

2020

4.

L'organizzazione dell'Autorità



4.1 L'assetto organizzativo e la politica delle risorse umane

L'organizzazione dell'Autorità

L'AGCOM, al pari delle altre autorità amministrative indipendenti previste dall'ordinamento italiano, risponde del proprio operato al Parlamento che, con la legge istitutiva n. 249 del 1997, ne ha stabilito i poteri ed eletto i componenti. Sono organi dell'Autorità: il Presidente – organo monocratico; la Commissione per le infrastrutture e le reti (CIR), la Commissione per i servizi e i prodotti (CSP) e il Consiglio – organi tutti collegiali. Il raccordo giuridico-istituzionale tra le attività delle unità organizzative e le funzioni di indirizzo e di controllo del Presidente e degli organi collegiali spetta al Segretario generale, che si colloca al vertice della struttura amministrativa (Figura 4.1.1). Il Consiglio dell'Autorità ha terminato il suo mandato il 24 luglio 2019. Dopo tale scadenza, e come

da parere del Consiglio di Stato, vi è stato dapprima un regime di *prorogatio* di fatto, successivamente l'intervento di due decreti-legge¹⁰⁴ che hanno ulteriormente prorogato l'attività del Consiglio, limitandola all'adozione di atti di ordinaria amministrazione o di atti urgenti e indifferibili.

Da ultimo, la dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica sull'intero territorio nazionale, in data 31 gennaio 2020, in relazione “al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” (Coronavirus), ha reso necessaria, quale misura urgente per assicurare la continuità delle funzioni dell'AGCOM, un'ulteriore proroga delle funzioni del Presidente e dei componenti del Consiglio dell'Autorità – sempre limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione ed a quelli indifferibili e urgenti – fino all'insediamento del nuovo Consiglio e comunque fino a non oltre i 60 giorni successivi alla data di

cessazione del predetto stato di emergenza¹⁰⁵.

La struttura organizzativa dell'Autorità, nel periodo di riferimento, non ha subito modifiche e si presenta articolata in unità organizzative di primo livello (Direzioni e Servizi), a loro volta suddivise in uffici di secondo livello.

Organi funzionali dell'Autorità sono i Comitati regionali per le comunicazioni – Co.re.com. – che assicurano, nel rispetto del principio di decentramento territoriale, funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione nelle materie espressamente delegate da AGCOM, oltre che funzioni proprie, direttamente attribuite dall'ordinamento (cfr. *infra*, 4.2).

La predetta legge del 1997 ha altresì previsto l'istituzione, presso l'Autorità, del Consiglio Nazionale degli Utenti che opera in maniera autonoma, esprimendo pareri e formulando proposte sia all'Autorità, sia al Parlamento e al Governo, per la tutela dei diritti della

¹⁰⁴ Si fa riferimento, in particolare, al decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, recante “*Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”, che ha previsto l'esercizio, da parte del Presidente e dei Componenti del Consiglio dell'Autorità, delle proprie funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, fino all'insediamento del nuovo Consiglio e comunque fino a non oltre il 31 dicembre 2019, nonché al decreto-legge n. 162, 30 dicembre 2019 recante “*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*” che predispone una proroga fino a non oltre il 31 marzo.

¹⁰⁵ Cfr. art. 117, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”.

persona in materia di comunicazione audiovisiva (cfr. *infra*, 4.2). Il controllo sull'operato dell'Autorità è assicurato da tre organismi indipendenti. In particolare, la correttezza della gestione amministrativa e contabile è garantita dalla Commissione di garanzia, mentre

un apposito Comitato etico fornisce indicazioni in materia di etica istituzionale. Infine, la Commissione di controllo interno svolge le funzioni proprie degli organismi indipendenti di valutazione della *performance*, di promozione e attestazione circa l'assolvimento

degli obblighi di trasparenza e integrità, di cui all'articolo 14, comma 4, lett. g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Le attività svolte da questi organismi, nel periodo di riferimento della presente Relazione, sono illustrate di seguito.

Figura 4.1.1 - Organigramma dell'Autorità

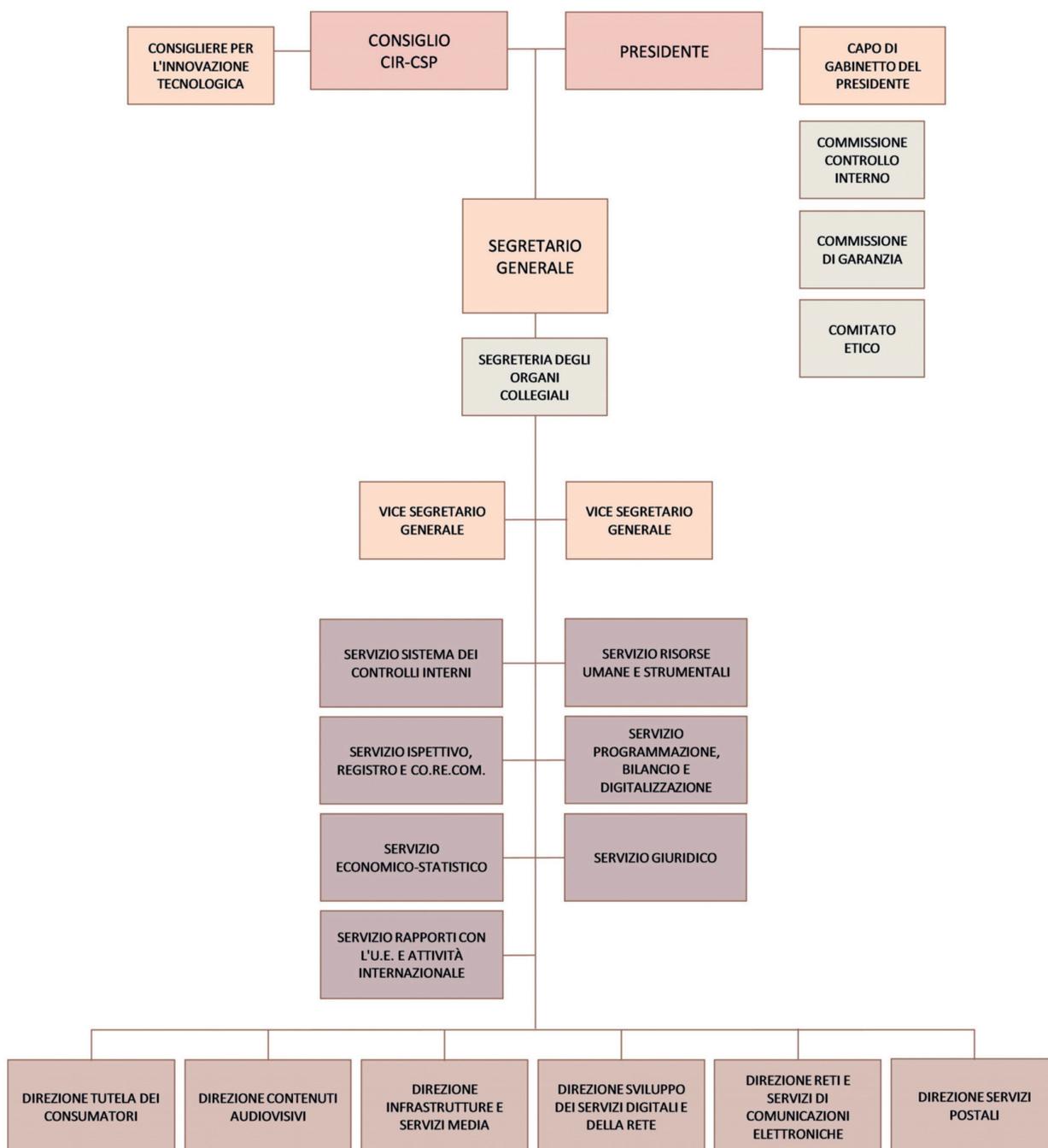


Tabella 4.1.1 - Pianta organica dell'Autorità

Dirigenti	45
Funzionari	220
Operativi	119
Esecutivi	35
Totale	419

Le risorse umane

Nel periodo di riferimento, la pianta organica dell'Autorità non ha subito modifiche e, pertanto, conta un totale di 419 unità, la cui consistenza – per qualifica – è stata già da tempo rimodulata (delibera n. 374/11/CONS) (Tabella 4.1.1). L'Autorità ha proseguito le attività di politica gestionale delle risorse umane volte alla copertura graduale della pianta organica procedendo al reclutamento nei ruoli di unità con qualifica di funzionario; ciò al fine di far fronte sia ai vuoti in organico determinati nella stessa qualifica per effetto dei pensionamenti dell'ultimo biennio, e di quelli previsti per il 2020, sia a specifiche funzioni istituzionali connesse alle competenze tecnico-specialistiche attribuite all'Amministrazione dalla recente normativa di settore.

In ragione di quanto sopra esposto, in linea con la pianificazione delle procedure concorsuali previste in sede di programmazione dei fabbisogni di nuove assunzioni per il triennio 2018-2020, sono state ultimate le procedure di reclutamento speciale in precedenza avviate ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017¹⁰⁶ dando corso, altresì, alle rispettive assunzioni nei ruoli dell'Autorità per rafforzare la struttura amministrativa e garantire una efficiente continuità nello svolgimento delle funzioni connesse alle suesposte competenze.

Tali procedure, definite nell'ottica di non disperdere professionalità e competenze già formate e con l'obiettivo di favorire il superamento del precariato attraverso l'attuazione degli indirizzi normativi intervenuti in materia di stabilizzazione¹⁰⁷, hanno consentito di selezionare negli anni 2018-2019 e immettere nei ruoli un numero complessivo di 22 unità di personale precario sulla base del possesso contestuale di due requisiti: una significativa anzianità di servizio e un comprovato grado di esperienza tecnico-specialistica nei settori di interesse istituzionale.

In coerenza con il predetto piano di programmazione dei fabbisogni di personale e con il costante intento di procedere al reclutamento di profili funzionali, caratterizzati da specifiche competenze di interesse dell'Autorità, è stata espletata la procedura concorsuale pubblica indetta ai sensi della delibera n. 555/18/CONS, per titoli ed esami, che si è conclusa con l'immissione nei ruoli di quattro unità di personale inquadrato, al li-

vello iniziale della carriera, nell'ambito dell'area tecnica. Inoltre, al fine di valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti di ruolo con qualifica di operativo, attraverso la valutazione del merito e delle esperienze dagli stessi maturate, è in fase di svolgimento la procedura di selezione interna¹⁰⁸, per titoli ed esami, finalizzata alla copertura di cinque posti di funzionario nell'ambito delle aree economica, tecnica, giuridico-sociologica e amministrativa dell'Autorità.

Avuto riguardo ai vincoli normativi in materia di inserimento nel mondo del lavoro dei disabili attraverso servizi di sostegno e collocamento mirato (legge 12 marzo 1999, n. 68), l'Autorità ha proseguito nella collaborazione con i competenti Uffici regionali del lavoro al fine di corrispondere agli obblighi di osservanza della c.d. *quota di riserva*, di cui all'art. 3 della richiamata legge n. 68/99.

Il personale in servizio al 31 marzo 2020, tenuto conto delle procedure di reclutamento e del *turn over*, consta di 344 unità (Tabella 4.1.2).

Nel corso del 2019, sono proseguite le attività di collaborazione con le altre autorità indipendenti a suo tempo avviate mediante Protocolli d'intesa. Ci si riferisce, in particolare, agli Accordi stipulati con l'Autorità di regolazione per ener-

Tabella 4.1.2 - Personale in servizio

	Ruolo	Comando/fuori ruolo/distacco	Contratto a tempo determinato o di specializzazione	Totale
Dirigenti	32		2	34
Funzionari	180	7	3	190
Operativi	96		1	97
Esecutivi	22		1	23
Totale	330	7	7	344

¹⁰⁶ Delibere nn. 410/18/CONS e 456/18/CONS.

¹⁰⁷ Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

¹⁰⁸ Delibera n. 494/18/CONS.

gia reti e ambiente¹⁰⁹ e con l’Autorità garante della concorrenza e del mercato¹¹⁰, i cui percorsi di cooperazione e collaborazione, definiti sulla base di attività di interesse comune, sono stati caratterizzati da ulteriori scambi di personale, con qualifica di funzionario, nel rispetto del principio di reciprocità volto alla valorizzazione delle rispettive professionalità e competenze.

Inoltre, nel secondo semestre del 2019, alla luce della permanente collaborazione che caratterizza i rapporti fra l’Autorità e il Ministero dello sviluppo economico e, nello spirito di leale cooperazione per la trattazione delle materie di interesse comune, sono stati attivati – tra le due istituzioni – scambi di personale con qualifica di funzionario secondo il principio di reciprocità e nei limiti e con le modalità previste nei rispettivi ordinamenti.

Nel periodo di riferimento, con riguardo agli obiettivi strategici di rafforzamento dell’efficienza, dell’efficacia e della trasparenza dell’azione amministrativa, l’Autorità ha proseguito nell’implementazione di un sistema di valutazione della *performance* al quale ricondurre percorsi di crescita e valorizzazione professionale delle risorse umane.

In considerazione dell’attivazione del sistema di gestione documentale, avviato nel periodo oggetto della presente Relazione, è stata, peraltro, informatizzata la procedura relativa alla valutazione delle prestazioni rese nel corso del 2019 dal personale dipendente – procedura propedeutica all’erogazione

dell’indennità incentivante individuale disciplinata quale “*premio di valutazione*” dal regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell’Autorità.

Nel processo di razionalizzazione delle attività lavorative e, in linea con la normativa vigente in tema di organizzazione del lavoro per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, l’Autorità, nell’intento di attuare, altresì, economie di gestione attraverso un impiego più flessibile delle risorse umane, ha proseguito nella sperimentazione delle attività avviate già nel corso del 2018 per effetto della disciplina sul lavoro a distanza, a suo tempo definita in coerenza con i principi normativi in materia, e avuto riguardo alla propria organizzazione interna¹¹¹. Tale disciplina, finalizzata a garantire un maggiore benessere lavorativo ed a rafforzare la tutela di situazioni meritevoli di attenzione sotto il profilo sociale, è stata oggetto di sperimentazione per valutarne l’efficacia e l’impatto economico-organizzativo sulla struttura, rilevando l’opportunità di apportare modifiche integrative finalizzate a garantire una più coerente rispondenza tra le esigenze dell’Amministrazione e le richieste dei dipendenti. La sperimentazione ha dato risultati apprezzabili in termini di impatto, tanto da ampliarne le relative autorizzazioni alla maggior parte del personale. Tale estensione ha consentito all’Autorità di potere prontamente aderire alle esigenze normative dettate dal Governo in occasione delle misure urgenti messe in atto per contrastare

l’emergenza epidemiologica da COVID-19. In tale occasione, infatti, in ragione delle previsioni normative generali che hanno consentito l’applicazione del lavoro agile in deroga ai regolamenti interni di ciascuna amministrazione, la suddetta disciplina del lavoro a distanza è stata estesa a tutto il personale dell’Autorità, compatibilmente con le mansioni svolte.

Formazione del personale

La formazione del personale, nel periodo di riferimento, è stata programmata sulla base delle esigenze delle diverse strutture dell’Autorità e ha riguardato sia le attività di *line*, sia di supporto amministrativo. In particolare, su tematiche attinenti al *core business* dell’Autorità, sono stati individuati e avviati percorsi di formazione specialistica con istituti ed organismi accreditati a livello sia nazionale, sia internazionale. Tra questi: “*Digital markets and new regulatory challenges*”, organizzato dalla Florence School of Regulation; “*European Electronic Communications Code (EECC) - main provisions and changes*”, tenuto da Cullen International; “*Training on regulatory framework for electronic communications networks and services*”, a cura del BEREC; “*European approach to better regulation*”, organizzato dall’Università LUMSA di Roma; “*Corso in TLC*”, a cura della Scuola Superiore di specializzazione in Telecomunicazioni.

Al fine di adeguare l’attività amministrativa alla normativa vigente, sono stati altresì svolti percorsi formativi in materia di innovazione della PA che hanno riguardato sia

¹⁰⁹ “Protocollo d’intesa tra l’Autorità per l’Energia elettrica il gas e il sistema idrico e l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni” sottoscritto il 23 dicembre 2015.

¹¹⁰ “Protocollo di intesa tra l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato” sottoscritto il 22 maggio 2013.

¹¹¹ “Approvazione dell’Accordo con le Organizzazioni Sindacali del 31 luglio 2017 relativo all’introduzione della disciplina sul lavoro a distanza e sul lavoro a tempo parziale” di cui alla delibera n. 354/17/CONS.

il processo di digitalizzazione amministrativa, sia lo sviluppo di tecnologie ICT al servizio della PA. Nell'ambito della gestione amministrativa l'attività di formazione ha riguardato l'etica, i codici di comportamento e i procedimenti disciplinari nel pubblico impiego, le misure relative alla gestione del nuovo sistema *Passweb* di INPS, la prevenzione della corruzione nel pubblico e nel privato. Inoltre, in materia di contrattualistica e contabilità, sono stati organizzati corsi relativi alla gestione del bilancio, contabilità e fiscalità pubblica, così come corsi sul nuovo codice dei contratti e appalti pubblici e sugli acquisti sulla piattaforma MEPA, sugli aspetti connessi alla trasparenza, accesso civico e siti web della pubblica amministrazione. Nell'ambito delle Convenzioni vigenti tra Autorità ed i Co.re.com. (cfr. Paragrafo 4.2) - ove si prevede che l'Autorità, al fine di favorire una maggiore conoscenza delle questioni relative alle funzioni e materie delegate agli stessi Comitati, promuova interventi di formazione e di aggiornamento in forma di corsi, seminari, *workshop* e convegni - sono stati organizzati percorsi formativi in materie sociologiche e giuridiche, cui ha partecipato anche il personale dell'Autorità coinvolto nelle specifiche attività. Sono stati, inoltre, avviati corsi collettivi in lingua inglese e francese per uniformare le conoscenze di base del personale in materia linguistica. Da ultimo, l'Autorità ha adempiuto agli obblighi normativi vigenti in tema di anticorruzione e trasparenza¹¹², attraverso la partecipazione dei relativi responsabili a percorsi formativi erogati dalla SNA.

Sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro, formazione per la sicurezza

Anche nell'anno di riferimento, in osservanza alle normative vigenti¹¹³, sono state attuate le misure atte a garantire la prevenzione e la protezione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro provvedendo alle verifiche e agli aggiornamenti strutturali degli impianti necessari a garantire i migliori livelli di sicurezza dei lavoratori per entrambe le sedi dell'Autorità, procedendo attraverso l'adeguamento costante dei piani di emergenza con le squadre antincendio e di primo soccorso. Si è rinnovata altresì la sorveglianza sanitaria del personale amministrativo e quella dei dipendenti con mansioni di autista. Attraverso corsi di aggiornamento dedicati alle figure degli addetti alle squadre per la gestione delle emergenze, inoltre, è stato adeguato il piano di formazione obbligatoria dei lavoratori in tema di salute e sicurezza.

Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti: Servizio di controllo interno, Commissione di garanzia, Comitato etico e Commissione di controllo interno

Il sistema dei controlli interni dell'Autorità, conforme alla normativa vigente, assolve le proprie funzioni sia attraverso l'azione del Servizio di Controllo interno, sia mediante l'ausilio di tre qualificati organismi indipendenti: la Commissione di garanzia, il Comitato etico e la Commissione di controllo interno.

La Commissione di garanzia esplica la funzione di vigilanza sull'osservanza della legge e dei regolamenti da parte delle strutture amministrative, di controllo sugli

atti della gestione finanziaria, con particolare riguardo alle procedure contrattuali ed effettua, con periodicità almeno trimestrale, le verifiche di cassa e di bilancio, redigendo un'apposita relazione nella quale rende il suo parere sullo schema di bilancio di previsione e di rendiconto annuale. La Commissione, il cui mandato dura cinque anni, è composta da tre membri, scelti dal Consiglio dell'Autorità, su proposta del Presidente, tra magistrati appartenenti al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, dirigenti generali dello Stato e revisori ufficiali dei conti iscritti al relativo albo da almeno dieci anni. La Commissione di garanzia, attualmente composta dal Presidente Francesco Caringella e dai componenti Maria Annunziata Rucireta e Bruno Bernardis, opera in piena autonomia, ancorché naturalmente in stretta collaborazione con gli Uffici dell'Autorità, il Presidente e il Consiglio.

Il Comitato etico - organo consultivo tradizionalmente composto da personalità di altissimo profilo - è stato istituito dall'Autorità sin dal 1999, al fine di richiedere e ottenere indicazioni e valutazioni in materia di etica istituzionale, e soprattutto a presidio della corretta applicazione delle norme contenute nel Codice etico dell'Autorità, adottato ai sensi della legge istitutiva. Il Consiglio dell'Autorità, su proposta del Presidente, nomina i componenti del Comitato tra persone di notoria indipendenza ed autorevolezza morale. La durata del mandato coincide con quella del Consiglio. L'attuale Comitato è composto da Riccardo Chieppa, con incarico di Presidente, e da Angelo Gargani e Mario Egidio Schinaia, in qualità di Componenti.

¹¹² Legge 6 novembre 2012, n. 190.

¹¹³ Decreto legislativo n. 81/2008 e s.m.i..

La Commissione di controllo interno è anch'essa un organismo indipendente che supporta l'Autorità svolgendo, sulla base di una valutazione con metodologia comparativa dei costi e dei rendimenti, compiti fondamentali di verifica della realizzazione degli obiettivi previsti dalle leggi, dai regolamenti e dalle direttive dell'Autorità. La Commissione accerta altresì che le risorse pubbliche siano gestite regolarmente e in osservanza del principio di economicità; vigila sull'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa degli Uffici dell'Autorità, conducendo anche un'azione di monitoraggio nei confronti degli atti di gestione e proponendo le soluzioni ottimali per il superamento di eventuali situazioni di criticità. Assolve, infine, alle più recenti funzioni di valutazione della performance dei dipendenti dell'Autorità, in qualità di Organismo indipendente di valutazione (OIV), e di verifica dell'ottemperamento agli obblighi in materia di integrità e trasparenza.

Il Consiglio dell'Autorità, su proposta del Presidente, sceglie i membri della Commissione di controllo interno, con mandato quinquennale, tra esperti in tecniche di valutazione e controllo di gestione. La Commissione, nominata il 13 gennaio 2015, è composta dal professore Giovanni Valotti, dal professore Gianluca Vagnani e dal professore Davide Galli. Nello svolgimento delle descritte prerogative e funzioni, la Commissione controllo interno opera in stretta sinergia con il Segretariato generale, sia in relazione agli obblighi di anticorruzione e trasparenza, sia in relazione all'attuazione dei controlli interni.

Al Servizio sistema dei controlli interni è affidato lo svolgimento del controllo di gestione e del controllo strategico dell'Autorità, compresa la verifica dell'efficacia,

dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa sulla base del rapporto tra costi e risultati raggiunti. Detto Servizio collabora con la Commissione controllo interno – alla quale sottopone gli esiti delle analisi effettuate – consentendo così alla stessa di verificare il funzionamento del sistema dei controlli e riferisce al Consiglio dell'Autorità, con periodicità semestrale, sull'attività svolta tramite la presentazione di una relazione sull'analisi della gestione.

Nell'ambito del Servizio dei controlli interni è stato istituito a partire dal 2017, l'Ufficio trasparenza e anticorruzione il cui dirigente è anche il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge n. 190/2012. Le misure, generali e specifiche, con le quali l'AGCOM analizza e valuta i rischi specifici di corruzione, indicando gli interventi organizzativi volti a prevenirli, e dando atto dello stato di attuazione delle misure e delle correzioni, sono contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza per gli anni 2019-2021. Il Consiglio dell'Autorità, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, i dirigenti dell'Autorità, i referenti della trasparenza e della corruzione, così come l'Organismo Indipendente di Valutazione, ciascuno per le proprie funzioni, concorrono alla prevenzione della corruzione.

Sin dal 2016, l'Autorità si è dotata di un Piano della performance triennale, a partire dal quale viene redatta la Relazione annuale sulla performance, che contiene una valutazione sintetica dell'attività svolta dall'Amministrazione e della sua rispondenza agli obiettivi fissati. Tale strumento ha lo scopo di migliorare il disegno regolamentare del processo di pianificazione strategica incrementando la sepa-

razione tra le attività di indirizzo e quelle di gestione, così come previsto dal regolamento organizzativo che riserva al Consiglio dell'Autorità, su proposta del Presidente, la definizione degli indirizzi della programmazione strategica e l'approvazione del piano annuale della performance, affidando al Segretario generale l'attuazione e la gestione degli indirizzi.

È proseguita, nel corso del 2019, l'attività svolta dal Responsabile per la protezione dei dati personali dell'Autorità (RPD), designato ai sensi dell'art. 37 del Regolamento UE n. 2016/679 recante "Regolamento generale per la protezione dei dati personali". L'attività svolta nel corso del 2019 ha riguardato, in particolare:

- lo svolgimento di attività di formazione in tema di *General Data Protection Regulation* per dirigenti e funzionari dell'Autorità;
- la costituzione e l'inserimento delle informazioni nel Registro dei trattamenti dell'Autorità, la cui gestione è svolta attraverso l'utilizzo di uno specifico software applicativo (UNIO);
- le attività di valutazione d'impatto dei trattamenti (DPIA – *Data Protection Impact Assessment*) di cui al Registro; un censimento dei soggetti esterni che, nell'ambito dei servizi di cui sono incaricati per l'Autorità, svolgono il ruolo di responsabile di trattamento e con i quali si rendeva necessario sottoscrivere appositi contratti ex art. 28. In sede di prima applicazione, sono stati sottoscritti i contratti relativi a: Fondazione Ugo Bordoni, INERA (oggi sostituita da Almamiva), Accenture, Eltime, Isweb e HD Solution. Una significativa parte delle attività svolte per garantire l'osservanza del GDPR in presenza di "Responsabili del Trat-

- tamento” ha riguardato Conci-
liaWeb e i rapporti con i Comi-
tati regionali e provinciali;
- la messa a punto di specifiche procedure per la notifica all’Autorità di controllo e la comunicazione ai soggetti interessati di eventuali violazioni rilevate dal Titolare del trattamento (*data breach*);
 - la predisposizione di una procedura per la gestione dei diritti degli interessati, che è stata testata in prima battuta sull’applicazione *MisuraInternet*.

Le risorse economiche

Le risorse economiche impiegate dall’Autorità, nel periodo 1° maggio 2019-30 aprile 2020, per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali nel campo della regolazione dei servizi di comunicazione elettronica, media e postali sono rendicontate in dettaglio negli atti di bilancio.

Nell’ambito della gestione delle proprie risorse finanziarie, l’Autorità negli ultimi dodici mesi, ha approvato il conto consuntivo per l’esercizio finanziario 2018 (delibera n. 361/19/CONS), gestito le attività dell’anno 2019 in base alla ripartizione delle risorse di cui al bilancio di previsione 2019 (delibera n. 603/18/CONS) e adottato il bilancio di previsione per l’esercizio 2020 (delibera n. 480/19/CONS).

Con riferimento all’esercizio 2018, al netto delle partite di giro, le entrate di competenza sono risultate pari a circa 74,5 milioni di euro. Le uscite sono risultate pari a circa 70,2 milioni di euro, determinando risparmi rispetto al bilancio di previsione.

Il rendiconto dell’anno 2019, come previsto dal regolamento interno, sarà approvato entro il 30

giugno 2020. Il risultato di competenza sarà considerato ai fini delle opportune rettifiche nell’ambito della definizione del contributo degli operatori per l’anno 2021.

Per quanto riguarda il bilancio di previsione dell’esercizio 2020, le entrate sono assicurate dai contributi versati dai soggetti regolati dall’Autorità. In particolare, l’84,8% delle entrate totali sono attese dagli operatori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media, il 12,3% dagli operatori del settore postale, mentre i contributi dovuti dagli organizzatori delle competizioni sportive per la commercializzazione dei diritti audiovisivi e dalle imprese che richiedono le autorizzazioni per la diffusione di programmi via satellite rappresentano lo 0,8% delle entrate totali dell’anno. Altre fonti di finanziamento sono costituite da rimborsi, interessi attivi e recuperi vari che costituiscono circa il 2% delle entrate complessive.

Le uscite previste per l’anno 2020, in coerenza con le precedenti annualità, sono destinate alla copertura delle spese per il personale e per l’acquisizione di beni e servizi strumentali al funzionamento generale dell’Amministrazione e allo svolgimento dei compiti istituzionali.

I processi informatici

L’Autorità è stata profondamente impegnata, anche nel corso del 2019, nella prosecuzione del percorso di rinnovamento dei propri processi amministrativi e sistemi informativi, in linea con i principi e gli indirizzi della “*Digital Transformation*” in atto nella pubblica amministrazione italiana ed europea.

Coerentemente con gli indirizzi dettati dal Piano Crescita Digitale

(di competenza dell’Agenzia per l’Italia Digitale e della Presidenza del Consiglio dei Ministri), il progetto che è in corso di attuazione ha lo scopo ultimo di pervenire alla completa dematerializzazione dei flussi informativi e di reingegnerizzare e digitalizzare i processi che li alimentano.

In particolare, nell’anno trascorso, è stata rilasciata in esercizio la nuova piattaforma di gestione documentale basata sulla soluzione *Digital Process Manager* (DPM) in grado, a regime, di garantire la digitalizzazione dei flussi documentali e delle attività procedurali con benefici in termini di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa e della trasparenza verso i terzi.

Nell’ambito del nuovo sistema documentale – integrato con le caselle PEC per la gestione della posta in ingresso ed in uscita dell’Autorità – sono state rese da subito disponibili, per tutti i dipendenti¹¹⁴, le funzioni di protocollazione, assegnazione, classificazione e fascicolazione dei documenti amministrativi nonché i flussi di autorizzazione e firma digitale.

Contestualmente alla messa in esercizio del nuovo *software* documentale e di protocollo, è stata rilasciata anche la c.d. “Scrivania digitale del dipendente”, interfaccia di accesso direttamente connessa al nuovo sistema, organizzata in box dedicati alle diverse funzionalità disponibili (“To Do”, “Scadenzario”, “Protocolli”, “Documenti in lavorazione”, “Archivio fascicoli” e “Libro Firma”). Infine, sempre nel corso del 2019, sono stati resi disponibili, sebbene in via sperimentale, i primi *workflow* per la gestione dei procedimenti amministrativi.

¹¹⁴ Il sistema prevede differenti ruoli, con permessi diversi, da cui dipendono funzionalità e *policy* di accesso al sistema stesso.

Nell'ambito della *Digital Transformation*, l'Autorità ha avviato, inoltre, una serie di attività di *assessment* al fine di individuare eventuali aree da gestire/integrare e da implementare con nuovi progetti, ricorrendo sia ai contratti quadro Consip che a collaborazioni con soggetti pubblici e privati.

Al riguardo, l'Autorità, con il progetto cosiddetto SIA 2 – Sistemi Integrati dell'Autorità ha previsto:

- la realizzazione di un sistema di *Master Data Management* (MDM) e analisi dei dati gestiti dai diversi sistemi;
- la gestione del portale istituzionale e sua evoluzione attraverso la realizzazione del Portale dei servizi online;
- l'evoluzione e la manutenzione di ConciliaWeb, Sistema di gestione delle istanze di conciliazione.

Trascorso il primo periodo fisiologico di assestamento, nell'ambito delle attività per la realizzazione del sistema di *Master Data Management* (MDM) e analisi dei dati gestiti dai diversi sistemi, si è proceduto ad effettuare, tramite indagini interne, una fotografia completa ed organica del patrimonio applicativo e di dati di cui l'AGCOM dispone. Con tali indagini si è avuta contezza e misura della mole delle informazioni, dati e applicazioni da mettere a fattore comune attraverso la realizzazione del MDM, e si è realizzata un'"anagrafe unica", la cui utilità, in termini di efficacia ed efficienza, sarà misurabile nell'ambito del Portale dei servizi online, attraverso una migliore e adeguata funzione di *front-end*, nonché attraverso strumenti di interoperabilità che garantiranno la centralizzazione e la sincronizzazione dei dati provenienti da diversi sistemi. La creazione dell'anagrafe unica, punto di partenza per il *Master Data Management*, ha consentito

alla società incaricata di passare alla fase successiva relativa alla gestione del portale istituzionale e alla sua evoluzione attraverso la realizzazione del Portale dei servizi online.

Il percorso di innovazione e di digitalizzazione dei processi che l'Autorità ha intrapreso ai fini della *Digital Transformation* ha determinato la diffusione capillare dell'utilizzo delle tecnologie ICT all'interno della stessa Autorità. In tale contesto, assume sempre più rilevanza il tema della sicurezza dei dati, dei dispositivi e delle applicazioni informatiche che vengono utilizzate, nonché la gestione dei nuovi rischi legati all'utilizzo delle tecnologie web, del *cloud* e all'incremento del telelavoro che, di fatto, determinano la progressiva estensione del perimetro di sicurezza verso l'esterno e la maggiore esposizione ad attacchi.

L'AGCOM, pertanto, ha avviato un programma di analisi della sicurezza ICT con l'obiettivo di affrontare in maniera strutturata e programmatica tutti gli aspetti ad essa connessi. Le attività condotte riguardano, in particolare, l'analisi delle vulnerabilità, dei requisiti di sicurezza prioritari e la definizione di un piano triennale di interventi tecnici e organizzativi volti, da un lato, a rafforzare le misure già presenti, dall'altro a garantirne la conformità alle vigenti prescrizioni normative (Regolamento GDPR, Codice Amministrazione Digitale, Misure di sicurezza ICT dell'Agenzia per l'Italia digitale).

Processi organizzativo-gestionali

Nel corso del 2019, sono continuate le interlocuzioni con le altre autorità indipendenti nell'ambito della Convenzione, stipulata in data 17 dicembre 2014, per la gestione congiunta di servizi strumentali, di cui all'art. 22, del decreto legislativo 90/2014. Le intese hanno interessato prevalentemente

l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e il Garante per la protezione dei dati personali (Garante Privacy).

Con riferimento al tema dei servizi assicurativi, a seguito degli accordi intercorsi con l'ART e il Garante privacy, in data 8 luglio 2019 si è svolto un confronto per discutere l'avvio di gare congiunte in più lotti, relativamente alle seguenti procedure, con prossima scadenza contrattuale condivisa: a) procedura negoziata in più lotti per i servizi di intermediazione assicurativa (cd. *Brokeraggio*), per la quale il Garante Privacy si è offerto di fungere da stazione appaltante; b) procedura aperta per l'affidamento dei servizi assicurativi, da gestire tramite apposita cassa sanitaria, per il rimborso delle spese sanitarie, nonché infortuni professionali ed extra professionali.

È proseguita, inoltre, la partecipazione al Tavolo delle autorità indipendenti, alla presenza di rappresentanti di Consip, per discutere di iniziative di interesse comune relativamente a bandi presenti sul portale Consip, tra cui il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MePA), per il perseguimento della razionalizzazione dell'attività amministrativa.

L'Autorità ha altresì continuato a partecipare al Tavolo istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di riprendere i lavori del Cantiere sul *Procurement* pubblico.

Nel corso del 2019, sono stati conclusi e/o aggiudicati circa 196 affidamenti e, nel rispetto della normativa vigente, la maggior parte delle attività contrattuali è stata espletata avvalendosi degli strumenti Consip.

All'esito della procedura aperta, suddivisa in quattro lotti, per l'affidamento triennale del monitorag-

gio dei servizi nazionali di comunicazione audiovisiva e radiofonica, è stata aggiudicata, in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la gara nelle seguenti aree: a) comunicazione commerciale audiovisiva; b) pluralismo socio-politico; c) obblighi specifici del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale; d) obblighi di programmazione a tutela dell'utenza, dei minori e della produzione audiovisiva europea.

Degna di nota, atteso che l'Autorità è stata pioniera nell'utilizzo dello strumento, la conclusione, nel 2019, della procedura ristretta svolta tramite ricorso al Sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione (SDAPA), c.d. "SDAPA pulizia e ausiliario" bandito da Consip S.P.A. sulla piattaforma www.acquistinretepa.it, per l'affidamento dei servizi di pulizia e igiene ambientale, facchinaggio e portierato, delle sedi di Roma (Lotto 1) e Napoli (Lotto 2) dell'Autorità, in continuità con il precedente affidamento dei servizi di Facility Management (FM3)¹¹⁵. Iniziative di efficientamento, razionalizzazione e riduzione dei costi per l'Amministrazione hanno riguardato anche le attività di gestione del parco auto e degli autisti, la tenuta del protocollo – alla luce del nuovo sistema di gestione documentale dell'Autorità – e l'utilizzo degli immobili delle sedi di Roma e Napoli.

Su quest'ultimo tema, sono proseguiti i lavori con l'Agenzia del demanio preordinati alla locazione all'Autorità dell'immobile "Palazzo Fondi", sito a Napoli in via Medina, al termine del contratto di locazione di Torre Francesco, in scadenza il 30 giugno 2022. Nel

corso del periodo di riferimento, si è conclusa positivamente l'annosa vertenza pendente con la Proprietà della sede di Napoli, relativa agli oneri accessori del contratto di locazione, imputabili all'Autorità. Il Tavolo tecnico, all'uopo istituito, ha accertato in contraddittorio l'importo effettivamente dovuto dall'Autorità, a titolo di oneri accessori per il periodo compreso tra il 2003 e il primo semestre 2010. Con la delibera n. 287/19/CONS del 25 giugno 2019, che ha autorizzato la corresponsione dell'importo accertato in relazione alle predette annualità, si è chiusa, in maniera definitiva, anche l'ultima tranche di un lungo ed impegnativo percorso di ricostruzione in contraddittorio del quantum effettivamente dovuto dall'Autorità.

4.2 Gli organismi strumentali e ausiliari

I Co.re.com. e il sistema decentrato delle comunicazioni

A livello locale le funzioni di garanzia del settore e di tutela dell'utenza sono affidate ai Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.), organi di consulenza e di gestione delle Regioni in materia di comunicazioni e organi funzionali dell'Autorità ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

In base all'Accordo Quadro che disciplina i rapporti tra l'Autorità e i Co.re.com., tra le principali attività delegate a questi ultimi sono da annoverarsi la gestione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche e utenti, il monitoraggio delle trasmissioni delle emittenti locali in funzione delle verifiche di istituto, la tenuta del registro degli operatori di co-

municazioni e le iniziative di *media education*. In tali ambiti di intervento, tenendo conto delle peculiarità dei diversi contesti regionali, l'obiettivo dell'Autorità è il raggiungimento di un'uniformità di garanzie e tutele sull'intero territorio nazionale attraverso una regolamentazione omogenea del settore.

In particolare, la recente revisione del citato Accordo Quadro (la versione attualmente vigente è entrata in vigore il 1° gennaio 2018), dando atto dell'esperienza maturata dai Comitati e dei positivi traguardi raggiunti nello sviluppo armonico del sistema locale delle comunicazioni, ha ulteriormente consolidato il processo di decentramento delle funzioni.

A sostegno di tale processo, è stata attribuita centralità alle iniziative di formazione ed aggiornamento del personale dei Co.re.com. sulle materie oggetto di delega e, in generale, afferenti al settore delle comunicazioni. Nell'individuazione dei contenuti didattici si è tenuto conto, in via prioritaria, delle esigenze formative manifestate dagli stessi Co.re.com.. Il piano di formazione, concordato tra i Comitati e condiviso dall'Autorità, ha previsto un'articolazione dei contenuti in diversi moduli didattici di area giuridica, economica, tecnologica e di organizzazione e comunicazione sociale. Il ciclo di seminari e convegni conseguentemente organizzato è stato attuato nel corso del 2019 (in particolare, nella seconda metà dell'anno) e si è concluso nel mese di gennaio 2020, registrando un'ampia e interessata partecipazione. Nella scelta dei docenti e degli esperti del settore si è voluto assicurare ai corsi un profilo di alta formazione ed un

¹¹⁵ Cfr. delibera n. 400/17/CONS, recante "Autorizzazione all'avvio di una procedura per l'affidamento di alcuni servizi di gestione e manutenzione delle sedi di Napoli e Roma dell'Autorità", nonché le delibere n. 75/19/CONS, e n. 135/19/CONS, recanti aggiudicazione rispettivamente del Lotto 2 e del Lotto 1.

approccio didattico non solo teorico, ma anche pragmatico, focalizzato, cioè, su questioni di rilievo e di attualità per i Co.re.com., con una diretta ricaduta sull'espletamento delle funzioni istituzionali; in tale ottica, si è dato spazio anche a momenti di dibattito e confronto con associazioni dei consumatori, operatori del settore e ordini professionali.

Nell'anno 2019, il monitoraggio da parte dei Co.re.com. nel settore dell'audiovisivo locale ha interessato 230 emittenti, con un incremento rispetto all'anno precedente, e ha portato all'avvio di 94 procedimenti, riguardanti presunte violazioni di norme in materia di garanzie degli utenti (inclusa la tutela dei minori), pubblicità, obblighi di programmazione e pluralismo.

Con particolare riferimento al tema della tutela dei minori, nell'ambito della delega in materia di tutela e garanzia dell'utenza, il vigente Accordo Quadro ha previsto l'adozione da parte dei Co.re.com. di iniziative di studio, analisi ed educazione all'utilizzo dei media tradizionali e dei nuovi media. Anche nel 2019, i Co.re.com sono stati molto attivi su questo fronte, attraverso la promozione di progetti di *media education* principalmente in ambito scolastico e familiare, finalizzati ad accrescere la consapevolezza dei giovani nell'uso delle piattaforme *social* e, in generale, della rete. A tale riguardo, va riconosciuta l'attenzione dimostrata dai Comitati rispetto ad un tema di grande attualità e di notevole rilevanza sociale, che si è tradotta in una efficace azione, a livello locale, nell'affrontare fenomeni che richiedono vicinanza delle istituzioni e confronto diretto con la cittadinanza.

I Co.re.com. svolgono un'importante funzione nel settore delle comunicazioni elettroniche attraverso la gestione delle controversie tra

operatori di comunicazione elettronica e utenti. In particolare, la gestione – in forma decentrata e gratuita – delle controversie ha portato non solo rimborsi economici ai consumatori a conclusione dei procedimenti di definizione delle controversie, ma anche vantaggi intangibili costituiti dal maggior livello di autodisciplina indotto e dalla progressiva diffusione della cultura della trasparenza che si è radicata tra gli operatori anche grazie all'azione dei Co.re.com..

La distribuzione delle controversie sul territorio nazionale per il 2019 vede il primato della Lombardia per numero di istanze di conciliazione ricevute nell'ambito regionale, pari a 18.576 (circa il 14% del totale). A seguire la Campania con 16.668 (12,6%) istanze presentate e il Lazio con 14.450 (11%).

Relativamente all'esperimento obbligatorio del tentativo di conciliazione, nel 2019 i Co.re.com. hanno ricevuto 131.986 istanze di conciliazione. Il 33% (pari a 43.811) delle conciliazioni si sono concluse positivamente in udienza. I tempi medi per raggiungere un accordo in udienza sono stati di circa 110 giorni.

Anche lo strumento della conciliazione semplificata – ove la negoziazione diretta tra operatore e utente non porti ad un accordo transattivo – si è rivelato uno strumento efficace per dirimere le controversie tramite uno scambio non simultaneo di comunicazioni tra le parti e il conciliatore, nelle seguenti materie:

- addebiti per traffico in roaming europeo ed internazionale;
- addebiti per servizi a sovrapprezzo;
- attivazione di servizi non richiesti;
- restituzione del credito residuo;
- restituzione del deposito cauzionale;
- errato o omesso inserimento dei

dati negli elenchi pubblici;

- spese relative al recesso o al trasferimento dell'utenza ad altro operatore;
- omessa o ritardata cessazione del servizio a seguito di disdetta o recesso.

Le suddette conciliazioni concluse positivamente sono state 17.406 pari al 13% delle istanze pervenute presso i Co.re.com.; il 50% circa delle istanze di conciliazione presentate nel 2019 si sono concluse con un accordo tra le parti, favorito dalla presenza di un conciliatore. Per quanto riguarda la definizione delle controversie, i Co.re.com. hanno gestito circa 14.000 istanze. L'esperienza maturata e consolidata dei Comitati regionali per le comunicazioni, anche grazie alla formazione e alla costante collaborazione fornita dall'Autorità, ha determinato un significativo incremento delle transazioni anche in fase definitiva, di cui circa 4.431 (31%) concluse positivamente, con conseguente deflazione del contenzioso giurisdizionale.

In relazione all'oggetto del contenzioso, il numero maggiore di istanze ha riguardato la mancata o tardiva risposta ai reclami (14,9%), gli addebiti per costi di recesso (12,6%) e a seguire la contestazione delle fatture (10,6%).

Il regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche (delibera n. 203/18/CONS, modificata dalla delibera n. 296/18/CONS), che ha reso operativa la nuova piattaforma telematica di gestione delle procedure ConciliaWeb, ha semplificato la procedura di presentazione delle istanze e non richiede la presenza fisica degli utenti nelle sedi di conciliazione.

Il nuovo sistema ha reso più efficiente la gestione dell'enorme flusso di istanze di conciliazione ricevute ogni anno dai Co.re.com.,

rimuovendo la necessità di procedere manualmente al *data entry* e alla estrazione di dati statistici, così come alla redazione e trasmissione alle parti di comunicazioni inerenti alla procedura.

Sono continuate le sessioni di formazione *one to one* da parte di

AGCOM per consentire un sempre maggiore efficace utilizzo della piattaforma ConciliaWeb da parte dei Co.re.com. Al riguardo, numerose sono state anche le occasioni di confronto con gli operatori di comunicazione elettronica, le associazioni di consumatori accredi-

tate a livello nazionale e locale e gli ordini professionali.

Per maggiori informazioni sui singoli Comitati regionali e provinciali per le comunicazioni e sulle attività svolte sul territorio si rimanda alla consultazione dei siti istituzionali (Tabella 4.2.1).

Tabella 4.2.1 - Leggi istitutive e siti istituzionali dei Co.re.com.

Co.re.com.	Legge istitutiva	Sito istituzionale
Abruzzo	Legge regionale 24 agosto 2001, n. 45	www.corecomabruzzo.it
Basilicata	Legge regionale 27 marzo 2000, n. 20	https://consiglio.basilicata.it/pagina-organismo.html?id=204733
Bolzano – Provincia autonoma	Legge provinciale 18 marzo 2002, n. 6	http://www.kommunikationsbeirat-bz.org/ http://www.comprovcomunicazioni-bz.org/it/default.asp
Calabria	Legge regionale 22 gennaio 2001, n. 2 e s.m.i.	http://corecom.consrc.it/hp2/default.asp
Campania	Legge regionale 1 luglio 2002, n. 9 e s.m.i.	www.corecomcampania.it
Emilia-Romagna	Legge regionale 30 gennaio 2001, n. 1 e s.m.i.	www.assemblea.emr.it/corecom
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale 10 aprile 2001, n. 11	www.corecomfvg.it
Lazio	Legge regionale 3 agosto 2001, n. 19	www.corecomlazio.it
Liguria	Legge regionale 24 gennaio 2001, n. 5	www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/corecom.html
Lombardia	Legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20	www.corecomlombardia.it
Marche	Legge regionale 27 marzo 2001, n. 8	www.corecom.marche.it
Molise	Legge regionale 26 agosto 2002, n. 18	www.corecommolise.it
Piemonte	Legge regionale 7 gennaio 2001, n. 1	http://www.cr.piemonte.it/web/per-il-cittadino/corecom
Puglia	Legge regionale 28 febbraio 2000, n. 3	http://corecom.consiglio.puglia.it/
Sardegna	Legge regionale 28 luglio 2008, n. 11 e s.m.i.	www.consregsardegna.it/corecom/
Sicilia	Legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 e s.m.i.	http://corecom.ars.sicilia.it/corecom-sicilia/
Toscana	Legge regionale 25 giugno 2002, n. 22	www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=46
Trento – Provincia autonoma	Legge provinciale 16 dicembre 2005, n. 19	https://www.consiglio.provincia.tn.it/preso-il-consiglio/comitato-per-le-comunicazioni/il-comitato/Pages/introduzione.aspx
Umbria	Legge regionale 11 gennaio 2000, n. 3	www.corecom.umbria.it
Valle d'Aosta	Legge regionale 4 settembre 2001, n. 26	www.corecomvda.it
Veneto	Legge regionale 10 agosto 2001, n. 18	http://corecom.consiglioveneto.it/corecom/

Il Consiglio nazionale degli utenti (CNU)

L'art. 1, comma 28, della legge 31 luglio 1997, n. 249, ha istituito – presso l'Autorità – il Consiglio nazionale degli utenti (CNU), “composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi fra persone particolarmente qualificate in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico, educativo e mass-mediale, che si sono distinte nell'affermazione dei diritti e della dignità della persona o delle particolari esigenze di tutela dei minori”.

Il CNU, ai sensi della legge istitutiva, ha il potere di esprimere pareri e formulare proposte all'Autorità, al Parlamento, al Governo nonché a tutti gli organismi pubblici e privati che svolgano attività nei settori regolati dall'Autorità e può intervenire sulle questioni che concernono la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, utenti, consumatori, genitori, minori e persone diversamente abili, conformando la propria azione ai precetti costituzionali in materia di libertà e diritto di informazione e comunicazione.

A fine febbraio 2020, con l'invio al Consiglio dell'Autorità della relazione finale sulle attività svolte, il Consiglio nazionale degli utenti, insediatosi il 24 novembre 2015, ha completato il proprio mandato quadriennale, prorogato di novanta giorni ai sensi dell'art. 5, comma 1, del regolamento concernente i criteri per la sua designazione, organizzazione e funzionamento (delibera n. 54/99/CONS e s.m.i.). Allo stato, l'Autorità sta procedendo ad effettuare la valutazione delle candidature pervenute in funzione della designazione, per il quadriennio venturo, dei componenti del nuovo CNU.

Nell'ambito delle sue numerose competenze, nel periodo di riferi-

mento, il CNU ha seguito l'evoluzione tecnologica del sistema delle comunicazioni, intervenendo in più occasioni sulle problematiche connesse a un uso più sicuro di internet e, in particolare, si è impegnato nella tutela dei minori sul fronte del contrasto al fenomeno della pedopornografia, del *cyberbullismo* e del *gambling*. Ha operato per sensibilizzare l'opinione pubblica rispetto ai pericoli legati all'utilizzo, da parte dei minori, di videogiochi rivolti a un pubblico adulto, auspicando, al riguardo, presso i decisori politici, un pronto intervento normativo e la realizzazione di una campagna informativa di sensibilizzazione rivolta ai genitori.

Tra i temi curati dal CNU un ruolo di primo piano riveste la *digital education*, ossia tutti quei progetti formativi e informativi intesi a fornire adeguati elementi di conoscenza e di lettura, anche in chiave sociologica e psicologica, dei contesti digitali e dei massicci processi di innovazione tecnologica in atto, per un uso consapevole e sicuro delle tecnologie, dei software, delle applicazioni in particolare da parte del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Al riguardo, ha partecipato attivamente ai tavoli del *Safer Internet Centre*, coordinato dal MIUR, e ai compiti a esso correlati. Il progetto “*Italian Safer Internet Centre - Generazioni Connesse*” si inserisce in una più ampia strategia europea, nota come *Better Internet For Kids*, e annovera tra i suoi obiettivi principali la cooperazione tra tutti gli Stati membri proprio per far fronte alle esigenze della realtà digitale, in continua evoluzione, che richiede risposte sempre più rapide e adeguate.

Sul tema della disabilità e del pieno accesso ai mezzi, agli strumenti ed agli ausili di comunicazione da parte dei cittadini con ridotte capacità fisiche o sensoriali,

il CNU ha operato, tra l'altro, quale membro del Tavolo di confronto MISE-Rai istituito presso il Ministero nel 2019. Quanto alla problematica del gioco d'azzardo – tema sul quale il CNU si è rivolto direttamente all'opinione pubblica con una propria attività di comunicazione – si segnala il contributo fornito sulle Linee guida relative al divieto di pubblicità del gioco d'azzardo.

Il CNU ha continuato nella proficua collaborazione con il Comitato Media e Minori sui temi comuni che rientrano nella competenza e nelle attribuzioni di entrambi gli Organismi. Ha inoltre instaurato un'efficace interlocuzione con il MIBACT, i Co.re.com., l'Ordine Nazionale dei Giornalisti, il Segretariato Sociale Rai, l'associazione “Donne in quota”, le maggiori associazioni nazionali rappresentanti del mondo della disabilità (FISH e FAND), per lo studio di progettualità comuni. Il CNU ha auditato, tra gli altri, il presidente dell'Ordine dei giornalisti, il presidente dell'AIART e il Presidente del Coordinamento dei Co.re.com..

Il CNU, infine, ha partecipato al Tavolo istituito dall'Autorità con gli operatori e i produttori di contenuti e videogiochi per la definizione di un regolamento sulla classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi (di cui all'art. 10 del decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 203), e ha offerto il proprio contributo ai Tavoli dell'AGCOM sul pluralismo e la disinformazione online.

4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale

Nel periodo compreso tra il 1° maggio 2019 e il 30 aprile 2020 sono intervenute significative decisioni giurisprudenziali, con le quali sono stati tracciati indirizzi di particolare rilievo nei settori di intervento dell'Autorità. Per ciascun

settore di riferimento, si riportano – in sintesi e seguendo un ordine cronologico – le decisioni più rilevanti.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, si segnalano le seguenti decisioni giurisprudenziali in tema di frequenze, servizio universale e tutela dell'utenza.

In materia di frequenze, il Consiglio di Stato, con la sentenza del 3 ottobre 2019, n. 6622, ha convalidato la legittimità della delibera n. 136/19/CONS che conferma la procedura onerosa per l'assegnazione delle frequenze del cd. "dividendo digitale" di cui alla delibera n. 277/13/CONS, dando rilievo al fatto che la precedente delibera n. 277/13/CONS era già stata adottata all'esito di interlocuzione con la Commissione europea al fine di assicurare, nel processo di conversione al digitale, l'effettivo ingresso sul mercato di nuovi operatori, nonché il rafforzamento di piccoli operatori esistenti. Il Consiglio di Stato ha, inoltre, dichiarato che con la delibera n. 136/19/CONS l'Autorità – in esecuzione a quanto prescritto dalla sentenza n. 5929/2018 per l'ipotesi di conferma della procedura onerosa – si è sostanzialmente limitata a dare un riscontro positivo circa l'idoneità della gara a garantire una partecipazione dei concorrenti ispirata a principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, osservando che essa ha consentito un effettivo ingresso di nuovi operatori sul mercato della televisione digitale, senza indebitamente avvantaggiare quelli già presenti.

Con specifico riferimento, poi, ai criteri per la completa digitalizzazione delle frequenze di cui alla delibera n. 181/09/CONS, con la sentenza del 10 ottobre 2019, n. 6910 il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso proposto da un operatore per l'ottemperanza alla sentenza n. 5928/2018, eviden-

ziando come l'Autorità non ha mostrato alcuna volontà di eludere il giudicato essendosi formalmente impegnata, nell'ambito della stessa delibera gravata n. 129/19/CONS, a riesaminarlo nel caso in cui, all'esito del ricorso per chiarimenti, dovesse risultare che la fase di conversione dei diritti d'uso è l'unico contesto nel quale provvedere al riequilibrio imposto dalla sentenza n. 5928/2018. Quanto al ricorso per chiarimenti proposto dall'Autorità, con riferimento alla tipologia di misura da adottare, con la stessa sentenza il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'alternativa prospettata dall'Autorità (tra "effetto compensativo indiretto" ed "effetto compensativo diretto") rientra interamente, in entrambe le soluzioni, nel perimetro tracciato dal giudicato; e ha altresì precisato che, ove le misure strutturali non siano tecnologicamente e concretamente accessibili ovvero risultino oggettivamente impraticabili o insoddisfacenti, altre misure di tipo rimediabile costituiscono soluzioni astrattamente sussumibili nel perimetro del giudicato, oltretutto potenzialmente idonee a ricostituire gli equilibri incisi.

In ordine, poi, alle proroghe dei diritti d'uso in banda 3400-3600 MHz, con le sentenze del 26 novembre 2019, nn. 13553, 13556, 13558, 13561, 13564, 13566, 13567, 13568 e 13570, il TAR del Lazio ha dichiarato l'illegittimità del parere dell'Autorità di cui alla delibera n. 183/18/CONS nella parte in cui ha ritenuto ragionevole, proporzionato e non discriminatorio parametrare i contributi per la proroga dei diritti d'uso in questione al prezzo a base d'asta per l'aggiudicazione delle frequenze della banda contigua 3600-3800 MHz. Secondo il TAR, la situazione venutasi a creare all'esito della gara – consistente nella notevole differenza di prezzo tra il valore economico dei contributi

per la proroga e quello dell'offerta aggiudicataria delle frequenze della banda 3600-3800 MHz – avrebbe dovuto indurre le amministrazioni a svolgere quell'intervento correttivo accennato dall'Autorità nei paragrafi 81 e 82 della delibera n. 183/18/CONS, che non risulta però essere mai stato esercitato; intervento grazie al quale, ad avviso del giudice, sarebbe stato scongiurato l'eccessivo vantaggio competitivo venutosi invece a creare a favore degli operatori che hanno esercitato l'opzione della proroga. Avverso tali sentenze l'Autorità ha proposto appello, allo stato pendente.

Da ultimo, in materia di pianificazione delle frequenze, con la sentenza del 25 febbraio 2020, n. 1388, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto dall'Autorità avverso la sentenza del 3 gennaio 2018, n. 13 con la quale il TAR del Lazio aveva annullato il piano nazionale di assegnazione delle frequenze (delibera n. 300/10/CONS) per violazione del principio della riserva di un terzo delle frequenze disponibili in favore dell'emittenza televisiva locale. In particolare, il Consiglio di Stato ha evidenziato come, successivamente all'adozione della delibera n. 300/10/CONS, sono intervenuti sostanziali cambiamenti – legislativi e regolamentari – nell'assetto del sistema radiotelevisivo (nazionale e locale) e nella relativa pianificazione delle risorse frequenziali, tali da rendere non più attuale l'assetto regolatorio delineato con la citata delibera, superato di fatto dal nuovo piano di assegnazione delle frequenze di cui alla delibera n. 39/19/CONS. Per tale motivo, il Consiglio di Stato ha annullato la sentenza del TAR Lazio per non aver rilevato la sopravvenuta carenza di interesse dell'emittente locale alla decisione del ricorso di primo grado.

Passando a trattare la materia del

servizio universale, si riporta la sentenza del 17 giugno 2019, n. 7783, con cui il TAR del Lazio ha in parte accolto e in parte dichiarato improcedibile il ricorso proposto da un operatore per l'annullamento della delibera n. 153/11/CIR, recante applicazione del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per il servizio universale per il 2004. Nello specifico, il Collegio ha riscontrato l'assenza nella delibera impugnata di un criterio scientifico di valutazione della sostituibilità tra telefonia fissa e telefonia mobile, mentre l'analisi svolta dall'Autorità, a giudizio del TAR, si sarebbe fermata: a) all'enunciazione di una generica finalità; b) all'indicazione di percentuali di variazione circa i prezzi dei servizi offerti dagli operatori rispetto all'anno precedente, di aumento dell'utilizzo della telefonia mobile e di flessione di domanda dei servizi di telefonia fissa; c) al riferimento ad *"una propensione generalizzata a modificare le proprie abitudini circa l'utilizzo di dispositivi per effettuare comunicazioni vocali"*; d) al richiamo della situazione di interconnessione tecnica tra servizio mobile e servizio fisso. L'Autorità ha appellato la predetta sentenza.

Di rilievo, in materia, anche la sentenza dell'8 ottobre 2019, n. 6881, con cui il Consiglio di Stato ha accolto gli appelli proposti da una società per l'annullamento delle sentenze del TAR Lazio dell'11 giugno 2018, nn. 6458, 6459, 6461 e 6463, con cui sono stati dichiarati infondati i ricorsi proposti dalla citata società per l'esecuzione e l'ottemperanza della sentenza del TAR Lazio n. 4926/2014 (relativo al servizio universale per gli anni 1999/2003). Ad avviso del Collegio, non sarebbe precluso all'Autorità un accertamento che, senza rimettere in discussione le questioni fin qui decise, e alla luce

delle novità tecnologiche e scientifiche nelle comunicazioni elettroniche, faccia emergere un criterio nuovo e ragionevole di ripartizione del predetto onere contributivo, ossia un altro e diverso presupposto imponible, purché si tratti di *"...un nuovo ed inusitato presupposto, non già quello basato sulla sostituibilità, rivelatosi allo stato fallace, oltretutto ripudiato dal giudicato ottemperando e che, se replicato, sarebbe irretito dalla nullità per violazione di quest'ultimo"*. Il Consiglio di Stato, dunque, ha accolto gli appelli riuniti, anche per la motivazione sopra esposta, con conseguenti nullità del presupposto contributivo in capo all'appellante e accertamento del diritto di questa al rimborso dei contributi pagati per le annualità in contestazione, aumentato di interessi e rivalutazione. L'Autorità, con la delibera n. 190/19/CIR del 16 dicembre 2019, ha revocato la delibera n. 102/19/CIR con cui era stato disposto l'avvio di una consultazione pubblica in esecuzione delle predette sentenze del TAR Lazio riformate dalla sentenza del Consiglio di Stato in parola.

Un'ulteriore decisione in tema riguarda la sentenza del Consiglio di Stato del 25 novembre 2019, n. 8024, che ha respinto l'appello proposto da un operatore avverso la delibera n. 169/15/CONS, con cui l'Autorità era intervenuta nei suoi confronti per impedire un'imponente manovra tariffaria che avrebbe riguardato, tra gli altri, il contenuto e i prezzi delle offerte del servizio universale. In particolare, l'operatore aveva formulato complesse doglianze, rivendicando la propria autonomia imprenditoriale e negoziale in materia di prezzi e invocando l'applicazione delle regole in tema di *ius variandi*. Il giudice ha, invece, innanzitutto chiarito, con riguardo al contenuto delle offerte finalizzate a garantire la fornitura del ser-

vizio universale, che esse non possono essere autonomamente ampliate (e rese più costose) se non vi è la necessità per l'utente. La finalità del servizio universale è, difatti, quella di "abilitare" il consumatore all'utilizzo delle comunicazioni elettroniche e non quella di imporre lo sfruttamento con l'impiego di risorse economiche eccedenti le esigenze dell'utenza meno evoluta, formata da anziani ed altri soggetti vulnerabili, poco inclini a selezionare in modo avveduto le diverse offerte di mercato. Chiarito quanto sopra, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il corretto esercizio dello *ius variandi* presupponga due ordini 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"*. In forza di tale principio, il Collegio ha quindi escluso che l'ampliamento delle offerte previsto dall'operatore potesse essere considerato una mera modifica contrattuale e ha, quindi, confermato l'intervento inibitorio dell'Autorità.

Sempre in tema di servizio universale, con la sentenza del 26 febbraio 2020 n. 2542, il TAR del Lazio ha accolto il ricorso proposto da un operatore mobile per l'annullamento della delibera n. 88/18/CIR relativa all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per le annualità 2008-2009. Nello specifico, il TAR ha ritenuto che, anche con riferimento alle annualità 2008 e 2009, non vi siano ragioni per discostarsi dagli orientamenti ampliamenti espressi dal giudice amministrativo con riferimento alle delibere di calcolo e distribuzione tra i diversi operatori di mercato degli oneri del servizio

universale relative agli anni passati. Nella fattispecie in esame, il Collegio ha osservato che non è stata dimostrata dall'Autorità una marcata situazione di concorrenza per sostituibilità fra fisso e mobile nel segmento di mercato interessato. Il mancato accertamento della predetta "sostituibilità" priverebbe di presupposto l'estensione a carico dell'operatore ricorrente dell'onere di contribuzione per il costo qualificato iniquo del servizio universale che, secondo la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, trova la sua ragion d'essere nella necessità di neutralizzare ogni effetto distorsivo della concorrenza a vantaggio di chi detti costi non debba affrontare.

In materia di tutela dell'utenza, nell'arco temporale di riferimento, il giudice amministrativo è intervenuto ancora una volta sull'annoso tema del riparto di competenze tra l'Autorità e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Segnatamente, con la sentenza del 25 ottobre 2019, n. 7296, il Consiglio di Stato – sulla base della decisione del 13 settembre 2018 resa dalla Corte di Giustizia nelle cause riunite C-54/17 e C-55/17 – ha accolto l'appello proposto dall'AGCM avverso la sentenza del TAR Lazio n. 1754 del 2013 che aveva escluso la competenza dell'AGCM a sanzionare un caso di attivazione non richiesta di servizi di comunicazione elettronica, affermando invece la competenza dell'AGCOM. Nello specifico, nella citata pronuncia è stato sostenuto che il menzionato riparto di competenze non deve essere definito sulla base dei criteri, di matrice penalistica, di specialità o assorbimento, bensì debba definirsi secondo il criterio autonomo di incompatibilità: la regola generale, pertanto, è rappresentata dalla competenza esclusiva dell'AGCM, potendosi configurare la competenza delle autorità di settore sol-

tanto nel caso in cui le norme di regolazione contengano profili di disciplina incompatibili con quelle previste dalle norme generali in materia di pratiche commerciali scorrette. Giova ricordare che si tratta della prima decisione giurisprudenziale che affronta l'annosa questione del riparto di competenze tra AGCOM e AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette nel settore delle comunicazioni elettroniche dopo l'entrata in vigore dell'art. 27, comma 1-*bis* del Codice del Consumo. L'Autorità ha deciso di proporre al Consiglio di Stato un ricorso per chiarimenti ex art. 112, comma 5, c.p.a. dal momento che alcuni passaggi della sentenza n. 7296/2019, in mancanza di un chiarimento sulla loro esatta portata, potrebbero essere interpretati in senso letterale, con l'effetto di ricavare erroneamente – dalla regola *iuris* stabilita per il caso concreto e valevole solo per casi del tutto analoghi – un diverso criterio generale di riparto delle competenze tra le due Autorità. In altri termini, un'interpretazione letterale ed estensiva della citata pronuncia potrebbe indurre a ritenere che, salvi i casi di incompatibilità, il Codice del consumo trovi sempre ed esclusiva applicazione in luogo della normativa settoriale la cui violazione, quindi, non potrebbe più essere sanzionata dall'AGCOM. La paventata interpretazione della sentenza – non conforme al diritto europeo – è già stata utilizzata da imprese regolate dall'AGCOM in recenti contenziosi insorti avverso provvedimenti sanzionatori dell'Autorità adottati in settori diversi dalle comunicazioni elettroniche, quali l'audiovisivo, nei quali viene eccepita, per la prima volta l'incompetenza dell'AGCOM alla luce dell'art. 27 comma 1-*bis* del Codice del Consumo. Tale lettura è stata accolta, in sede cautelare, dallo stesso Consiglio di Stato con

ordinanza del 24 gennaio 2020 n. 249, resa nell'ambito del contenzioso instaurato da una emittente, sanzionata dall'Autorità con delibera n. 171/19/CSP per violazione delle disposizioni in materia di pubblicità televisiva e televendite. Sempre in tema, con particolare riferimento alle procedure di migrazione, si evidenzia che il Consiglio di Stato, con la sentenza del 12 dicembre 2019, n. 8610, ha respinto l'appello presentato dall'Autorità per la riforma della sentenza del TAR del Lazio del 25 marzo 2015, n. 4574 di annullamento della delibera di ordinanza-ingiunzione n. 183/14/CONS. In particolare, con la citata delibera, l'Autorità aveva sanzionato la ricorrente per non aver fornito il codice di migrazione nei tempi e con le modalità previste dalla normativa in materia. Nello specifico, il Consiglio di Stato, con la pronuncia in parola, ha affermato che, alla luce del dato letterale dell'art. 1, comma 1, della delibera n. 23/09/CIR e dell'art. 4, comma 2, della delibera n. 52/09/CIR, l'ambito soggettivo di applicazione delle suddette disposizioni va esclusivamente limitato agli "operatori di rete fissa riportati nell'allegato A", ovvero agli operatori telefonici, e non anche ai meri reseller, tra i quali invece figurava, all'epoca dei fatti contestati, la società in questione.

Con le sentenze del 24 febbraio 2020 nn. 2362, 2370, 2371, 2374 e 2378, il TAR del Lazio ha dichiarato inammissibili i ricorsi proposti dai principali operatori avverso la Comunicazione n. 487/18/CONS, recante "Linee Guida sulle modalità di dismissione e trasferimento dell'utenza nei contratti per adesione".

Le intervenute decisioni favorevoli si fondano sostanzialmente sulla considerazione che la deliberazione impugnata si limita a dettare delle mere linee guida prive di autonomia e immediata lesività, in

quanto non costituiscono un atto di regolazione bensì un atto di interpretazione, indirizzo, orientamento e supporto ai destinatari della legge che, come tali, non incidono direttamente nella sfera giuridica degli operatori. Questi ultimi, infatti, sono tenuti a adeguarsi al dettato normativo e possono, se del caso, impugnare l'atto contestato solo a seguito dell'adozione di un successivo provvedimento attuativo.

In materia di condizioni di contratto, si segnala la sentenza del 27 febbraio 2020, n. 1424 con cui il Consiglio di Stato ha accolto l'appello dell'Autorità avverso la sentenza del TAR del Lazio n. 12421/2016 sulla delibera n. 519/15/CONS, che dispone che gli operatori di telefonia mobile possano modificare «*le condizioni contrattuali solo nelle ipotesi e nei limiti previsti dalla legge o dal contratto medesimo*» (cd. *ius variandi*). Il Collegio ha affermato che l'art. 33, comma 2, lett. m.) del decreto legislativo n. 206/2005 condiziona l'esercizio dello *ius variandi* alla sussistenza di un giustificato motivo indicato nel contratto e, in ogni caso, anche in assenza di tale puntuale prescrizione, un limite legale è desumibile dal principio generale di buona fede. Pertanto, l'operatore nell'esercitare lo *ius variandi* è obbligato ad indicare le ragioni oggettive che giustificano l'esercizio di tale diritto.

Un contenzioso molto dibattuto nell'ultimo anno è stato quello in materia di fatturazione a 28 giorni, si richiamano le sentenze del 4 febbraio 2020, n. 879, del 7 febbraio 2020, n. 987, e del 24 febbraio 2020, n. 1368 del Consiglio di Stato, che seguono i dispositivi con cui il 4 luglio 2019 aveva rigettato gli appelli e confermato, le delibere sanzionatorie e di ordine agli operatori di restituzione dei giorni erosi. Il Consiglio di Stato ha definitivamente accertato l'esistenza

d'una diretta consequenzialità tra la violazione del principio di trasparenza sulla periodicità della fatturazione e l'indebita percezione di somme da parte degli operatori, in virtù della quale le violazioni generalizzate hanno inciso su una moltitudine di utenti in esito a un'unica condotta. Pertanto, il Consiglio ha ritenuto che l'Autorità, a fronte di vicende connotate da alta efficacia lesiva, in base alla legge n. 481/1995 abbia legittimamente attivato i propri poteri regolatori verso gli operatori, definendo i loro limiti nel mercato di riferimento e tutelando gli utenti incisi mercé lo strumento di tutela indennitaria diffusa ed automatica prevista dalla legge.

Passando al settore dei servizi media audiovisivi, le decisioni giurisprudenziali hanno riguardato le seguenti materie: numerazione automatica dei canali (LCN), diritto d'autore, posizioni dominanti e tutela dell'utenza.

In ordine alla numerazione automatica dei canali (LCN), con il parere n. 1350 del 2 maggio 2019 (numero affare 251/2018) il Consiglio di Stato si è pronunciato per il rigetto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da una società per l'annullamento del piano LCN di cui alla delibera n. 237/13/CONS. In particolare, il giudice ha affermato che l'Autorità, nell'adottare il nuovo piano LCN – in esecuzione delle sentenze del Consiglio di Stato (nn. 4658, 4659, 4660 e 4661/2012) che avevano annullato il precedente piano LCN (delibera n. 366/10/CONS) – ha legittimamente esercitato anche il potere di «*revisione del piano, in base allo sviluppo del mercato*», attribuito dall'art. 32, comma 2, lett. f) del TUSMAR. L'Autorità, infatti, nell'adottare il nuovo piano LCN non poteva non tenere conto del completamento dello *switch-off* sull'intero territorio nazionale. Il

Consiglio di Stato ha, inoltre, dichiarato che le modifiche apportate al piano in merito alla definizione di «*genere di programmazione semigeneralista*» sono state adeguatamente motivate dall'Autorità.

Sullo stesso tema, merita di essere segnalata la sentenza del 9 dicembre 2019, n. 8392, con cui il Consiglio di Stato – disposta la riunione degli appelli proposti dall'Autorità e da alcuni operatori – ha riformato la sentenza del TAR del Lazio n. 2542/2019, accogliendoli entrambi sotto differenti profili. Con specifico riferimento all'appello proposto dall'Autorità, il Supremo Consesso ha affermato che – come già evidenziato dalla Cassazione a Sezioni Unite in una vicenda analoga (sentenza n. 1836 del 1° febbraio 2016) – la situazione di fatto sulla quale si è pronunciato il TAR del Lazio è stata drasticamente e irreversibilmente modificata dal sopravvenire di un nuovo assetto, dato dal passaggio dalla tecnica analogica a quella digitale mediante il totale spegnimento della televisione analogica; perciò ha annullato la sentenza del TAR del Lazio nella parte in cui, in contrasto con la situazione di fatto determinatasi, ha imposto un'attività «*ora per allora*» non più consentita ai sensi del diritto vigente. Il Supremo Consesso ha, altresì, accolto la domanda di risarcimento formulata da un operatore nei confronti dell'Autorità, definendo i criteri in base ai quali l'Amministrazione dovrà sottoporre al Collegio una proposta di quantificazione del danno.

Per quanto concerne, inoltre, la materia del diritto d'autore si evidenzia quanto statuito dal Consiglio di Stato con la sentenza 15 luglio 2019, n. 4993, con cui sono state respinte tutte le doglianze formulate dalle associazioni di categoria appellanti. Il Consiglio di Stato ha confermato la correttezza

del regolamento di cui all'allegato A della delibera n. 680/13/CONS e dell'interpretazione fornita dall'Autorità dell'articolato quadro normativo di riferimento, rilevando come la frammentarietà delle norme non deve escluderne l'interpretazione sistematica. I giudici di Palazzo Spada hanno accolto solo due motivi di appello marginali relativi alle misure sanzionatorie adottate dall'Autorità, ai sensi della legge n. 249/1997 richiamate agli artt. 8, 13 e 14 del regolamento, in caso di mancato rispetto degli ordini di rimozione selettiva e/o disabilitazione all'accesso. Nella sentenza, tuttavia, il Consiglio di Stato non fa alcuna menzione dell'intervenuta adozione della legge n. 167/2017 che, come noto, all'art. 2 attribuisce espressamente all'Autorità il potere di adottare provvedimenti cautelari in materia di diritto d'autore. Ebbene, il mancato richiamo operato alla legge del 2017 induce a ritenere che il giudice amministrativo si sia pronunciato su un assetto normativo in parte superato e già modificato dal Legislatore. Da ultimo, in materia di tutela degli utenti, e più specificamente dei minori, si richiama la sentenza del 14 aprile 2020, n. 2418, con cui il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso in appello proposto dalla concessionaria pubblica, accertando definitivamente la legittimità della delibera di ordinanza ingiunzione n. 20/08/CSP, con la quale l'Autorità aveva ingiunto, alla sopracitata concessionaria, il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria la violazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori, in combinato disposto con l'articolo 34, comma 3, del TUSMAR. Nello specifico, il Consiglio di Stato ha affermato che questa Autorità, in forza del rinvio operato dall'art. 35 del citato TUSMAR, è competente a sanzionare anche condotte poste in essere in violazione dei precetti di divieto desu-

mibili dalle previsioni del citato Codice, prescrittive di impegni a carico delle emittenti televisive.

Con la pronuncia in parola, poi, i giudici di Palazzo Spada hanno fatto osservare che la giurisdizione esercitabile dal giudice amministrativo *"sul provvedimento sanzionatorio assunto da un'Autorità amministrativa indipendente, in ordine alla sussistenza dell'illecito sanzionato, pur essendo caratterizzata dalla pienezza e dall'effettività [...] non può spingersi fino a consentire la sostituzione del giudice all'Amministrazione nello svolgimento di valutazioni discrezionali ad essa riservate."*

Nel settore dei servizi postali, gli interventi giurisprudenziali hanno riguardato il tema dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali e gli obblighi in materia di carte dei servizi.

In tema di titoli abilitativi, si riportano le seguenti decisioni.

Il TAR del Lazio, con la sentenza del 3 maggio 2019, n. 5625, ha rigettato il ricorso proposto da un operatore postale per l'annullamento della delibera di ordinanza-ingiunzione irrogata *"per l'espletamento di servizi postali rientranti nell'ambito del servizio universale in mancanza del prescritto titolo abilitativo"*. Il TAR, condividendo la tesi dell'Autorità, ha ritenuto che, in presenza di un contratto di *franchising*, che prevede attraverso vincoli contrattuali un'attività di direzione e coordinamento in capo alla società capogruppo, questa ha l'obbligo di verificare il corretto adempimento degli obblighi della normativa settoriale, ivi inclusi gli atti regolatori dell'Autorità. Da ciò consegue l'obbligo di verificare l'effettivo possesso da parte di tutti i componenti del gruppo del titolo abilitativo prescritto dall'Autorità, in applicazione dei principi generali in tema di controllo e di vigilanza. La sentenza non risulta allo stato

impugnata.

Sempre in tema, ma in senso contrario, si segnala la sentenza del 13 maggio 2019 n. 3111, con cui il Consiglio di Stato ha accolto l'appello promosso da un operatore avverso la sentenza del TAR del Lazio n. 8151/2018, che confermava i provvedimenti sanzionatori per la violazione degli obblighi inerenti all'autorizzazione generale, per aver svolto l'attività postale coinvolgendo, anche per il tramite di alcune società affiliate, operatori terzi non muniti del titolo abilitativo. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'art. 21, c. 7, del decreto legislativo n. 261/1999 non prevederebbe alcuna forma di responsabilità in capo a soggetti diversi da quelli che abbiano omesso di dotarsi del necessario titolo abilitativo. Non si configurerebbe, per i giudici di Palazzo Spada, neanche *culpa in vigilando* in quanto la normativa di settore non prevede, rispettivamente, in capo al *franchisor* e alla società controllante, un obbligo di verifica circa il possesso da parte dei *franchisees* e delle società controllate delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle rispettive attività economiche. Pende il ricorso per revocazione nei confronti della pronuncia sopra illustrata.

Con la sentenza del 16 maggio 2019, n. 6093, il TAR del Lazio ha in parte respinto e in parte dichiarato inammissibile il ricorso proposto da alcuni corrieri espresso per l'annullamento della delibera n. 129/15/CONS, recante *"Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali"*, rilevando che l'inquadramento del servizio di corriere espresso nell'ambito dei servizi postali e la sottoposizione di tale attività all'autorizzazione generale sono coerenti con le norme della direttiva n. 97/67. Ciò in linea con quanto affermato dalla

CGUE (cause riunite C-259/16 e C-260/16) secondo cui la circostanza che i servizi di corriere espresso apportino, eventualmente, un valore aggiunto non è tale da far venir meno la loro qualità di «servizi postali». Pertanto, anche i corrieri espresso sono soggetti a tutti gli obblighi regolatori, ivi incluso quello di contribuire al fondo di compensazione.

Di rilievo anche la sentenza del 1° luglio 2019, n. 8491, con la quale il TAR del Lazio ha accolto in parte il ricorso con cui una società ha chiesto l'annullamento della delibera n. 370/18/CONS, concernente una ordinanza-ingiunzione "per la violazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 261/1999 e dell'art. 8 del "Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali" (all. A delibera n. 129/15/Cons)". Il TAR ha rigettato il principale motivo di censura con cui la ricorrente lamentava che l'interpretazione prefigurata dall'Autorità – volta a escludere dal "trasporto" ogni attività accessoria di raccolta, smistamento e distribuzione, invece inquadrabile nelle successive fasi della sequenza dei servizi postali – fosse in contrasto con la *ratio* e le disposizioni stesse della direttiva n. 97/67/CE.

Sempre in tema di titoli abilitativi, con la sentenza del 9 ottobre 2019, n. 11664, il TAR del Lazio ha respinto un altro ricorso proposto da alcuni autotrasportatori e spedizionieri per l'annullamento della delibera n. 129/15/CONS innanzi citata. Il TAR, in applicazione della citata giurisprudenza della CGUE, ha rilevato l'inquadramento di detti servizi nel settore postale con la direttiva n. 97/67/CE e che, pertanto, è legittima la sottoposizione di tale attività all'autorizzazione generale. Al pari dei corrieri espresso, anche autotrasportatori e spedizionieri sono soggetti a tutti gli obblighi regolatori, ivi incluso quello di con-

tribuire al fondo di compensazione.

Passando agli obblighi in tema di carte dei servizi, il TAR del Lazio si è pronunciato, con la sentenza del 2 ottobre 2019, n. 11483, sul ricorso proposto da una società per l'annullamento della sanzione irrogata da questa Autorità per la violazione della direttiva in materia di carta dei servizi (artt. 7, comma 2, e 8, commi 1 e 3, lett. a, d, f) e g) dell'allegato A alla delibera n. 413/14/CONS). Il TAR, nello specifico, ha rigettato i motivi di ricorso, ritenendo che gli obblighi informativi si impongono agli operatori del settore postale non solo rispetto alle aziende mittenti ma anche ai singoli utenti destinatari dell'invio, così da assicurare loro la conoscenza minima delle informazioni basilari e degli elementi la cui cognizione è imprescindibile per porre rimedio a un eventuale disservizio afferente al recapito postale. Il TAR ha sostenuto l'assenza di equipollenze tra le forme di pubblicità "erga omnes" previste dalla direttiva e le indicazioni inserite su singoli contratti di servizio o sulle fatture.

In ordine al funzionamento dell'Autorità, si evidenziano le seguenti principali pronunce.

Con particolare riguardo all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, di rilievo è quanto sostenuto dal Consiglio di Stato con la sentenza del 7 ottobre 2019, n. 6764, con cui è stata riformata la sentenza del TAR del Lazio n. 2533/2019, che aveva respinto il ricorso presentato dalla concessionaria pubblica avverso la delibera n. 188/18/CONS di avvio dell'analisi e valutazione dei limiti di affollamento pubblicitario di cui all'art. 38 del TUSMAR. Nel merito, a giudizio del Consiglio di Stato, le necessità difensive sono prioritarie rispetto alla riservatezza di soggetti terzi e, in tal senso, il dettato normativo ammette l'ac-

cesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, anche se formati nel corso del procedimento amministrativo. Si segnala, altresì, la sentenza del 20 agosto 2019, n. 5768, con la quale il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso avverso il diniego al diritto di accesso alla base dati utilizzata dall'Autorità per la determinazione dei costi netti. I giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che l'interesse conoscitivo della società appellante si giustificasse nell'esigenza di tutelare i propri interessi giuridici, in quanto i dati utilizzati per la determinazione del costo netto hanno una evidente rilevanza in ragione dei meccanismi di ripartizione dei costi stessi tra gli operatori del settore. Secondo il Collegio, all'esercizio dell'accesso non può essere considerata preclusiva la circostanza per cui gli atti richiesti non sarebbero in possesso dell'Amministrazione, bensì dell'organismo indipendente che deve procedere alla verifica dei conti e delle altre informazioni su cui si basa il calcolo del costo netto degli obblighi di servizio universale.

Per quanto attiene al finanziamento dell'Autorità, con riferimento al contributo dovuto dagli operatori nel settore delle comunicazioni elettroniche si segnala l'importante ordinanza del 13 maggio 2019, n. 3190 con la quale il Consiglio di Stato, in esito all'udienza di discussione di alcuni dei primi giudizi di appello promossi dall'Autorità contro le numerose sentenze del TAR Lazio in materia, ha sottoposto alla Corte di Giustizia alcuni quesiti interpretativi ai sensi dell'art. 267 TFUE. Risulta, in particolare, di estrema importanza quanto affermato dai giudici di Palazzo Spada in ordine all'assenza di ogni riferimento, nella sentenza della CGUE del 18 luglio 2013, al perimetro dei costi dell'ANR finanziabili ai sensi dell'art. 12 della di-

rettiva 2002/20/CE, c.d. direttiva autorizzazioni. Il Consiglio di Stato ha sottolineato, infatti, che nella richiamata sentenza non vi è alcun riferimento alla nozione di attività di *“regolamentazione ex ante”* e che la Corte all'epoca non ha fornito *“in definitiva elementi utili per delimitare o individuare, nello specifico, le tipologie di “attività” oggetto di finanziamento”*. Di conseguenza, il Consiglio di Stato ha formulato alla Corte due quesiti nei termini suggeriti dall'Autorità, volti a chiarire il perimetro dei costi dell'ANR finanziabili ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2002/20/CE e le modalità di rendicontazione e rettifica dei costi sostenuti.

Con riferimento al contributo dovuto dagli operatori postali si segnalano le sentenze del 10 gennaio 2020, nn. 252 e 253, con cui il TAR del Lazio ha respinto i ricorsi promossi da alcuni operatori postali avverso le delibere n.

427/17/CONS e n. 61/18/CONS recanti la disciplina del contributo da versare all'Autorità per l'anno 2018. Le sentenze in esame meritano particolare menzione in quanto si tratta delle prime pronunce favorevoli sul sistema di c.d. auto-finanziamento dell'Autorità introdotto, in luogo del precedente meccanismo di c.d. co-finanziamento di cui al decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261, a partire dal 2017. Nello specifico, il Tribunale, con riferimento al principale motivo di ricorso – concernente la persistenza dell'obbligo di co-finanziamento statale e la creazione di un fondo di cui all'art. 2, comma 14, lett. a), decreto legislativo n. 261/2011 – ha affermato, in linea con il nuovo quadro normativo e giurisprudenziale, che, a partire dal contributo relativo all'anno 2017, occorre fare riferimento al nuovo sistema disciplinato dai soli commi 65 e 66 dell'art. 1 del decreto legi-

slativo n. 266/2005, ove non vige l'obbligatorietà del co-finanziamento statale delle attività dell'Autorità; conseguentemente, la parte coperta dal finanziamento statale può anche essere pari a zero, per ciascuna annualità considerata, senza che ciò possa determinare vizio dell'atto amministrativo adottato dall'Autorità.

Sulla scia di tale ultimo orientamento, si segnalano le successive sentenze del 6 marzo 2020, nn. 3024 e 3032, con cui il TAR del Lazio, in ossequio ai principi sanciti con le richiamate sentenze sulla natura dei corrieri espresso, ha respinto i ricorsi promossi avverso le delibere n. 427/17/CONS e n. 61/18/CONS. Il TAR ha, infatti, affermato che le imprese che svolgono attività di corriere espresso sono assoggettate al regime autorizzatorio e al connesso obbligo contributivo legato alla regolazione del settore postale.