



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

# RELAZIONE ANNUALE 2020

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro





Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

*Presidente*

ANGELO MARCELLO CARDANI

*Componenti*

ANTONIO MARTUSCIELLO (fino al 29/02/2020)

MARIO MORCELLINI

ANTONIO NICITA

FRANCESCO POSTERARO

*Segretario generale*

NICOLA SANSALONE

*Capo di gabinetto del Presidente*

ANNALISA D'ORAZIO

---

# Indice

<i>Prefazione del Presidente</i> .....	7
<i>Premessa alla lettura</i> .....	11
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>Il contesto istituzionale dell’Autorità</b> .....	<b>13</b>
1.1 L’Autorità nel contesto europeo e internazionale .....	16
1.2 Il ruolo e le relazioni istituzionali dell’Autorità nel contesto italiano .....	21
1.3 Attività di ricerca e analisi e profili di regolamentazione dei nuovi mercati digitali ..	27
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>L’attività dell’Autorità</b> .....	<b>39</b>
2.1 Gli interventi regolatori e la vigilanza nei mercati delle comunicazioni elettroniche ....	42
2.2 I servizi “media”: analisi, regole e controlli ....	46
2.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema delle comunicazioni .....	52
2.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale .....	70
2.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti .....	75
2.6 Una nuova generazione regolamentare: servizi digitali e spettro radio .....	83
2.7 L’attività ispettiva e il Registro degli Operatori di Comunicazione .....	91
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>Il contesto economico e concorrenziale: assetti e prospettive dei mercati regolati</b> ....	<b>95</b>
3.1 Gli scenari nei mercati delle telecomunicazioni ..	100
3.2 Il contesto di mercato nel settore dei servizi postali .....	121
3.3 L’evoluzione dei media e la rivoluzione digitale ..	129
<b>CAPITOLO IV</b>	
<b>L’organizzazione dell’Autorità</b> .....	<b>153</b>
4.1 L’assetto organizzativo e la politica delle risorse umane .....	155
4.2 Gli organismi strumentali e ausiliari .....	163
4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale ..	166
<b>CAPITOLO V</b>	
<b>I risultati conseguiti e i programmi di lavoro</b> ..	<b>175</b>
5.1 Il piano di monitoraggio delle attività dell’Autorità .....	178
5.2 I risultati del piano di monitoraggio .....	180
5.3 I programmi di lavoro dell’Autorità per il prossimo anno .....	199
Appendice di documentazione .....	209
Allegato: Le comunicazioni nel 2020. L’impatto del coronavirus nei settori regolati	

La *Relazione annuale 2020 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, se non diversamente specificato, presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel periodo compreso tra il 1° maggio 2019 e il 30 aprile 2020.

Le elaborazioni dei dati, salvo diversa indicazione, sono eseguite dall'AGCOM. Per i dati dell'Autorità si omette l'indicazione della fonte.

Le composizioni percentuali sono arrotondate automaticamente quasi sempre alla prima cifra decimale. Il totale dei valori percentuali così calcolati può risultare non uguale a 100.

Inoltre, si evidenzia che i dati non sempre sono direttamente confrontabili con quelli riportati nelle precedenti Relazioni annuali. In alcuni casi, infatti, le imprese hanno operato integrazioni e ri-classificazioni dovute sia a variazioni e integrazioni nelle metodologie di calcolo (ad esempio *driver* per l'attribuzione dei ricavi o degli investimenti) sia a mutamenti dei perimetri di attività economica aziendale; ciò ha determinato aggiustamenti in termini di importi economici talvolta di entità anche non marginale.

Sul sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it) sono pubblicati approfondimenti ed eventuali segnalazioni di *errata corrige*.



**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**  
Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli  
Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma  
[www.agcom.it](http://www.agcom.it)

---

# Prefazione del Presidente

**Q**uella che presentiamo quest'anno è una Relazione che esula dal perimetro temporale riferito al mandato ordinario. Come è noto, l'attuale consiliatura si è conclusa lo scorso luglio ma, anche alla luce dell'emergenza COVID-19 che ha colpito il mondo intero e che ha avuto un impatto così grave nel nostro Paese, ha vissuto un regime di prorogatio che è perdurato fino al punto da farci presentare una nuova Relazione, per così dire, extra.

Anche solo a giudicare dall'estensione del lavoro prodotto, mi pare evidente che l'Autorità non sia stata con le mani in mano. Tutt'altro. A dimostrazione del fatto che i compiti affidati all'AGCOM sono di primaria importanza, la presente Relazione riporta una mole consistente di interventi che, evidentemente, non potevano essere rinviati o che non potevano essere rinviati per un anno intero.

Il protrarsi del mandato ci consente di offrire, anche in questa occasione, un'analisi completa delle dinamiche dei mercati regolati e il resoconto delle attività svolte nel periodo annuale di riferimento (nel caso specifico maggio 2019 – aprile 2020).

Nella prefazione alla scorsa Relazione, riferendomi all'intero settennato, ho avuto modo di fare riferimento alla crisi economica globale che, all'inizio dell'attuale consiliatura, caratterizzava il quadro macroeconomico generale. La stagnazione della ricchezza e dei consumi, l'incertezza diffusa, la diminuzione degli investimenti, dell'occupazione e del potere di acquisto delle famiglie, che si è registrata dal 2009 al 2014, hanno visto una inversione di rotta, seppur modesta, dal 2015. Oggi, e nel prossimo futuro, il nostro Paese dovrà affrontare una nuova crisi economica, generata, questa volta, dall'emergenza legata al COVID-19. È presto ancora per avanzare previsioni di carattere generale, ma abbiamo ritenuto opportuno fornire una prima analisi dell'impatto che essa ha avuto sui mercati oggetto della nostra regolamentazione.

Anche al fine di valutare l'impatto dell'emergenza in corso sui mercati interessati, appare utile ricordare l'andamento registrato fino all'adozione delle prime misure volte a contenere la diffusione del virus. Il valore complessivo dei mercati regolati dall'Autorità nel 2019 è di circa 52,3 miliardi di euro, con una flessione su base annua del 2,8% rispetto all'anno precedente, tornando sostanzialmente ai valori registrati nel 2015. L'anno trascorso si pone in linea con quanto riscontrato negli anni che hanno interessato l'intero mandato del Consiglio: si è registrata l'ulteriore difficoltà per alcuni settori, ormai cronica, la stagnazione è proseguita per altri, con andamenti differenziati anche all'interno dei singoli mercati.

*Nelle telecomunicazioni la progressiva diffusione degli accessi broadband e ultrabroadband ha determinato una contenuta flessione dei ricavi della rete fissa, pari all'1,7% su base annua, che, rispetto al 2015, ha fatto registrare un lieve aumento (+0,6%). Al riguardo, occorre rilevare come le misure di contenimento della diffusione del virus hanno avuto ripercussioni sulla domanda dei servizi basati sugli accessi in parola, ponendo le basi per una previsione in senso migliorativo dei ricavi nel prossimo futuro. Con riferimento al comparto della rete mobile, la riduzione dei ricavi è decisamente più marcata, pari al 7,3% su base annuale, e con un trend complessivo ancora peggiore, che vede la riduzione aumentare al 13,1% se si considera l'arco temporale 2015-2019.*

*Anche nei singoli mercati dei media si registrano andamenti disomogenei in misura talvolta rilevante. La televisione a pagamento, che ha dovuto confrontarsi con la progressiva diffusione di contenuti a pagamento via web, ha registrato nell'ultimo anno una flessione consistente dei ricavi, pari al 6,7%, tornando ai valori del 2015. La televisione in chiaro ha subito una flessione meno accentuata nell'ultimo anno, pari all'1,9%, mentre il trend degli anni 2015-2019 è in aumento del 4,1%. Anche in questo caso, ovviamente, la situazione emergenziale ha avuto – e avrà – implicazioni rilevanti, ma, a differenza della telefonia fissa, l'impatto sarà negativo, a causa delle ripercussioni registrate sul settore pubblicitario. La radio, in netta controtendenza, ha visto aumentare i ricavi del 1,7% nell'ultimo anno, in continuità con il trend positivo che ha visto i ricavi aumentare di oltre il 9% negli ultimi cinque anni.*

*Il settore editoriale prosegue nel proprio declino strutturale, determinato dalla riduzione delle copie vendute e degli annessi introiti pubblicitari, che hanno portato ad una ulteriore flessione dei ricavi complessivi, per i quotidiani e i periodici, di oltre il 9% su base annua e del 25,7% se si considera il periodo 2015-2019.*

*Alla flessione registrata dai media tradizionali si contrappone la costante crescita della raccolta pubblicitaria effettuata dalle piattaforme online. I ricavi di questo segmento sono cresciuti del 9,5% solamente nel 2019 e sono più che raddoppiati negli ultimi cinque anni, passando da 1,7 ad oltre 3,3 miliardi di euro. I dati dell'ultimo anno, in cui l'online ha superato anche la televisione come mercato pubblicitario nazionale, verranno ulteriormente influenzati, in senso positivo, dalla situazione emergenziale in corso, che ha ulteriormente incentivato il commercio elettronico.*

*L'e-commerce ha rivestito un ruolo determinante anche con riguardo ai dati fatti registrare dal settore postale. In tale settore, infatti, i ricavi sono cresciuti complessivamente del 3,5% lo scorso anno e del 16,3% nell'ultimo quinquennio. Ciò è dovuto al maggior utilizzo dei servizi legati al commercio elettronico, come l'attività dei corrieri espresso (+8,6% nell'anno, +45,2% nel periodo), a fronte di una costante flessione dei tradizionali servizi rientranti nel servizio universale (-7,3% nel 2019, -25,5% negli ultimi cinque anni). Anche in questo caso è già ampiamente riscontrabile un'ulteriore accentuazione del trend descritto dovuta alle misure di contrasto al COVID-19.*

*L'emergenza epidemiologica che stiamo affrontando ha senza dubbio imposto una forte accelerazione al cambiamento descritto l'anno scorso e riferito ad un più ampio arco temporale. È sotto gli occhi di tutti il profondo mutamento degli equilibri di mercato, delle abitudini di consumo e dei parametri sociali che si sta verificando in questi mesi. Il monitoraggio strettamente riferito a quest'ultimo periodo ne fornirà ulteriore conferma. Non può che derivarne una ulteriore spinta all'innovazione,*

---

*alla revisione dei processi aziendali e alla diversificazione dei modelli di business, che già si prospettava l'anno scorso.*

*L'AGCOM in questi anni ha cercato, nell'ambito delle proprie competenze, di predisporre e attuare una regolamentazione mirata al corretto equilibrio fra le diverse esigenze sottoposte alla tutela pubblica. Ciò al fine di favorire l'innovazione tecnologica senza, tuttavia, privare i mercati dei sani meccanismi competitivi e senza lasciare prive di tutela le esigenze dei consumatori finali.*

*Oggi, l'evoluzione dei mercati indotta con maggior vigore dall'emergenza impone uno sforzo ulteriore da parte del Regolatore, poiché il rischio di squilibrio fra le varie istanze è più elevato rispetto al recente passato.*

*In un frangente nel quale sono state adottate misure estremamente restrittive rispetto a libertà fondamentali, come quella di uscire dalle abitazioni, assume rilievo centrale per i cittadini tutto quello che serve per mantenere i contatti con l'esterno e per potersi approvvigionare di beni di prima necessità. Il Governo stesso, nell'imporre misure così restrittive, ha riconosciuto la centralità dei servizi di comunicazioni elettroniche, disponendo che le imprese del settore intraprendessero iniziative di potenziamento delle infrastrutture e facessero quanto necessario a garantire la continuità dei servizi. L'incremento delle prestazioni, funzionale a soddisfare l'incremento della domanda, non deve realizzarsi, tuttavia, a detrimento dei livelli competitivi raggiunti dai mercati in questi anni. Tra il 2018 e il 2019 il grado di concentrazione dei mercati dei servizi di telecomunicazione di rete fissa è sceso sia in termini di linee di accesso, sia in termini di ricavi da servizi a banda larga. Le analisi di mercato svolte ci hanno permesso di evidenziare, da un lato, un maggior livello di concorrenza infrastrutturale e, dall'altro, un incremento della qualità dei servizi offerti alla clientela. Il modello sul quale abbiamo investito in termini regolatori ha portato benefici, quindi, sotto diversi aspetti, non sempre facilmente conciliabili fra loro, con risultati significativi sotto il profilo degli investimenti nelle reti di nuova generazione e nell'innovazione dei servizi. Nel prossimo futuro l'Autorità sarà impegnata nella non agevole missione di preservare, e se possibile migliorare, gli equilibri raggiunti.*

*Esigenze analoghe possono riferirsi a un altro settore regolato, sul quale sta avendo importanti ripercussioni l'emergenza in corso. Il settore postale è stato affidato alle nostre cure nel corso della presente consiliatura. È abbastanza fisiologico, quindi, un quadro competitivo meno sviluppato rispetto ad altri mercati, accompagnato da una certa frammentazione riscontrabile in alcuni segmenti di esso. Occorre evitare che la disomogeneità fra diversi segmenti si traduca in posizioni dominanti circoscritte in quelli che, nel prossimo futuro, possono rappresentare mercati dotati di una certa autonomia. Da un lato, quindi, deve vigilarsi attentamente sulla posizione di forza detenuta dall'ex monopolista nel mercato dei servizi postali non rientranti nel servizio universale e, in particolare, nel servizio di spedizione di lettere. Dall'altro non può essere trascurato il ruolo di alcune piattaforme dedicate alla vendita online, che, seppur attive in mercati, come quello dei servizi di consegna pacchi, connotati da un più ampio grado di concorrenza, possono sfruttare gli ulteriori sviluppi dell'e-commerce rafforzando eccessivamente la propria posizione lungo tutta la filiera, utilizzando, a tal fine, la particolare ampiezza dell'integrazione verticale che li caratterizza.*

*L'emergenza legata al COVID-19 ha mostrato anche quanto rilevante sia stata l'evoluzione alla quale è stata sottoposta la missione affidata all'Autorità in tema di tutela del pluralismo e della parità di*

*accesso ai mezzi di informazione. La profonda mutazione che ha caratterizzato il sistema dell'informazione in questi anni ha imposto nuovi strumenti d'analisi e interventi regolamentari innovativi e, fra queste, interessanti formule di auto e co-regolamentazione. Abbiamo ottenuto risultati importanti attraverso tali iniziative, tuttavia, riteniamo opportuno, oggi con convinzione ancora maggiore, che venga arricchita la strumentazione a nostra disposizione al fine di verificare il funzionamento della profilazione algoritmica ai fini della selezione delle informazioni e dei contenuti e di indagare gli esiti dell'applicazione delle policy e delle regole che le piattaforme digitali globali si sono date in tema di rimozione di informazioni false o di hatespeech.*

*La presente Relazione, che, come anticipato, riguarda i nostri "tempi supplementari", segna il confine fra la realtà pre e quella post-virus. Lo scorso anno avevamo preventivato l'onerosità delle sfide regolamentari future. Il virus sta avendo un tale impatto sui mercati da rendere necessaria non più una evoluzione bensì una radicale modifica dei paradigmi su cui si fonda l'attività regolatoria. Occorrerà perseguire un non agevole bilanciamento che consenta all'intelligenza artificiale, ai big data e alle nuove tecnologie di connessione di far uscire il nostro Paese dalla crisi generata dall'emergenza nel modo più rapido possibile, senza la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti nei mercati e mantenendo un adeguato livello di tutela dell'utenza.*

*Parafrasando le parole di Tocqueville, nulla del passato assomiglia a ciò che è sotto i nostri occhi in questi giorni e non si può fare affidamento su di esso per illuminare l'avvenire. Tuttavia, qualche lineamento, in un quadro vasto e confuso, si va delineando: il prossimo Consiglio dovrà fare estrema attenzione ai prossimi sviluppi nella consapevolezza che nei periodi di crisi i presidi regolatori e i principi sui quali essi si fondano non devono essere messi da parte, ma, anzi, devono assumere maggiore centralità nell'intervento pubblico onde consentire un equilibrato sviluppo dei mercati, sia sul piano nazionale, sia su quello europeo e internazionale.*

ANGELO MARCELLO CARDANI  
Presidente dell'AGCOM



---

# Premessa alla lettura

La Relazione annuale è il documento che l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) presenta ogni anno al Parlamento e al Governo per illustrare l’attività svolta nel periodo compreso tra il 1° maggio dell’anno precedente e il 30 aprile dell’anno in corso e, alla luce di dati e analisi sul contesto economico ed istituzionale in cui opera, nonché dei risultati conseguiti, presenta i programmi di lavoro per l’anno che verrà.

La struttura della Relazione annuale 2020 ricalca quella degli anni passati per quanto riguarda l’ordinaria amministrazione dei compiti istituzionali affidati ad AGCOM. D’altra parte, quest’anno, l’Autorità ha ritenuto utile predisporre anche uno specifico approfondimento, allegato alla Relazione, dedicato agli effetti dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 sul settore delle comunicazioni e sull’azione regolamentare. A fronte di una crisi globale che ha visto l’Italia tra i Paesi più colpiti dalla pandemia, le cui conseguenze sono ancora in divenire, l’Autorità è intervenuta, anche attraverso forme di fattiva collaborazione con le altre istituzioni (Governo, Parlamento, altre Autorità, Università, Centri di ricerca) e con gli *stakeholder* del settore (operatori, associazioni dei consumatori, associazioni di cittadinanza attiva), per fronteggiare lo stato di emergenza con misure *ad hoc* in tutti i settori di propria competenza. A tali attività emergenziali, all’evoluzione dei mercati e alle criticità emerse in questa drammatica fase è dedicata una trattazione specifica e separata dal documento principale. Ciò premesso, il Capitolo I, come negli anni scorsi, fornisce un quadro aggiornato del contesto istituzionale in cui si svolge l’esercizio delle funzioni regolatorie affidate ad AGCOM nei settori di competenza, illustrando l’interazione con i principali attori dell’ordinamento europeo e nazionale: la Commissione europea, gli organi costituzionali – in particolare, Parlamento e Governo – le altre autorità indipendenti, le amministrazioni statali e regionali e gli altri *stakeholder*, quali università ed enti di ricerca, a cui la legge istitutiva dell’Autorità affida un ruolo specifico nello sviluppo del complesso sistema di relazioni e cooperazione istituzionale del settore delle comunicazioni, tenuto conto della centralità rivestita dai processi di innovazione tecnologica e di mercato.

Nel Capitolo II, sono rappresentati i principali ambiti di intervento dell’Autorità nei diversi mercati e settori di competenza, dando evidenza a procedimenti regolatori ed altre attività maggiormente rappresentative delle novità intervenute e delle principali sfide che il regolatore è chiamato ad affrontare nell’esercizio delle funzioni di regolamentazione, vigilanza, *enforcement* amministrativa e risoluzione delle controversie. Il quadro delle attività svolte, rappresentato nei suoi tratti più significativi, costituisce anche la base di partenza per una valutazione delle decisioni adottate, alla luce dei risultati conseguiti.

Il Capitolo III presenta i dati aggiornati e le analisi quantitative che descrivono il contesto economico e l'andamento di mercato in cui trovano attuazione le decisioni dell'Autorità per il settore delle comunicazioni. Esso fornisce gli elementi informativi fondamentali per una comprensione degli scenari che hanno caratterizzato il settore delle telecomunicazioni, postale e dei media nell'ultimo anno, esplorando anche il legame tra azione regolamentare, contesto macroeconomico ed evoluzioni tecnologiche.

Parallelamente all'evoluzione degli scenari economici e di mercato, l'assetto organizzativo dell'Autorità è caratterizzato da innovazioni e adeguamenti che riflettono, in parte, l'esigenza di assecondare le trasformazioni in atto nel settore delle comunicazioni; di ciò si dà conto nel Capitolo IV, in cui si evidenzia anche come, nello svolgimento delle proprie funzioni, l'AGCOM abbia potuto contare sulla proficua collaborazione di importanti organismi quali, ad esempio, i Comitati regionali per le comunicazioni.

Il Capitolo V chiude la Relazione annuale presentando una verifica *ex post* dei risultati conseguiti dal regolatore, con lo scopo di trarre indicazioni sulle attività ancora da pianificare. Le linee programmatiche oggetto di questa parte sono corredate da un piano di monitoraggio aggiornato annualmente al fine di rendere misurabile e comparabile nel tempo, l'attività oggetto di valutazione.

Infine, per quanto riguarda l'approfondimento dedicato all'emergenza epidemiologica da Covid-19, questo forma il contenuto di un apposito allegato alla Relazione annuale e presenta un'articolazione che illustra gli interventi dell'Autorità rapportandoli al contesto socio-economico e istituzionale di riferimento. La redazione di questo approfondimento è stata resa possibile dalla cooperazione delle imprese regolate che hanno fornito dati economici e di mercato consentendo all'Autorità di elaborare stime, previsioni e analisi sugli impatti della crisi epidemiologica sull'evoluzione presente e futura del settore delle comunicazioni, tenuto conto, in particolare, delle criticità economiche, tecnologiche e sociali emerse in questa drammatica fase.