

Camera dei Deputati  
Commissione  
IX - Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

PRESIDENTE PROF. ANGELO MARCELLO CARDANI

Martedì 24 luglio 2018  
Ore: 11:30

Palazzo Montecitorio  
Piazza del Parlamento, 24 - Roma

Signor Presidente, Signori Onorevoli,

ringrazio la Commissione per aver invitato in Audizione l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Lo scorso 12 luglio ho presentato al Parlamento la Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità nell'anno appena trascorso e sui programmi di lavoro futuri. L'occasione offerta oggi è dunque quella di poter passare in rassegna alcuni temi di maggiore attualità che, senza dubbio, interessano più da vicino i lavori presenti e futuri di questa Commissione.

Svilupperò pertanto il mio odierno intervento svolgendo solo alcuni cenni di carattere generale sull'Istituzione da me rappresentata, per poi focalizzare l'attenzione sui seguenti specifici temi:

- Lo sviluppo delle reti a banda ultra larga
- La gestione dello spettro radioelettrico
- Futuri interventi a tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche
- La liberalizzazione dell'“ultimo miglio” del settore postale.

Spero poi ci possa essere tempo per soddisfare i loro interessi più specifici.

### **1. Aspetti di carattere generale**

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata istituita dalla legge n. 249 del 31 luglio 1997 (così detta Legge Maccanico). La configurazione dell'Autorità, sia sotto il profilo della sua indipendenza, sia per i poteri che le sono conferiti, è strettamente legata all'adempimento di specifici vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Con riferimento al settore delle comunicazioni elettroniche, le direttive del 2002 hanno realizzato una profonda convergenza tra diritto amministrativo

nazionale e comunitario segnando un decisivo passaggio verso la creazione di un “*diritto amministrativo comune*”, che ha visto l’Agcom integrarsi progressivamente in una rete di regolatori europei<sup>1</sup>. L’obiettivo dell’adeguamento delle amministrazioni nazionali all’ordinamento comunitario è stato perseguito, a partire dal 2002, attraverso una serie di interventi normativi che hanno inciso progressivamente sull’organizzazione e i poteri delle autorità nazionali sotto tre profili: predisposizione degli assetti organizzativi e delle funzioni in modo da assicurare indipendenza dagli altri poteri pubblici; coordinamento con la Commissione europea finalizzato a delineare e perfezionare i procedimenti composti multi-livello; creazione di raccordi orizzontali fra le diverse Autorità e gli Stati membri con conseguente istituzione di organismi sovranazionali.

Nel corso degli ultimi anni il Legislatore nazionale è poi intervenuto integrando, sotto diversi profili e in diversi settori, le funzioni svolte dall’Autorità, dalla regolazione generale alla vigilanza, fino ai procedimenti sanzionatori<sup>2</sup>. La più importante estensione delle competenze si è avuta con il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, che ha affidato all’Autorità la regolazione del mercato dei servizi postali.

Dei vent’anni di vita di Agcom, gli ultimi sono stati quelli in cui più di tutti si è potuta apprezzare la lungimiranza del Legislatore italiano, che ha istituito una

---

<sup>1</sup> Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all’accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all’interconnessione delle medesime; direttiva n. 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica; direttiva n. 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica; direttiva n. 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

<sup>2</sup> Fra le numerose nuove competenze attribuite all’Autorità, vale la pena ricordare, oltre a quelle riferite al settore postale, quelle finalizzate a contrastare il fenomeno del *Secondary Ticketing* (legge di bilancio 2017), quelle volte a promuovere la liberalizzazione della gestione dei diritti connessi (d.lgs. 35 del 2017), quelle volte a disciplinare l’utilizzo indiretto di risorse nazionali di numerazione (art. 1, commi 44 e 45, l.n. 124 del 2017), nonché quelle volte a tutelare l’utenza nell’ambito dei servizi di assistenza telefonica fornita da istituti bancari, società di carte di credito e imprese di assicurazione (art. 1, commi 130 e 131, l.n. 124 del 2017).

Autorità con una ispirazione convergente, destinata a regolare tanto il settore dell'audiovisivo quanto quello delle comunicazioni elettroniche.

Nel corso di questi anni Agcom ha sviluppato e integrato di contenuti tale ispirazione, affrontando sin dall'inizio le principali sfide regolamentari in una logica di convergenza tra le discipline dei diversi mezzi di comunicazione, contribuendo, in tal modo, a fondare quel nuovo diritto, chiamato "*della convergenza*", che distingue una disciplina delle reti, indipendentemente dal tipo di messaggio su di esse veicolato, da una disciplina dei servizi, indipendentemente dalle reti sulle quali essi vengono offerti. Tale orientamento e tale ispirazione ci hanno trovato preparati, in questi ultimi anni, ad accompagnare - con i massicci processi di digitalizzazione delle reti e dei servizi cui abbiamo assistito - quel cambio di parametro che ha una sua asse portante nella tendenziale convergenza di tecnologie, ordinamenti e mercati: le abitudini di consumo dei cittadini e degli utenti si sono radicalmente trasformati e hanno messo a dura prova l'adeguatezza del quadro giuridico di settore su scala globale, richiedendo nuovi approcci regolatori.

L'aggiornamento delle modalità e dei criteri ispiratori della regolazione è stato prioritario per Agcom, che non ha mancato di beneficiare, a tal fine, del confronto internazionale.

Nella medesima prospettiva è stato di fondamentale importanza il lavoro svolto nel circuito dei decisori europei. Come ho avuto modo di sottolineare in altre occasioni, l'ulteriore sviluppo del mercato unico digitale rappresenta, infatti, la cornice irrinunciabile di un qualsiasi progetto europeo, per il rilevante impatto che esercita sulla produttività, l'innovazione e la qualificazione dei territori, e per gli effetti di benessere sociale e di sviluppo nazionale che produce. Tale consapevolezza ci ha indotto a lavorare nell'intersezione fra l'ambito nazionale e quello europeo su tutti i temi più importanti preordinati alla realizzazione di un

mercato unico digitale<sup>3</sup>. La configurazione sopra ricordata è stata di fondamentale importanza nell'attività che ha interessato i diversi piani coinvolti.

Alla base della strategia europea vi è la necessità di assicurare a tutti i cittadini una connettività ad altissima capacità in grado di garantire l'utilizzo diffuso di prodotti, servizi e applicazioni dell'ICT nel mercato unico digitale<sup>4</sup>. Nessun mercato mostra meglio di quello digitale i limiti di una regolamentazione confinata agli ambiti nazionali. Appare evidente, pertanto, il rilievo dei nuovi obiettivi fissati dal programma europeo per la realtà italiana ed è, quindi, imprescindibile, per Agcom, avere il pieno sostegno interno al fine di poter contribuire in modo determinante alla creazione e al consolidamento del nuovo quadro regolamentare europeo.

Dei mutamenti degli scenari che hanno caratterizzato l'anno appena trascorso nel settore delle telecomunicazioni, in quello postale e dei media e delle azioni che in ciascun ambito hanno guidato l'opera dell'Autorità nel corso del 2017 si dà ampiamente conto nella predetta relazione annuale, alla quale mi sia consentito rinviare. Passerei ora all'approfondimento dei singoli temi specifici di cui ho fatto menzione.

## **2. Focus su specifici temi**

### **2.1 Lo sviluppo delle reti a banda ultra larga**

Come sappiamo la Strategia Digital Single Market (DSM), resa nota dalla Commissione nel maggio del 2015<sup>5</sup>, muove dalla convinzione, da me pienamente condivisa, che il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

---

<sup>3</sup> Cfr. COM (2017) 228 sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale.

<sup>4</sup> Cfr. COM (2016) 587 sulla connettività per un mercato unico digitale: verso una società dei *Gigabit* europea.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante una "*Strategia per il mercato unico digitale in Europa*", COM(2015) 192 final, del 6 maggio 2015.

(ICT) costituisca la base per la realizzazione di un moderno ed innovativo sistema economico.

I *policy maker* e i regolatori nazionali nei mercati delle comunicazioni elettroniche giocano un ruolo decisivo nell'ambizioso progetto di costruzione di un mercato unico di reti a banda ultra larga in grado di sostenere la fornitura dei servizi digitali del futuro.

L'Autorità è stata impegnata, soprattutto in ambito europeo, nella definizione e attuazione degli strumenti più specificamente diretti a promuovere uno sviluppo equilibrato e concorrenziale dei mercati di reti e servizi a banda ultra-larga: mi riferisco alla Comunicazione *Connectivity for a European Gigabit Society*<sup>6</sup>; al piano d'azione sulla connettività 5G per l'Europa; alla proposta di direttiva che istituisce un Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche (v. *infra*).

Si tratta di tre leve giuridiche distinte ma fortemente integrate tra loro, dirette a promuovere l'investimento nelle reti ad altissima capacità per il conseguimento di specifici target entro il 2025.

La situazione italiana va quindi rapportata a questi obiettivi, che costituiscono sostanzialmente una revisione e un aggiornamento di quelli già fissati con l'Agenda Digitale Europea sulla connettività a reti a banda ultralarga.

---

<sup>6</sup> Nella citata comunicazione COM (2016) 587, la Commissione ha individuato tre obiettivi strategici per il 2025 a integrazione di quelli previsti dall'agenda digitale per il 2020. Essi sono:

- la fornitura di connessioni a velocità pari ad almeno 1 Gbps per i cosiddetti *socio-economic drivers* quali scuole, aeroporti, uffici pubblici, ospedali, ecc.;
- la copertura e la disponibilità di connessioni affidabili e stabili in tecnologie mobili di quinta generazione (5G) in tutte le aree urbane e lungo le principali vie di trasporto terrestre (strade, autostrade, stazioni ferroviarie, linee ferroviarie);
- la disponibilità per tutte le famiglie europee (sia nelle aree urbane, sia nelle aree rurali), dell'accesso a Internet con velocità di connessione pari ad almeno 100 Mbps in *downlink*.

Agcom intende continuare a contribuire al perseguimento degli obiettivi della citata Agenda digitale attraverso la propria attività di regolamentazione e in sinergia con le politiche pubbliche di sostegno al mercato.

In particolare, l'Autorità ha già fornito un apporto significativo alla definizione di questo nuovo quadro sia attraverso la definizione delle condizioni tecniche e economiche di accesso all'infrastruttura finanziata<sup>7</sup>, sia attraverso la vigilanza sull'effettiva qualità dei servizi erogati e la massimizzazione della loro penetrazione sul territorio<sup>8</sup>.

Più di recente, l'Autorità ha intrapreso le attività connesse all'operatività del Nuovo Modello di Equivalence (NME<sup>9</sup>) sulla rete di accesso con l'obiettivo del rafforzamento del principio di non discriminazione tra le prestazioni offerte da TIM *Wholesale* agli operatori alternativi e alla propria divisione *Retail*.

Il quarto ciclo di analisi dei mercati di servizi di accesso all'ingrosso e dei servizi di accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa, attualmente in corso, terrà conto dei futuri investimenti nella realizzazione delle infrastrutture e dello sviluppo del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso e al dettaglio.

Ad aprile di quest'anno, a seguito della notifica da parte di TIM, è iniziato anche l'*iter* di valutazione del progetto di separazione volontaria della rete di accesso. Abbiamo ritenuto che esso possieda i requisiti di ammissibilità richiesti dal BEREC per l'avvio della procedura di analisi di mercato prevista dall'art. 50-*ter* del Codice delle comunicazioni elettroniche<sup>10</sup>. Il progetto verrà sottoposto a

---

<sup>7</sup> Il riferimento è alle Linee guida di cui alla delibera n. 120/16/Cons approvate nel mese di aprile 2016.

<sup>8</sup> L'Autorità ha realizzato la *broadbandmap* ([www.agcom.it/broadbandmap](http://www.agcom.it/broadbandmap)) sulla base di quanto previsto dalla legge n. 9/2014 (il c.d. decreto Salva Italia).

<sup>9</sup> Il progetto relativo all'attuazione dell'obbligo di non discriminazione imposto a Telecom Italia nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa ai sensi dell'articolo 64 della delibera n. 623/15/CONS è stato comunicato da TIM nel luglio 2016 e fa leva su tre principali azioni: la modifica dell'organizzazione, l'equivalenza dei processi, la messa in opera di un nuovo sistema di monitoraggio. Il progetto è stato approvato con la delibera n. 652/16/CONS del 21 dicembre 2016.

<sup>10</sup> Il BEREC ha delineato le linee guida riferite all'applicazione degli articoli della direttiva accesso riferiti alle proposte di separazione volontaria. In particolare, tale organismo ha individuato una possibile articolazione

consultazione nell'ambito dell'analisi del mercato dell'accesso e ne sarà valutata l'idoneità a migliorare le condizioni di concorrenza.

Il progresso tecnologico e l'evoluzione delle condizioni concorrenziali saranno i principali punti di riferimento che l'Autorità seguirà nella valutazione relativa all'eventuale rivisitazione della definizione dei mercati, all'aggiornamento dell'elenco degli operatori dotati di significativo potere di mercato e alla modifica delle vigenti disposizioni regolamentari.

Con specifico riferimento ai progetti relativi alla banda ultra larga, l'Autorità nazionale di regolazione deve poter verificare che essi siano in grado di assicurare uno sviluppo efficiente delle reti e l'incremento del benessere complessivo dei consumatori, senza prevedere restrizioni non indispensabili al raggiungimento di tali obiettivi e senza dare alle imprese interessate la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei servizi in questione.

Allo stato attuale, e in prospettiva, credo che l'apparato regolamentare predisposto non debba essere dismesso, bensì aggiornato nell'ottica di massimizzare il benessere dei consumatori, di migliorare ulteriormente le condizioni concorrenziali e di sostenere investimenti efficienti in reti di nuova generazione.

Vorrei concludere su questo punto ricordando che nel mese di giugno il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un importante accordo volto a modificare il quadro regolamentare europeo delle comunicazioni elettroniche. Il Codice proposto dalla Commissione, oltre a promuovere lo sviluppo delle reti 5G e ad incrementare il livello di tutela dei consumatori, avrà come obiettivo primario quello di promuovere lo sviluppo e la diffusione delle reti fisse ad alta

---

procedurale relativa alla trattazione delle eventuali proposte di separazione, con il fine dichiarato di escludere l'avvio di attività regolatorie nei casi in cui i piani presentati risultassero *prima facie* privi di serietà e affidabilità. Il BEREC prevede espressamente una valutazione preliminare della proposta da parte dell'Autorità nazionale e, solo nel caso in cui tale valutazione abbia esito positivo, dovrebbe procedersi successivamente all'avvio della prevista analisi dei mercati interessati. Si v., in merito, BEREC, *Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experience*, BoR (10) 44 of February 2011.



velocità. Al riguardo, il nuovo *framework* regolamentare promuove i co-investimenti e la condivisione del rischio nei progetti di sviluppo delle reti di nuova generazione, nella direzione di favorire sia la concorrenza infrastrutturale, sia il modello *wholesale only*, visti quali strumenti per conseguire la più ampia infrastrutturazione e il maggior grado di concorrenza. Il lavoro di affinamento tecnico del testo è ancora in corso: nei prossimi mesi che porteranno alla pubblicazione del Codice nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea assicureremo un presidio costante in tutte le sedi, al fine di non far mancare il nostro contributo tecnico. Contributo che non faremo mancare anche nei successivi anni in cui il testo dovrà essere trasposto nel nostro ordinamento (indicativamente entro il 2020).

In conclusione, auspico che in questo particolare momento animato da profonde proposte di riforma, che includono anche il settore dell'audiovisivo<sup>11</sup>, i due livelli di intervento pubblico – quello di *policy* e di regolazione – dialoghino fra loro. Anzi, in un contesto di buona azione amministrativa è oltremodo opportuno che si avvantaggino, nelle rispettive funzioni, dei reciproci contributi.

## **2.2 La gestione dello spettro radioelettrico**

La legge di bilancio 2018 ha affidato all'Autorità il compito di definire le procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per lo sviluppo del 5G. Il regolamento è stato adottato nel mese di maggio<sup>12</sup>. Si tratta di un esempio

---

<sup>11</sup> Si rammenta che un accordo è stato raggiunto anche sulla riforma della direttiva servizi media audiovisivi (c.d. SMAV) che introduce significative novità nella disciplina dei contenuti audio-video, sebbene resti ancora aperto il problema delle asimmetrie tra i fornitori di servizi di media audiovisivi e le grandi piattaforme di contenuti e pubblicità *online*. La direttiva, inoltre, riforma l'architettura istituzionale vigente, in particolare con riferimento alle prerogative di indipendenza delle Autorità nazionali e al contestuale rafforzamento del loro organismo di coordinamento in sede europea (ERG-A). La nuova direttiva, che ragionevolmente vedrà la luce nella seconda metà del 2018, prevede in particolare una procedura di risoluzione dei conflitti di giurisdizione, la cui numerosità è cresciuta in questi anni in ragione del costante sviluppo dell'offerta globale di servizi; chiare indicazioni circa gli ambiti di giurisdizione in materia di piattaforme di *videosharing*, altro tema connesso con il crescere tumultuoso di un mercato sovranazionale dei prodotti e dei servizi; lo scambio, infine, di buone prassi su codici di condotta ed autoregolamentazione in tema di tutela dei minori.

<sup>12</sup> Delibera n. 231/18/Cons dell'8 maggio 2018.

di asta multibanda per lo sviluppo delle infrastrutture 5G. Dall'assegnazione lo Stato attende un introito minimo di 2,5 miliardi di euro, per metà a valere già sull'anno corrente. Sulla base del regolamento, il Ministero dello sviluppo economico ha adottato il bando di gara pubblicato lo scorso 11 luglio. Le imprese ammesse alla procedura dovranno presentare la propria offerta economica sulla base degli importi minimi di aggiudicazione previsti nell'avviso di gara e nel relativo disciplinare entro il 10 settembre 2018.

La destinazione di frequenze nella banda 700 MHz (694-790 MHz) ai sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili per lo sviluppo del 5G ha richiesto una riorganizzazione del sistema radiotelevisivo digitale terrestre. La legge di bilancio 2018 ha demandato ad Agcom il compito di delineare le coordinate di riferimento entro le quali si dovranno riorganizzare le frequenze e realizzare nuove reti, sfruttando l'utilizzo di nuove tecnologie di trasmissione (DVB-T2). Il rilascio delle frequenze non potrà avvenire senza un complesso e articolato riassetto del sistema radiotelevisivo su piattaforma digitale terrestre nazionale e locale.

Il mese scorso abbiamo portato a termine un primo importante passaggio ai fini del menzionato riassetto: il nuovo Piano nazionale delle frequenze<sup>13</sup>. L'adozione del nuovo Piano ha richiesto un faticoso coordinamento internazionale inteso a superare antichi e complessi problemi interferenziali con tutti i paesi confinanti del bacino mediterraneo e dell'arco alpino.

I vincoli normativi che il Piano ha dovuto tenere presenti sono particolarmente stringenti: impiego delle codifiche o *standard* più avanzati nell'ottica dell'uso efficiente dello spettro; pianificazione delle sole frequenze attribuite all'Italia dagli accordi internazionali; pianificazione della banda UHF in

---

<sup>13</sup> Delibera n. 290/18/Cons del 27 giugno 2018.

ambito locale con criterio delle aree tecniche; pianificazione della banda III VHF sulla base dell'Accordo di Ginevra 2006, con obiettivi specificatamente indicati<sup>14</sup>. Pur nella ristrettezza di detti vincoli, l'azione istituzionale coordinata di Ministero ed Agcom, in particolare nei tavoli di coordinamento internazionale, ha conseguito l'obiettivo che costituiva la condizione minima per un riassetto ragionevole e proporzionato del sistema televisivo italiano: la possibilità di disporre, in ciascuna area, di 10 reti nazionali e 4 locali, oltre ad una ulteriore rete decomponibile a livello regionale.

Nell'ambito dello svolgimento dei compiti affidati all'Autorità al fine di portare a termine il processo di transizione sono emersi alcuni limiti ed alcune incertezze applicative potenzialmente in grado di compromettere il raggiungimento degli obiettivi generali e l'utilizzo pienamente efficiente dello spettro. Qualche giorno addietro abbiamo inviato una segnalazione al Ministero dello sviluppo economico, nella quale abbiamo prospettato alcune linee di revisione della normativa di riferimento, al fine di addivenire ad un corretto bilanciamento delle risorse frequenziali e della capacità trasmissiva fra il piano nazionale e quello locale. Nel medesimo documento abbiamo altresì sollevato alcune perplessità in ordine ai criteri di conversione dei diritti d'uso delle frequenze degli operatori di rete nazionali in diritti d'uso di capacità trasmissiva in tecnologia DVB-T2.

Al fine di perseguire gli obiettivi indicati dalla menzionata legge di bilancio, riteniamo di fondamentale importanza il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e l'adeguata ponderazione delle esigenze del mercato, onde assicurare la corretta transizione verso il nuovo sistema radiotelevisivo. L'Autorità si è già dichiarata

---

<sup>14</sup> Tali obiettivi sono: *a*) realizzare un multiplex regionale per la trasmissione di programmi televisivi in ambito locale; *b*) massimizzare il numero di blocchi coordinati destinabili in ciascuna regione alla radiofonia digitale; esclusione dalla pianificazione delle frequenze in banda III VHF e 470-694 MHz non attribuite internazionalmente all'Italia nelle aree di coordinamento; riserva all'emittenza in ambito locale di un terzo della capacità trasmissiva.

disponibile a fornire il proprio contributo per favorire la piena realizzazione dell'importante processo di trasformazione del sistema radiotelevisivo avviato. Oggi mi preme confermare la nostra disponibilità anche in questa autorevole sede.

### **2.3 Interventi a tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche**

Un'intensa attività regolatoria ha fatto da cornice agli interventi dell'Autorità in materia di tutela dei consumatori nel corso dell'anno 2017. Sui temi della trasparenza tariffaria, del servizio universale, della tutela degli utenti deboli o in condizione di disagio economico e sociale, l'azione dell'Autorità è stata decisa, attenta a salvaguardare la libertà di scelta dei consumatori nel mercato e a garantire i servizi essenziali nelle situazioni di oggettiva difficoltà. Si è inoltre dato il via alla sperimentazione volta ad arginare il fenomeno dei servizi a valore aggiunto nella telefonia mobile attivati senza il consenso del cliente.

Un'accurata descrizione delle suddette attività è contenuta nella più volte citata Relazione annuale. In questa sede ritengo opportuno richiamare l'attenzione solo su alcuni più recenti e specifici interventi dell'Autorità che muovono da previsioni introdotte dalla legge sulla concorrenza<sup>15</sup> e dal così detto Decreto fiscale<sup>16</sup>.

La legge sulla concorrenza ha introdotto, tra le altre, nuove disposizioni in materia di costi e modalità di esercizio del diritto di recesso, sulle offerte promozionali e sulla fornitura di servizi di abbonamento<sup>17</sup>. Alla luce del mutato quadro normativo, l'Autorità, tenuto conto anche di quanto segnalato dalle

---

<sup>15</sup> Legge 4 agosto 2017, n. 124 recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*”.

<sup>16</sup> Decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante “*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*”.

<sup>17</sup> In particolare, con la legge sulla concorrenza si è integrato il così detto decreto Bersani che già reca la disciplina sui costi di recesso introducendo un nuovo paragrafo all'articolo 1, comma 3 e il nuovo comma 3-ter.

associazioni di consumatori, ha predisposto delle Linee guida, sottoposte a consultazione pubblica<sup>18</sup>, volte a garantire una sistematica azione di vigilanza sulla corretta commisurazione delle spese di dismissione e del trasferimento dell'utenza nel caso di recesso anticipato al fine di ridurre le spese del passaggio ad altro operatore e favorire una maggiore fluidità del mercato. Per ciò che concerne le modalità per cambiare operatore, l'azione dell'Autorità sarà poi finalizzata ad imporre agli operatori procedure semplici e di immediata attivazione per consentire agli utenti di esercitare il recesso, che dovrà avvenire, come stabilito dalla legge, nelle medesime forme utilizzabili al momento dell'attivazione o della conclusione del contatto.

Il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 impone agli operatori di comunicazione elettronica (e, segnatamente, agli operatori di telefonia, reti televisive e di comunicazioni elettroniche) di prevedere che la cadenza generale di rinnovo delle offerte e della fatturazione dei servizi avvenga “*su base mensile o multipli di mese*”. All'Agcom è stata espressamente affidata, oltre alla ordinaria funzione di vigilanza, quella di garantire la pubblicazione dei servizi offerti e delle tariffe generali con cadenza mensile, in modo da assicurare che i consumatori possano compiere scelte informate. Inoltre, vengono attribuiti all'Autorità sia un potere inibitorio (ossia di “*ordina[re] all'operatore la cessazione della condotta*”), sia l'adozione di misure ripristinatorie (fra le quali può annoverarsi la possibilità di ordinare agli operatori “*il rimborso delle eventuali somme indebitamente percepite o comunque ingiustificatamente addebitate agli utenti [...]*”).

Vorrei a questo punto ricordare che, al fine di salvaguardare in tempi rapidi i diritti di tutti gli utenti coinvolti dagli aumenti tariffari imposti dagli operatori

---

<sup>18</sup> Delibera n. 204/18/Cons del 24 aprile 2018.

prima di tale intervento normativo<sup>19</sup>, abbiamo stabilito che entro il 31 dicembre 2018 gli operatori di telefonia TIM, Vodafone, Wind Tre e Fastweb dovranno restituire in bolletta i giorni illegittimamente erosi agli utenti<sup>20</sup>.

Da ultimo, in ottemperanza al decreto fiscale citato<sup>21</sup>, lo scorso 12 luglio abbiamo approvato il provvedimento che definisce le modalità con cui le imprese dovranno d'ora in avanti comunicare le caratteristiche delle diverse tipologie di infrastruttura fisica utilizzate per l'erogazione dei servizi di connettività<sup>22</sup>. Il provvedimento stabilisce che gli operatori che forniscono questi servizi tramite connessione fissa dovranno garantire, sia nei messaggi pubblicitari, sia nelle comunicazioni commerciali e contrattuali, piena trasparenza nella presentazione delle infrastrutture fisiche sulle quali sono forniti i servizi. In particolare, gli operatori possono ricorrere al termine "fibra", ed associarvi ulteriori aggettivi o avverbi di tipo accrescitivo e superlativo, solo se il servizio è offerto esclusivamente su architetture *Fiber To The Home* (FTTH) e *Fiber To The Building* (FTTB).

## **2.4 La liberalizzazione dell'“ultimo miglio” del settore postale**

Con specifico riferimento al settore postale, l'intervento dell'Autorità è volto alla promozione della concorrenza e alla tutela degli utenti finali, tramite

---

<sup>19</sup> Si rammenta che abbiamo messo in luce per primi l'opacità dell'iniziativa posta in essere da quasi tutti gli operatori di rete fissa, e anche da quelli di *pay-tv*, di rimodulare a 28 giorni la fatturazione mensile (delibera n. 121/17/Cons). Davanti a quella rimodulazione che di fatto si è tradotta in un artificioso innalzamento dei prezzi (dell'ordine dell'8% riferito alla spesa annua per singola utenza), il consumatore si è trovato totalmente disorientato, rispetto ai propri consueti parametri di controllo della spesa e dei consumi tra le diverse offerte.

<sup>20</sup> Delibera 269/18/CONS del 6 giugno.

<sup>21</sup> Il Decreto Fiscale ha aggiunto all'articolo 71 del Codice delle comunicazioni elettroniche un nuovo comma 1-bis, ai sensi del quale gli operatori sono tenuti a fornire "informazioni chiare e trasparenti in merito alle caratteristiche dell'infrastruttura fisica utilizzata per l'erogazione dei servizi". L'Autorità è stata chiamata a definire "le caratteristiche tecniche e le corrispondenti denominazioni delle diverse tipologie di infrastruttura fisica"; quindi, deve individuare l'infrastruttura in fibra ottica "che assicura il collegamento in fibra fino all'unità immobiliare del cliente".

<sup>22</sup> Delibera n. 292/18/Cons del 27 giugno 2018.

un'attività di vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale, la regolamentazione dell'accesso all'infrastruttura di Poste Italiane, il contrasto delle attività abusive da parte di operatori privi di titolo autorizzativo e la tutela dei consumatori.

In questa sede, vorrei ricordare che la legge annuale per la concorrenza ha disposto l'abrogazione, a decorrere dal 10 settembre 2017, del regime di esclusiva, in favore di Poste Italiane, dei servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada.

Nell'ambito di questo processo di liberalizzazione, da noi fortemente auspicato<sup>23</sup>, siamo stati incaricati dal Legislatore di regolamentare gli specifici requisiti e obblighi per il rilascio delle licenze individuali relative a tali servizi.

Abbiamo puntualmente assolto alla delega legislativa adottando lo scorso mese di febbraio un regolamento, che prevede particolari requisiti di affidabilità, professionalità e onorabilità dei soggetti che eserciteranno tale attività ed impone loro obblighi a tutela della sicurezza, nonché della qualità, continuità e disponibilità dei servizi offerti<sup>24</sup>.

Il regolamento è stato adottato all'esito di un *iter* procedimentale nel corso del quale, oltre ad acquisire il parere del Ministero della giustizia e quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sono state recepite le modifiche legislative introdotte in materia dalla legge di bilancio per il 2018<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Si consideri, al riguardo, che i servizi di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada forniti da Poste Italiane lo scorso anno hanno generato ricavi pari a 412,9 milioni di euro, per un totale di oltre 56 milioni di pezzi inviati, registrando rispetto al 2016 un aumento sia in termini di ricavi, sia in termini di volumi di invii pari, rispettivamente, al 15% e all' 8,7%.

<sup>24</sup> Delibera 77/18/CONS del 20 febbraio 2018.

<sup>25</sup> La legge di bilancio per il 2018 ha modificato alcune disposizioni della citata legge n. 890 sulle notifiche. In particolare, l'Autorità è chiamata: a) a stabilire gli "obblighi di qualità minima [...] ai sensi della legge 4 agosto 2017, n. 124" (art. 1, comma 461, lett. a), che aggiunge un nuovo comma all'art. 1 della legge n. 890 del 1982); b) a definire il modello per le "speciali buste e moduli, per avvisi di ricevimento, entrambi di colore verde" (competenza prima riservata al Ministero), di cui debbono fornirsi gli ufficiali giudiziari, per la notificazione degli

Quest'ultima, ha inteso adeguare la normativa primaria in materia di notificazioni a mezzo del servizio postale alle modifiche introdotte dalla legge sulla concorrenza, assicurando l'efficiente svolgimento del servizio nel nuovo contesto pienamente liberalizzato.

Al riguardo abbiamo ritenuto opportuno segnalare al Ministero della Giustizia come l'intervento di liberalizzazione abbia prodotto un disallineamento delle procedure causato dall'eliminazione della comunicazione di avvenuta notifica (così detto CAN), andando a determinare una riduzione delle garanzie di effettiva conoscibilità degli atti nel passaggio dalla notifica dell'ufficiale giudiziario alla notifica a mezzo posta<sup>26</sup>.

Alcune delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio hanno poi reso necessari ulteriori specifici interventi da parte dell'Autorità. In particolare abbiamo recentemente definito, sentito il Ministero della giustizia, le caratteristiche uniformi dei modelli (buste e moduli) evitando che siano adottati quelli già utilizzati dal fornitore del servizio universale e consentendo agli operatori una limitata autonomia nella realizzazione dei rispettivi *layout*. Ciò al fine di assicurare la necessaria flessibilità di realizzazione e lavorazione,

---

atti a mezzo del servizio postale e per le comunicazioni a mezzo di lettera raccomandata connesse con la notificazione di atti giudiziari (art. 1, comma 461, lett. b), che modifica l'art. 2 della legge n. 890 del 1982); c) a definire la misura dell'indennizzo che l'operatore incaricato deve corrispondere per ogni piego smarrito (art. 1, comma 461, lett. e), che sostituisce l'art. 6 della legge n. 890 del 1982);d) a stabilire criteri e tipologie in base ai quali l'operatore assicura la disponibilità di un adeguato numero di punti di giacenza o modalità alternative di consegna della corrispondenza inesitata al destinatario, ai fini del ritiro della stessa (art. 1, comma 461, lett. g), che sostituisce l'art. 8 della legge n. 890 del 1982).

<sup>26</sup> Vale la pena ricordare che, secondo la Suprema Corte di Cassazione (*inter alia*, Ordinanza. 458 Sez. Unite del 21 ottobre 2004), la notifica dell'atto alla controparte deve fondarsi sul concetto dell'effettiva conoscibilità, non essendo realizzabile che questa possa avere sempre una conoscenza concreta. Le garanzie di conoscibilità dell'atto da parte del destinatario devono essere ispirate a un criterio di effettività, dovendo risultare assicurata anche una tutela concreta ed effettiva del contraddittorio, indispensabile per garantire il giusto processo (articolo 111, Costituzione).



giustificata da specifiche esigenze di carattere tecnico-informatico e/o logistico-organizzativo<sup>27</sup>.

Poco più di dieci giorni fa, infine, abbiamo avviato la consultazione pubblica per fissare la misura degli indennizzi per i disservizi relativi alle notificazioni a mezzo posta (smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio)<sup>28</sup>.

Tenuto conto degli interventi già posti in essere dall'Autorità, ricordo che, per l'effettiva liberalizzazione dei servizi di notifica, si è in attesa dell'adozione da parte del MISE delle procedure amministrative di rilascio delle licenze previste dal regolamento approvato dall'Autorità.

Vorrei sottolineare, da ultimo, come la regolamentazione adottata dall'Autorità, pur riguardando un tema delicato quale l'apertura di questo settore di mercato alla concorrenza, è stata favorevolmente accolta da tutti gli operatori interessati e non è stata oggetto di ricorsi in sede giurisdizionale.

## **Conclusioni**

I temi sui quali ho incentrato il mio intervento odierno mi consentono di svolgere alcune brevi considerazioni conclusive.

L'attività svolta dall'Agcom nei mercati menzionati, unitamente a quanto fatto in tutti i variegati ambiti di intervento assegnati ad essa, testimonia la lungimiranza della scelta operata quattro lustri orsono dal Legislatore nazionale. Agcom ha rappresentato, infatti, un punto di riferimento per le amministrazioni nazionali coinvolte, per gli aspetti di competenza, nel perseguimento degli interessi pubblici. Il ruolo dell'Autorità, tuttavia, è stato tutt'altro che confinato

---

<sup>27</sup> Delibera n. 285/18/Cons del 27 giugno 2018.

<sup>28</sup> Nuova formulazione dell'articolo 6 della legge n. 890 del 1982, come modificato dall'art.1, comma 461, punto 2) della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

all'ambito nazionale: essa ha svolto una fondamentale opera di raccordo fra il piano nazionale e quello comunitario affinché l'attuazione delle politiche comunitarie avvenisse in modo compatibile con le peculiarità italiane e con le conseguenti esigenze delle imprese e degli utenti.

All'approssimarsi di un nuovo quadro comunitario di regole, auspico che il Legislatore, nel dare attuazione alla nuova cornice legislativa in materia di comunicazioni elettroniche, dia prova di pari saggezza e lungimiranza. Ritengo, in particolare, che alcune linee di riforma dovrebbero essere salvaguardate e rafforzate. Il riferimento è, in particolare, all'indipendenza delle Autorità nazionali di regolamentazione, alla garanzia delle loro competenze e alla certezza delle risorse a loro disposizione.

A tale ultimo proposito, mi sia consentito richiamare l'attenzione in ordine al fatto che molte delle previsioni legislative che hanno attribuito nuove competenze all'Autorità, solo alcune delle quali illustrate in questa sede, non contemplano formule di finanziamento dei relativi costi. Tali previsioni, oltre a minare la certezza delle risorse a disposizione dell'Autorità, rischiano di generare nuovi contenziosi volti ad ostacolare strumentalmente l'esercizio delle nuove competenze.

Si ringrazia per l'attenzione e si resta sin d'ora a disposizione per eventuali incontri su specifici futuri lavori della Commissione.