

CAMERA DEI DEPUTATI

IX COMMISSIONE (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

GIACOMO LASORELLA

*sulle questioni regolatorie relative alla trasmissione del campionato di calcio sulla
piattaforma DAZN*

15 settembre 2021

Il Presidente

Onorevole Presidente Paita, Onorevoli deputati,

1. Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera per questo invito, che mi consente di rendere edotta doverosamente la Camera dell'attività svolta finora dall'Autorità, sotto l'attento monitoraggio del Consiglio e grazie alla preziosa e faticosa attività degli uffici, sulla questione della trasmissione delle partite del campionato di calcio di serie A sulla piattaforma DAZN, nonché delle delicate questioni regolamentari ad essa connesse.

Sono ben consapevole che su questa questione vi è, giustamente, una grande attenzione da parte dei cittadini e quindi del Parlamento, e l'Autorità, sia pure all'interno di un quadro normativo in corso di definizione e di consolidamento, è pronta a fare la sua parte.

La trasmissione delle partite di calcio di serie A attraverso la rete è un importante volano per la digitalizzazione del Paese ma rappresenta anche per il regolatore, e più in generale per tutte le istituzioni, oltre che una sfida sul piano tecnico, soprattutto una occasione per la regolazione e la vigilanza sulle piattaforme digitali.

Com'è noto DAZN, divisione dell'omonimo Gruppo DAZN, operata da DAZN Limited (già Perform Invested Limited), che offre la visione di eventi sportivi fruibili in *streaming live* e *on demand*, a seguito della procedura indetta dalla Lega Nazionale Professionisti Serie A per l'assegnazione in ambito nazionale dei diritti esclusivi di trasmissione delle partite di calcio relative alle stagioni sportive 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024, si è aggiudicata i diritti audiovisivi del Pacchetto 1 e del Pacchetto 3, ottenendo la possibilità di trasmettere per tre anni tutti gli incontri del campionato di calcio di Serie A (380 in tutto), di cui il 70 per cento (266 incontri) su base esclusiva. I diritti acquisiti riguardano la possibilità di trasmettere gli incontri su tutte le piattaforme (Internet, Piattaforma IPTV e Piattaforma Wireless per Reti Mobili).

Il Presidente

DAZN è autorizzata ad operare all'interno del mercato europeo – e dunque anche in Italia – sulla base della licenza rilasciata in Germania dalla Medienanstalt Berlin Brandenburg (MABB), una delle 14 autorità per le comunicazioni a livello di Land esistenti in Germania.

Mi soffermerò in primo luogo sulle questioni connesse con la **tenuta della rete**, poi affronterò quelle collegate con la **tutela dei consumatori-utenti** ed infine la questione degli **indici degli ascolti**.

2. Come è probabilmente noto alla Commissione, lo scorso 24 giugno l'Autorità ha adottato un **atto di indirizzo** richiamando tutti gli operatori alla necessità di evitare, in occasione della trasmissione delle partite di calcio, un sovraccarico della rete, tale da bloccare o comunque da rallentare il traffico dei dati da parte della generalità degli utenti, anche compromettendo lo svolgimento di servizi essenziali.

In sostanza, la prima preoccupazione dell'Autorità, ben prima dell'inizio del campionato, è stata quella che la rete "tenesse" e che l'incremento di traffico conseguente alla richiesta della visione in *streaming* delle partite non ledesse la funzionalità delle molteplici comunicazioni (tra le altre quelle di ospedali, scuole, e altri servizi pubblici) anche di importanza vitale per la collettività, che utilizzano la rete.

Ulteriore preoccupazione connessa a quella della tenuta della rete, consentitemi di dire, tipica di un regolatore, è stata quella di assicurare la pari opportunità di tutti gli operatori di poter distribuire lo *streaming* delle partite alle medesime condizioni di qualità e velocità.

A seguito di quell'atto di indirizzo, DAZN ha realizzato una serie di infrastrutture che ad oggi hanno contribuito ad evitare la congestione della rete, incontrando un sostanziale consenso da parte di tutti gli operatori.

Il Presidente

In particolare DAZN ha realizzato la cosiddetta DAZN Edge, che è una rete di distribuzione dei contenuti dislocata geograficamente presso i nodi degli ISP italiani e funzionale a prevenire fenomeni di congestione del traffico internet.

L'Autorità ha effettuato (e sta continuando ad effettuare) una azione di monitoraggio dell'evoluzione dell'intera vicenda, attraverso il costante contatto con gli operatori di rete e in primo luogo con DAZN.

Ad oggi, terminata la fase preparatoria, si sono svolti tre incontri tecnici dopo ciascuna giornata di campionato.

Nella prima e nella seconda giornata di serie A è stata adottata a scopo prudenziale sui terminali mobili una riduzione dell'utilizzo massimo di banda a 3,2 Mbit/s (cioè, più che dimezzato rispetto al massimo richiesto) tale da consentire comunque la visione con una risoluzione adeguata. Tale riduzione è stata poi eliminata, anche su sollecitazione della Lega, tenendo peraltro conto del rientro dalle vacanze.

Nel corso della riunione del tavolo tecnico del 23 agosto DAZN, dopo la prima giornata di serie A, ha chiarito che i problemi riscontrati all'inizio della partita Inter - Genoa, di sabato 21 agosto, non sono dipesi da fenomeni di congestione della rete ma da un malfunzionamento di uno dei due *server* di origine delle trasmissioni.

Il problema, sempre secondo quanto riferito da DAZN, è stato risolto in pochi minuti mediante re-instradamento del traffico su altra Global CDN.

DAZN ha evidenziato che a proprio avviso la seconda giornata è andata meglio della prima.

Gli operatori hanno confermato l'assenza di problemi di congestione.

Per quanto riguarda la terza giornata, DAZN ha confermato che l'infrastruttura DAZN Edge è stata completamente installata ed è operante a pieno regime. In questa

Il Presidente

terza giornata di campionato, l'utilizzo e le prestazioni di tale piattaforma sono stati in linea con le previsioni di utilizzo.

Relativamente a quanto verificatosi durante la partita Napoli-Juventus, di sabato 11 settembre, DAZN ha evidenziato che la criticità è ancora in corso di analisi e, in ogni caso, non ha nulla a che vedere con temi di *capacity* e, in generale, con i temi trattati nel Tavolo.

Gli operatori partecipanti hanno confermato di non aver riscontrato congestioni né criticità sulle proprie reti.

Gli operatori hanno altresì confermato un crescente tasso di utilizzo delle DAZN Edge installate presso le proprie reti, che hanno gestito fino al 70% del traffico complessivo.

L'Autorità ha fissato la successiva convocazione del Tavolo per mercoledì 22 settembre per un'analisi dei dati relativi alla quarta giornata di campionato.

Complessivamente si può dire che, nonostante la necessità di monitorare attentamente i singoli disservizi, di cui dirò tra breve nella parte relativa alla tutela dei consumatori, la questione della tenuta della rete e quella della parità di accesso degli operatori sono sostanzialmente risolte o in via di risoluzione.

3. Passiamo alle questioni relative alla tutela dei consumatori.

Nell'ambito dei tavoli tecnici DAZN, su base volontaria, ha fornito all'Autorità alcuni elementi circa i clienti del servizio *streaming*. DAZN ha anche pubblicato sul proprio sito una Carta dei Servizi che si ispira ai principi delle relative delibere Agcom.

Diverse Associazioni di consumatori hanno indirizzato note all'Autorità nelle quali si denuncia, in particolare, l'assenza di un servizio di risposta telefonica, si chiede all'Autorità, alla luce dei recenti disservizi nella trasmissione delle partite di calcio della

Il Presidente

serie A, di garantire anche agli utenti l'istituzione di forme di ristoro e l'accesso a forme efficaci di risoluzione delle controversie. Le Associazioni chiedono, inoltre, di poter partecipare al tavolo tecnico che vede coinvolti gli operatori o la previsione di un tavolo ad hoc.

Prima di soffermarmi sulle varie questioni connesse con questo tema vorrei delineare brevemente il quadro giuridico di riferimento, in relazione al quale occorre sottolineare che questo caso, che si colloca al crocevia di diversi complessi normativi, e come tale è inquadrabile sotto diversi profili, impone interrogativi e soluzioni per molti aspetti originali e nuovi.

DAZN, come detto, è in primo luogo un fornitore di contenuti e come tale sarà assoggettabile alle disposizioni della cosiddetta nuova direttiva Smav, anche in materia di consumatori, una vota trasposta nel nostro ordinamento. A tale riguardo occorre tuttavia tener conto del principio del Paese di origine, che impone di rivolgersi in primo luogo all'autorità del Paese di riferimento, in questo caso la Germania.

Per un altro aspetto l'attività di DAZN, proprio in quanto connessa alla fornitura della rete di distribuzione (CDN) cosiddetta DAZN Edge, può ritenersi riconducibile, all'ambito di applicazione del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Da questa qualità, com'è noto, derivano una serie di obblighi stringenti anche in materia di tutela dei consumatori e la sottoposizione alle indicazioni dell'Autorità anche in materia di trasparenza informativa e tariffaria, di modifiche unilaterali del contratto ed esercizio del diritto di recesso, di qualità e carta dei servizi nonché di applicabilità del sistema di risoluzione delle controversie.

È quanto ha sostenuto l'Autorità attraverso l'atto di indirizzo sopra richiamato, al quale DAZN peraltro si è conformata. DAZN non ha tuttavia finora chiesto la prescritta autorizzazione generale al Ministero dello Sviluppo economico, nonostante, per quanto risulta, il predetto Ministero l'abbia sollecitata in tal senso.

Il Presidente

Questa configurazione giuridica è certamente quella che assicura il grado più ampio di tutela al consumatore.

In ogni caso certamente DAZN costituisce un fornitore di servizi di accesso condizionato (vale a dire per il fatto che fornisce i propri servizi sia in rete sia attraverso il digitale terrestre attraverso apposito decoder nelle cosiddette aree bianche), essendo stato espressamente autorizzato in tal senso dal MISE in data 7 giugno 2021, anche ai sensi dell' art. 25 del Codice delle comunicazioni elettroniche e come tale, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa ed europea, è assoggettato agli obblighi del predetto Codice in materia di tutela del consumatore.

Né potrebbe ritenersi (ma DAZN non fa alcuna distinzione al riguardo) che tali obblighi siano vigenti per i soli utenti dell'accesso condizionato al digitale terrestre: sarebbe paradossale, infatti che fosse garantito un determinato standard quantitativo e determinate garanzie ai soli clienti per i quali è stato predisposto un sistema di trasmissione (il digitale terrestre ad accesso condizionato) alternativo a quello ordinario (lo *streaming*) per supplire ad un carenza strutturale di tale strumento, proprio al fine di garantire un servizio omogeneo in modo indistinto per la generalità degli utenti. Senza contare che una simile interpretazione darebbe luogo ad una – ingiustificata – disparità di trattamento nei confronti di utenti che fruiscono di un identico servizio

Del resto, dalla circostanza che DAZN sia l'unico soggetto operante sul mercato italiano "titolato" a trasmettere le partite di calcio di Serie A (con la conseguente assenza di "offerte alternative" sul mercato) e che l'ordinamento riconosca alle relative trasmissioni in qualche modo un interesse di carattere pubblico, tanto che la disciplina sulla commercializzazione dei relativi diritti audiovisivi trova la propria fonte nella legge, deriva implicitamente l'obbligo in capo a tale operatore di garantire, per la sua parte, uno standard di qualità della trasmissione delle immagini adeguato, così come l'assenza di interruzioni del servizio, elementi questi che, secondo principi di comune esperienza, risultano senz'altro essenziali per la regolare e soddisfacente visione di una partita di calcio.

Il Presidente

È del resto evidente che l'importanza della sincronia tra lo svolgimento della competizione sportiva e la visione delle relative immagini da parte del pubblico caratterizzi – e distingue – le partite di calcio da altri contenuti audiovisivi similari (come i film o le serie tv) in relazione ai quali, invece, la rilevanza di detto elemento o è del tutto assente o comunque assume senz'altro una minore portata.

Incidentalmente sul piano tecnico – riferisco ovviamente quanto appreso da altri – al di là del fatto che sulla rete internet, in generale, vale il principio del *best effort*, e che la qualità della trasmissione dipende da una serie di fattori, molti dei quali imputabili all'operatore di rete, gli informatici assicurano che è ben possibile, per colui che trasmette i contenuti, adottare una serie di accorgimenti tecnici che consentano di garantire o quantomeno di incidere significativamente sulla qualità del servizio.

Sulla base di questi elementi l'Autorità proprio in questi giorni, per il tramite della Direzione competente, ha scritto a DAZN sottolineando che la Carta dei servizi pubblicata non è pienamente conforme alla normativa vigente, contenuta in una serie di direttive della stessa Agcom. Ciò con particolare riferimento ad alcuni obblighi in materia di trasparenza e di informazione, di indennizzi, di reclami e di assistenza clienti, invitando la piattaforma ad aderire al sistema di risoluzione delle controversie *Conciliaweb*, ed invitandola a fornire altresì alcuni chiarimenti sui disservizi finora denunciati dagli utenti.

Tutto ciò detto, affinché il cittadino italiano abbonato a DAZN possa far valere i propri diritti è fondamentale che DAZN segua le regole del Codice delle comunicazioni elettroniche.

L'Autorità sta adottando e adotterà ogni iniziativa di sua competenza nel quadro legislativo vigente: al Governo e al Legislatore chiediamo di consolidare e rafforzare questo quadro.

Il Presidente

4. Altrettanto delicata e necessaria di un intervento è la questione degli indici di ascolto poiché attiene alla determinazione ed alla distribuzione degli introiti pubblicitari

A questo riguardo va ricordato, a prescindere dal caso DAZN, che l’Autorità, nella riunione di Consiglio del 10 giugno 2021, ha approvato una apposita delibera (n. 194/21/CONS), recante “Indirizzi in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale”.

Il provvedimento si colloca nell’ambito del nuovo scenario delineato dal processo di digitalizzazione della produzione, diffusione, commercializzazione e fruizione dei contenuti di media audiovisivi da cui deriva l’esigenza di individuare nuovi strumenti di rilevazione in grado di fotografare le nuove audience attraverso regole condivise e trasparenti.

Il cambiamento imposto da internet ha inciso in modo irreversibile anche sui modelli di fruizione dei contenuti.

In questo contesto la possibilità di affidare la rilevazione dei contatti online a soggetti *super partes* dotati di un sistema di governance e metodologie di rilevazione sottoposte a controlli regolamentari e riconosciute dal mercato come *currency* di riferimento assume, soprattutto per il mezzo internet, una particolare valenza, considerata la presenza di altri servizi di *web analytics* offerti da operatori internazionali che, allo stato attuale, non presentano tali caratteristiche.

La sfida è la misurazione di quella che viene definita “*total audience*” che va a comprendere i nuovi device digitali (smartphone, pc, tablet, smart tv e tutti gli altri dispositivi connessi alla rete internet).

L’Autorità ha ribadito più volte che devono essere compiuti tutti gli sforzi necessari ad evitare la sovrapposizione di più metriche per la rilevazione delle *audience* online.

Il Presidente

In tale prospettiva l'Autorità, nell'esercizio delle prerogative di vigilanza e indirizzo ad essa attribuite dalla legge istitutiva in tale materia (art. 1, comma 6, lett. c), n. 11 della legge n. 249/97), con il citato atto di indirizzo, ha inteso rivolgere una serie di indicazioni programmatiche al mercato per porre le basi per una efficiente razionalizzazione del sistema delle audi che sia funzionale alle sfide poste dal nuovo ecosistema digitale.

In questo contesto lo scenario introdotto dall'avvento di DAZN – un operatore che consente la fruizione di contenuti cd. premium (il calcio di serie A) in *streaming* – rappresenta una novità particolarmente significativa e un “banco di prova” per dare seguito all'atto di indirizzo citato.

I servizi di misurazione delle audience sui diversi mezzi incidono in modo determinante sulla valorizzazione delle inserzioni di pubblicità, nonché sulla valutazione del ritorno sugli investimenti effettuati e sulla pianificazione e ottimizzazione degli investimenti futuri.

Al fine di pianificare una campagna pubblicitaria è fondamentale prevedere la quantità di pubblico che un dato mezzo di comunicazione permette di raggiungere ed è quindi importante avere dati aggiornati, oggettivi e validi per tutti, soprattutto in termini di audience raggiunta.

Ne consegue che, dato il rilievo del contenuto veicolato da DAZN, riveste fondamentale importanza per gli investitori disporre di un dato attendibile, prodotto secondo metriche certe e trasparenti e, soprattutto, da un soggetto terzo.

Peraltro, la rilevazione degli indici di ascolto assume rilievo anche per la ripartizione dei proventi derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi tra i club di serie A. La ripartizione è disciplinata dall'art. 26 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9, che, tra i criteri, include al comma 3 “l'audience televisiva certificata”, il cui peso è pari all'8% del totale dei proventi (corrispondente a circa 90 milioni di euro per ogni stagione sportiva). Da notare che tale criterio è stato introdotto con una novella legislativa

Il Presidente

intervenuta nel 2018 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) la quale ha previsto che le modifiche di cui al presente articolo "acquistano efficacia a decorrere dalla stagione sportiva 2021/2022", dunque proprio dalla stagione attuale.

Il riferimento all'audience televisiva certificata nel decreto non può che trovare una diretta correlazione con la specifica disciplina di settore in capo all'Agcom ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b), n. 11 della legge n 249/97.

Gli ascolti di DAZN sono rilevati, per quel che concerne la tv (Smart tv, TIM Vision e DDT) da Auditel, mentre per quel che concerne la fruizione su smartphone, tablet e PC la rilevazione viene effettuata da Nielsen mettendo insieme diverse fonti di dati.

Nielsen è una società privata che effettua misurazioni, ma non è un "audi" e non riveste la forma del JIC (formula societaria che prevede la partecipazione nell'assetto azionario dei soggetti interessati e del mercato) come invece indicato e auspicato dall'Autorità

Inoltre, la metodologia utilizzata – su cui Agcom non ha informazioni ufficiali - non appare conforme al sopra richiamato atto di indirizzo n. 194/21/CONS, avuto specifico riguardo all'esigenza di un "processo di coordinamento e convergenza degli attuali sistemi di rilevazione, al fine di addivenire a metriche univoche, all'integrabilità delle tecnologie e delle metodologie di rilevazione (...)".

Anche UPA, Utenti Pubblicità Associati, peraltro, attraverso espresse dichiarazioni dei suoi vertici, ha manifestato la propria perplessità rispetto alla scelta operata da DAZN ai fini della rilevazione: in sostanza gli investitori lamentano la non attendibilità del dato.

Alla luce di tutti questi elementi l'Autorità, nell'ultimo Consiglio del 9 settembre, ha adottato una delibera con la quale ha avviato una apposita istruttoria sulla scorta del quadro normativo vigente, volta alla verifica della metodologia utilizzata da DAZN per la misurazione delle audience del campionato di calcio di Serie A per accertare l'attendibilità del dato prodotto in linea con i principi e i criteri individuati dalla delibera 194/21/CONS.

Il Presidente

L'Autorità si riserva di adottare ogni più idonea misura per assicurare l'univocità e la certificazione del dato.

Va rilevato, peraltro, come la questione DAZN sia di significativo rilievo anche in considerazione del fatto che a giorni avrà inizio la Champions League i cui diritti sono stati acquisiti da Amazon video: anche in questo caso si porrà, verosimilmente, la questione della misurazione degli ascolti.

5. Come si può vedere, il quadro che emerge è particolarmente variegato e complesso. L'Autorità, per la sua parte, ha cercato di affrontare tempestivamente i vari problemi sul tappeto attraverso il confronto con tutti gli operatori e tutti i soggetti interessati, ed è pronta a continuare, sia pure nella distinzione dei ruoli, con il conforto e l'appoggio delle altre istituzioni, nella propria opera istituzionale di vigilanza e controllo.

Sono a vostra disposizione per chiarimenti e domande.