



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

RELAZIONE ANNUALE 2022

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



PRESIDENTE
GIACOMO LASORELLA

Grafica logo del venticinquennale:
Mauro Abbafati



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

RELAZIONE ANNUALE 2022

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



PRESIDENTE
GIACOMO LASORELLA

Presidente

GIACOMO LASORELLA

Componenti

LAURA ARIA

MASSIMILIANO CAPITANIO

(dal 30 maggio 2022)

ANTONELLO GIACOMELLI

ELISA GIOMI

ENRICO MANDELLI

(fino al 10 dicembre 2021)

Segretario generale

GIULIETTA GAMBA

Capo di gabinetto del Presidente

GIORGIO GIOVANNETTI

Indice

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE	VII
----------------------------------	-----

CAPITOLO 1 - Le Comunicazioni Elettroniche

1.1	I mercati delle comunicazioni elettroniche	3
1.1.1	I mercati di rete fissa	6
1.1.2	I mercati di rete mobile	9
1.2	L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea	14
1.2.1	L'ambito europeo	14
1.2.2	La normativa nazionale	16
1.3	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	20
1.3.1	I servizi di comunicazioni elettroniche su rete fissa e mobile	20
1.3.2	La definizione delle controversie in materia di reti e servizi di comunicazione	23
1.3.3	La gestione delle risorse di numerazione e la sicurezza delle comunicazioni	24
1.3.4	La gestione del radio spettro	25
1.4	La tutela dei consumatori	29
1.4.1	L'attività regolamentare	29
1.4.2	L'attività di vigilanza e sanzionatoria	31
1.4.3	La risoluzione delle controversie tra operatori e utenti	33
1.4.4	I progetti per la qualità della rete	35
1.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	36

CAPITOLO 2 - I Media

2.1	Gli scenari dei mercati	43
2.1.1	Il settore nell'economia italiana	43
2.1.2	La televisione	44
2.1.3	La radio	48
2.1.4	I quotidiani	50
2.2	L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea	52
2.2.1	Le attività in ambito nazionale	52
2.2.2	L'ambito europeo	53
2.3	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	55
2.3.1	La tutela del pluralismo e della concorrenza	55
2.3.2	La verifica degli obblighi della concessionaria del servizio pubblico	56
2.3.3	La vigilanza per la parità di accesso ai mezzi di informazione	57

2.3.4	Gli obblighi in materia di opere europee e di produttori indipendenti	58
2.3.5	I diritti sportivi	60
2.4	La tutela e la garanzia dei diritti	61
2.4.1	La comunicazione politica e la <i>par condicio</i>	61
2.4.2	Il discorso d'odio	62
2.4.3	I sondaggi	62
2.4.4	Alfabetizzazione mediatica e digitale	62
2.4.5	La tutela dei minori	63
2.4.6	La tutela dei consumatori e degli utenti	64
2.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	65

CAPITOLO 3 - I servizi internet e le piattaforme online

3.1	Lo scenario	71
3.2	I mercati	72
3.2.1	Il settore pubblicitario e la pubblicità online	73
3.2.2	I motori di ricerca, l'intermediazione e gli altri servizi delle piattaforme online	75
3.3	L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea	79
3.3.1	L'ambito europeo	79
3.3.2	La normativa nazionale	80
3.4	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	83
3.4.1	L'attuazione nazionale della c.d. Direttiva Copyright	83
3.4.2	Le attività in materia di diritto d'autore online	84
3.4.3	L'applicazione del Regolamento europeo in materia di <i>platform to business</i>	85
3.4.4	La gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi	86
3.5	La tutela dell'utenza e dei diritti	88
3.5.1	Il dibattito pubblico online	88
3.5.2	La tutela della legalità online	89
3.5.3	La vigilanza sugli indici di ascolto	90
3.6	Gli indicatori dell'azione regolamentare	92

CAPITOLO 4 - I Servizi Postali

4.1	Gli scenari dei mercati	97
4.1.1	Il settore nell'economia italiana	97
4.1.2	La corrispondenza tradizionale	98
4.1.3	Il segmento degli invii di pacchi postali	103
4.1.4	Altri indicatori di mercato	106
4.2	L'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea	108
4.2.1	Le attività in ambito europeo	108
4.3	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	110
4.3.1	Le attività di regolamentazione	110
4.3.2	La vigilanza dei mercati e dei servizi	112

4.4	La tutela dei consumatori	114
4.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	116

CAPITOLO 5 - Le dimensioni istituzionali e organizzative dell'Autorità

5.1	L'organizzazione e la politica delle risorse umane	121
5.1.1	Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità	121
5.1.2	L'accordo sindacale	123
5.1.3	Le risorse umane: formazione, sicurezza e tutela della salute	123
5.1.4	La digitalizzazione dei processi	124
5.1.5	La gestione e il bilancio	126
5.1.6	Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti	128
5.2	Gli organismi strumentali e ausiliari	131
5.2.1	I Co.re.com.	131
5.2.2	Il Consiglio nazionale degli utenti	134
5.3	Le relazioni istituzionali	135
5.3.1	L'Autorità nel contesto europeo e internazionale	135
5.3.2	La collaborazione con la Guardia di Finanza e con la Polizia Postale e delle Comunicazioni	136
5.3.3	Le relazioni con università ed enti di ricerca	138
5.3.4	I rapporti con i consumatori e le associazioni	139
5.3.5	L'Osservatorio sulle comunicazioni e i Focus	140
5.4	Le banche dati dell'Autorità	142
5.4.1	Il Registro degli operatori di comunicazione	142
5.4.2	L'Informativa Economica di Sistema	143
5.4.3	La Broadband Map	144
5.5	I controlli e l'attività ispettiva	146
5.6	La tutela giurisdizionale	147
5.7	Gli indicatori dell'azione amministrativa	154

LE LINEE STRATEGICHE E I PROGRAMMI DI LAVORO

Sigle e abbreviazioni utilizzate	166
----------------------------------	-----

Appendice di documentazione (disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità)

Appendice Statistica (disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità)

La *Relazione annuale 2022 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 2021 e il 30 aprile 2022.

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 sono pubblicati approfondimenti ed eventuali segnalazioni di *errata corrige*.

Prefazione del Presidente

La presentazione della Relazione annuale 2022 coincide perfettamente con il venticinquesimo anniversario dell'approvazione della legge istitutiva dell'Autorità. La legge n. 249 del 1997 venne, infatti, approvata definitivamente dal Senato, in seconda lettura, proprio il 29 luglio, fu pubblicata in Gazzetta Ufficiale qualche giorno dopo, il 31 luglio, ed entrò in vigore il giorno successivo, il 1° agosto 1997.

Istintivamente viene da pensare che i rivolgimenti tecnologici e di mercato vissuti in questo quarto di secolo siano tali che mai nessuno avrebbe potuto anche solo immaginarli venticinque anni fa. Eppure, a una più attenta riflessione, questa consapevolezza non fa che confermare la lungimiranza del legislatore del 1997 il quale, approvandone l'atto fondativo, volle l'Autorità ispirata ad una logica convergente, ossia deputata a regolare tanto il settore dell'audiovisivo quanto quello delle comunicazioni elettroniche, sia il mondo delle reti, che il mondo dei contenuti, ancorché si trattasse allora di mercati caratterizzati da una netta separazione di funzioni e modelli di *business*.

L'Autorità, nel corso degli anni, ha dato forma e contenuti a tale ispirazione iniziale affrontando sempre le sfide regolamentari strategiche in una logica di convergenza tra le discipline dei diversi mezzi di comunicazione, contribuendo in tal modo a fondare quel nuovo diritto che Enzo Cheli, primo presidente AGCOM, non ha mai smesso di valorizzare, e che oggi abitualmente definiamo *diritto della convergenza*.

È in virtù di tale orientamento che l'Autorità ha potuto sostenere la sfida regolamentare, richiesta dai pervasivi processi di digitalizzazione delle reti e dei servizi cui si è assistito in questi anni, e il cimento imposto da quel vero e proprio cambio di parametro che ha nella tendenziale convergenza di tecnologie, ordinamenti e mercati il suo tratto distintivo più peculiare. Si tratta di processi che ogni giorno, letteralmente, mettono alla prova l'adequatezza del quadro giuridico di settore, postulano nuovi e originali approcci regolatori, e, conseguentemente, richiedono il costante adeguamento degli ordinamenti.

Il triennio trascorso è stato segnato da un imponente processo di adeguamento e aggiornamento del quadro giuridico di riferimento, a partire dall'adozione del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (dicembre 2018), e poi, a seguire, dalla nuova Direttiva sui Servizi media audiovisivi, dalla direttiva quadro in materia di diritto d'autore e da tutta la legislazione nazionale di recepimento e adeguamento che ne è scaturita, a partire in particolare dalla seconda metà del 2021.

Ma nessun processo di riforma, per quanto lungimirante, metterà mai al sicuro dalle sfide del futuro; tanto meno dal punto di vista dell'adequatezza degli approcci regolamentari, tanto meno nei mutevoli mercati regolati da AGCOM, al cui interno nulla può dirsi acquisito per sempre. Il fatto che l'Europa abbia inteso dotarsi, opportunamente, di regole più aggiornate, non esime dall'avere chiara consapevolezza che molto presto queste stesse regole dovranno misurarsi con scenari oggi solo appena prevedibili. Anche il diritto più visionario ed anticipatore è costretto inevitabilmente ad inseguire la realtà; quando poi la realtà è quella mutevole ed *in progress* dell'ecosistema digitale, le trasformazioni sono tanto più complesse ed imperscrutabili.

Ma il fascino della sfida è anche questo. La complessità apre spazi importanti alle Autorità di regolazione, chiamate a adeguare costantemente approccio mentale, cultura giuridica e tecnica e

strumentazione regolamentare al mutare dei contesti. Si è cercato di farlo anche nell'anno trascorso. Di questo l'Autorità prova a rendere conto, innanzitutto al Parlamento, da cui essa trae legittimità e ragioni. Raccontare ciò che è stato fatto, partendo dai temi e dai provvedimenti che appaiono più rilevanti. È il modo più giusto di onorare e festeggiare venticinque anni della legge istitutiva dell'Autorità.

Alcuni interventi sembrano di particolare rilievo, nella misura in cui riflettono una prospettiva regolamentare che - misurandosi con le sfide inedite proposte dagli incessanti e mutevoli processi di innovazione tecnologica - richiede necessariamente uno sforzo di visione e anche di anticipazione dei percorsi e delle scelte da compiere, da qui ai prossimi anni, per assolvere con efficacia ai propri compiti e alla propria *mission*.

Ecco allora, in primo piano, alcuni specifici ambiti di intervento legati da un comune denominatore: l'essere conseguenza del mutamento di scenario in atto, quale effetto, *in primis*, dei processi di digitalizzazione.

Le nuove competenze acquisite nei riguardi delle piattaforme globali, sempre più protagoniste, da posizioni di crescente forza di mercato, dell'ecosistema digitale

Il tema richiama in particolare tre linee di intervento: *i*) la disciplina del diritto d'autore online; *ii*) l'offerta di servizi di *video sharing platform* (VSP); *iii*) la vigilanza sulle condizioni di equità e trasparenza nelle relazioni tra fornitori di servizi di intermediazione e motori di ricerca online, da una parte, e utenti commerciali e titolari di siti web aziendali dall'altra. Quanto al primo tema, all'esito del recepimento della direttiva in materia di diritto d'autore, l'Autorità ha acquisito nuove rilevanti competenze in virtù dei poteri di regolazione, vigilanza e sanzionatori, nonché di risoluzione delle controversie, ad essa attribuiti dal d.lgs. 177/2021 (decreto *copyright*), oltretutto, quanto ai poteri di individuazione dei criteri di rappresentatività degli organismi di gestione collettiva in materia di ritrasmissione di programmi televisivi o radiofonici, dal d.lgs. n. 181/2021 ("decreto SATCAB"). In tale ambito una importante attività ha riguardato anche l'elaborazione, la pubblicazione e la messa a consultazione pubblica del regolamento in materia di *equo compenso* dovuto agli editori dai prestatori di servizi della società dell'informazione. Quanto alla seconda linea di intervento, essa si riferisce ai rilevanti ed inediti poteri di regolazione, vigilanza, sanzione e risoluzione delle controversie attribuiti all'Autorità dal d.lgs. 208/2021 (TUSMA), di recepimento della direttiva (UE) 2018/1808, nel settore dell'offerta di servizi VSP da parte delle piattaforme di condivisione di contenuti. In questo ambito sono stati adottati uno schema di linee guida concernenti i meccanismi di reclamo da predisporre a cura dei prestatori di servizi e un regolamento (su cui è stata avviata una consultazione pubblica) recante le procedure di risoluzione delle controversie tra prestatore di servizi e utenti. La terza linea di intervento concerne l'attività svolta in attuazione del Regolamento (UE) 1150/2019 (Regolamento P2B, *Platform to Business*) che ha introdotto nell'ordinamento un nuovo insieme di regole intese a promuovere equità e trasparenza nelle relazioni commerciali tra piattaforme digitali e utenti commerciali. Il puntuale monitoraggio dello stato di attuazione del regolamento, del rispetto delle sue prescrizioni e del grado di conoscenza tra le PMI dei diritti che ne derivano, ha messo in luce significativi margini di intervento per una più efficace attuazione della normativa. Al riguardo, l'Autorità sta lavorando alla predisposizione di un documento di linee guida.

L'avvio del percorso finalizzato alla emanazione, d'intesa col MISE, delle Linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo preordinate alla predisposizione del nuovo contratto di servizio Stato-RAI

A tale riguardo, l'Autorità ha posto in primissima luce la necessità di accelerare ed arricchire di contenuti il processo di trasformazione della società concessionaria del servizio in *media company* globale, privilegiando tutti i processi di digitalizzazione nella produzione e nell'offerta dei contenuti,

secondo una chiara direttrice di marcia intesa a fare innanzitutto del portale *RAI Play* e dell'offerta informativa attraverso tutti i mezzi e tutte le piattaforme, una colonna portante del prossimo contratto di servizio, anche in relazione alla triplice esigenza strategica di *i*) contrastare le derive della disinformazione; *ii*) contribuire in modo determinante alla diffusione della cultura e alla formazione digitale dei cittadini; *iii*) essere strumento e attore di coesione sociale.

Gli interventi nei riguardi di Amazon sul mercato postale

Il mercato di consegna dei pacchi - man mano che si espande il commercio elettronico, e si consuma, per altro verso, il processo di *e-substitution* che determina un perdurante ed accentuato calo dei servizi postali tradizionali - ha acquisito centralità assoluta. Il provvedimento finale dell'analisi dei mercati dei servizi di consegna dei pacchi, approvato dall'Autorità con delibera n. 94/22/CONS, costituisce conseguentemente un momento centrale dell'attività regolatoria in funzione della competitività del mercato di riferimento. Nel più ampio contesto di un diffuso deficit di trasparenza, ascrivibile alle condotte della generalità degli operatori (sulle condizioni di offerta del servizio, sulla struttura delle reti di recapito e sulle condizioni di lavoro del personale impiegato), l'analisi ha rilevato inoltre uno specifico, significativo potere di mercato in capo ad Amazon in virtù della sua natura di piattaforma online verticalmente integrata, in grado di trasferire il potere economico esercitato sul mercato dell'intermediazione online al mercato delle consegne dei pacchi per l'*e-commerce* (B2C). Conseguentemente, nella delibera finale, oltre ad obblighi informativi generalizzati, idonei a conferire maggiore trasparenza al mercato nel suo complesso su ciascuno dei tre fattori critici segnalati, è stato imposto ad Amazon uno specifico obbligo di comunicazione annuale sia del prezzo medio del servizio di consegna praticato ai *retailer* che aderiscono al suo programma di Logistica (c.d. "FBA"), sia del prezzo medio unitario corrisposto per il servizio di consegna ai *Delivery Service Provider* e agli altri operatori coinvolti nelle attività di consegna.

Salvaguardia della rete, tutela dei consumatori, regole certe per gli ascolti Il caso DAZN: un modello dell'azione dell'AGCOM

L'assegnazione, nel marzo 2021, dei diritti di trasmissione in *live streaming* di tutte le partite del campionato di calcio di serie A per le stagioni sportive 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024 all'operatore *Over The Top* (OTT) DAZN, è stato un importante elemento di discontinuità e innovazione.

La Rete si è trovata al centro di un sistema dove l'intersezione tra infrastruttura, contenuti audiovisivi di rilevante interesse pubblico (com'è il calcio) e piattaforme diviene evidente. Un sistema complesso, nel quale e per il quale l'AGCOM è chiamata a ripensare il paradigma regolamentare classico intervenendo con strumenti nuovi che promuovano, in modo sinergico, innovazione e tutela dell'utenza.

In questa ottica si è proceduto in tre ambiti: **tenuta della rete, tutela dei consumatori, certezza della rilevazione degli ascolti.**

Al fine di garantirne la **tenuta complessiva della rete**, nel mese di giugno 2021 (cioè prima dell'inizio del campionato), AGCOM ha assunto una serie di iniziative per evitare il degrado della qualità del servizio di accesso ad Internet derivante dai picchi che avrebbero potuto verificarsi in corrispondenza della trasmissione simultanea di uno o più eventi calcistici. Con delibera n. 206/21/CONS, l'Autorità ha stabilito che la distribuzione del traffico *streaming* dovesse essere basata anche su apparati di *caching* (la c.d. "DAZN Edge") distribuiti geograficamente in un numero adeguato di PoP (*Point of Presence*) degli OAOs (*Others Authorised Operator*) ai fini della gestione di una quota non residuale e congrua del traffico complessivo del servizio, monitorando nel tempo gli effetti delle decisioni e delle iniziative assunte dagli operatori al riguardo e riservandosi in ogni caso di intervenire

anche in via d'urgenza, ove ne sussistano i presupposti, al fine di promuovere un corretto confronto concorrenziale e scongiurare eventuali disservizi di rete, evitare il degrado della qualità del servizio di accesso ad Internet per tutti gli utenti finali. Le indicazioni appena ricordate erano tese ovviamente anche a garantire una migliore qualità del servizio agli abbonati.

Il monitoraggio della rete di distribuzione dei contenuti erogati da DAZN - disposto dall'Autorità nell'Atto di Indirizzo e posto in essere in seno al Tavolo tecnico interoperatore istituito dalla delibera citata - ha consentito una efficace analisi d'impatto del traffico *streaming* originato dall'operatore DAZN sulle reti degli operatori coinvolti, fornendo preziose indicazioni per la predisposizione delle relative infrastrutture e suggerito l'implementazione di specifiche configurazioni di rete ed una più idonea dislocazione geografica delle *cache* DAZN Edge.

La collaborazione tra DAZN e gli operatori si è concretizzata nella realizzazione di numerosi interventi di adattamento della infrastruttura CDN, anche mediante redistribuzione geografica delle *cache*, per servire in maniera più efficiente le aree a maggiore densità abitativa. Le analisi dei dati di traffico - rilevati nel corso di ogni giornata di campionato e comunicati da DAZN con periodicità mensile hanno dimostrato come le prestazioni della DAZN Edge possano ormai considerarsi a regime e sostanzialmente omogenee per i diversi operatori arrivando a gestire in media più del 50% del traffico streaming complessivo e superando stabilmente sulle reti dei tre principali operatori alternativi (Fastweb, Vodafone e Wind Tre) il valore di 1 TBps. L'assenza, nel corso delle diverse giornate del campionato di calcio di serie A di fenomeni di congestione e, in generale, di criticità nell'ambito delle reti fisse e mobili interessate dalla trasmissione, appare tanto più significativa in considerazione dell'aumento del traffico dati registrato sulle reti dall'avvio del campionato di calcio di serie A che ha raggiunto livelli superiori (per quanto specificatamente riguarda l'intensità del traffico dati sia su rete fissa che mobile) a quelli registrati in piena crisi pandemica da Covid-19.

Discorso e approccio diverso hanno avuto i problemi riscontrati dagli abbonati a DAZN nel mese di ottobre 2021. Preso atto delle difficoltà riscontrate dagli utenti nella fruizione del servizio, l'Autorità ha ordinato alla società di adottare ogni necessaria misura funzionale a prevenire **malfunzionamenti della propria piattaforma** avviando un procedimento per la definizione dei parametri di qualità dei servizi di trasmissione in *live streaming* nonché le **soglie ed i criteri per la quantificazione e la corresponsione di indennizzi nei confronti degli utenti a fronte dei disagi subiti** (delibera n. 334/21/CONS).

L'Autorità ha quindi avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di DAZN per non aver compiutamente ottemperato l'ordine contenuto nella delibera n. 334/21/CONS. Ad esito di un'istruttoria, e in considerazione delle perduranti **criticità segnalate da consumatori ed associazioni**, l'Autorità aveva ritenuto insufficienti le iniziative della società sia riguardo la struttura del sistema di assistenza clienti, che la qualità delle trasmissioni delle partite in *live streaming* dando avvio al procedimento sanzionatorio. Nell'ambito del procedimento in questione la società DAZN ha prodotto numerose evidenze attestanti il miglioramento della qualità del servizio per gli utenti finali ed ha presentato una serie di Impegni.

Con delibera n. 250/22/CONS AGCOM, dopo averle sottoposte a *market test* ha, poi approvato in via definitiva le proposte di impegni formulate dall'operatore e volte a rimuovere le criticità, rendendo affidabili le soluzioni adottate a tutela degli abbonati. Nello specifico, DAZN introdurrà, in aggiunta alle modalità di *customer care* già funzionanti, un canale WhatsApp; attiverà un *customer service* che garantisca, ad almeno il 70% dei chiamanti, una risposta entro 45 secondi e sia raggiungibile - in orari prestabiliti - durante il corso della settimana e in occasione delle giornate di Campionato; rispetterà dei parametri qualitativi con riferimento alle telefonate *inbound* e *outbound*; inserirà, sul sito internet, dei riferimenti di contatto a tutti i canali di comunicazione messi a disposizione dalla società. DAZN predisporrà, inoltre, un'apposita unità interna di monitoraggio della qualità del servizio e delle *performance* del *customer service*, nonché di un'unità di monitoraggio congiunta con l'Autorità ai fini

della supervisione delle attività previste dagli Impegni. Sono poi stati previsti alcuni tavoli tecnici con gli *Internet Service Providers* che richiedano di analizzare le tematiche relative alla DAZN Edge per ottimizzare i profili di *encoding* più bassi, con miglioramento della qualità delle immagini; lo sviluppo di una *roadmap* per un maggiore impiego della soluzione Multicast. Infine, DAZN si impegna a fornire all'Autorità, su base trimestrale, un aggiornamento circa gli sviluppi, nonché le soluzioni tecniche periodicamente introdotte.

Sul tema della qualità (delibera n. 17/22/CONS), sono stati definiti parametri oggettivi, soglie e criteri per gli indennizzi da corrispondere agli utenti in caso di disservizi nella fruizione dei contenuti e si è proceduto alla loro quantificazione.

I parametri e le metriche utilizzate per valutare la qualità dell'esperienza di visione - malfunzionamenti nell'accesso alla piattaforma (MAP) ed all'evento (MAE), risoluzione video (Rmin), numero di disconnessioni dall'evento, tempo di *freezing* totale (TFT) o, in alternativa rapporto di *rebuffering* indotto dalla connessione (CIRR) – consentiranno a ciascun abbonato di verificare l'adeguatezza del servizio fruito e, ove ne ricorrano le condizioni, richiedere indennizzi al fornitore del servizio. In caso di accoglimento della richiesta di indennizzo da parte dell'abbonato, DAZN dovrà corrispondere - sotto forma di sconto in fattura ovvero come rimborso - un importo pari al 25% dell'abbonamento mensile dell'utente, al netto di eventuali sconti o promozioni, fino ad un massimo di quattro volte in un mese, pari al 100% dell'abbonamento mensile, al netto di eventuali sconti o promozioni. La delibera prevede, inoltre, l'obbligo per DAZN di gestire i reclami sulla piattaforma ConciliaWeb.

L'ultima questione è quella relativa agli **indici di ascolto**. È questo un elemento di cruciale importanza visto che da esso deriva la ripartizione dei proventi derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi tra le società di serie A (ex art. 26 del d.lgs. n. 9/2008). In tal senso, l'Autorità ha avviato, con delibera n. 268/21/CONS, nel mese di settembre 2021, un procedimento per la verifica della metodologia utilizzata da DAZN per la **misurazione delle audience del campionato di calcio** di Serie A allo scopo di accertare l'attendibilità del dato prodotto e la sua conformità al quadro normativo ed agli indirizzi formulati con delibera n. 194/21/CONS in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto, ciò per definire una corretta ripartizione dei proventi derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi tra i club di serie A secondo quanto stabilito all'art. 26 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 (decreto Melandri).

La delibera n. 18/22/CONS (che conclude il procedimento avviato con la delibera n. 268/21/CONS) oltre a stabilire che per la stagione sportiva 2021/2022 il dato di *audience* cui fare riferimento ai fini del riparto dei proventi derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi è il dato certificato rilasciato dalla società Auditel, dispone che, per le stagioni sportive successive (2022/2023 e 2023/2024), la certificazione del dato di ascolto degli eventi trasmessi da DAZN debba essere garantita attraverso la misurazione da parte di un JIC (*Joint Industry Committee*) operante sul mercato nazionale in grado di produrre un dato di *total audience* univoco, trasparente e certificato relativo alla fruizione televisiva e sui *device* digitali in conformità alla regolamentazione vigente. L'implementazione della soluzione dovrà essere avviata tempestivamente allo scopo di consentirne l'effettività dall'avvio della stagione sportiva 2022/2023.

L'esperienza maturata e le decisioni assunte in tale sede costituiranno un utile presupposto per la gestione di fattispecie analoghe nell'ambito del procedimento nel quale - ai sensi dell'art. 33 comma 4 del decreto legislativo n. 208/2021 - l'Autorità d'intesa con il ministero dello Sviluppo economico, sarà chiamata a definire le condizioni e i parametri di regolarità del servizio e qualità delle immagini relative ad eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico¹ sia in diretta o in differita, in chiaro o a pagamento, che dovranno essere assicurati ai cittadini dalle emittenti radiotelevisive e

¹ La lista degli eventi, approvata dal Mise sentita l'Autorità, comprende tra gli altri Olimpiadi e Paralimpiadi, campionato di calcio e Champions League e altre manifestazioni sportive di rilevanza nazionale (calcio, automobilismo, motociclismo, ciclismo, basket, pallanuoto, pallavolo, tennis, rugby e golf).

piattaforme OTT, anche per la trasmissione via internet, con adeguati standard di regolarità, continuità del servizio e la migliore visualizzazione delle immagini nel rispetto dei parametri stabiliti con il nuovo TUSMA.

Il caso DAZN rappresenta l'esempio, fino ad ora più riuscito, del nuovo modello di lavoro che l'Autorità si è data con la ristrutturazione dello scorso anno. Un paradigma che vede, sotto la direzione del segretario generale, la continua e costante interazione e integrazione di direzioni e servizi.

Lo scenario in trasformazione del mercato dei media

Nel mercato dei media le tendenze in atto, analiticamente riportate negli Osservatori trimestrali e nei dati illustrati nella presente Relazione, disegnano alcune chiare direttrici. È evidente il declino, con tratti di irreversibilità, del comparto editoriale classico, da oltre un quindicennio in perdita di copie, pubblicità e, conseguentemente, di ricavi e valore, sia nel settore dei quotidiani, sia (in misura ancora maggiore) nel settore dei periodici. Si conferma una complessiva tenuta, in termini di valore economico e di *audience*, del settore radiotelevisivo *free to air* largamente attestato su piattaforma digitale terrestre, mentre viene rilevata una contrazione dei ricavi conseguiti dalla televisione a pagamento su piattaforma satellitare, che potrebbe anche costituire il primo segnale di una tendenziale raggiunta maturità della piattaforma stessa. Quasi specularmente – anche quale effetto della crisi pandemica e del *lockdown* del biennio 2020/21, oltreché della specifica attrattività dei propri contenuti più pregiati – si osserva una crescita rilevante di ricavi, offerta di contenuti e numero di abbonati da parte dei servizi *VoD* offerti su piattaforma Internet. Parallelamente si evidenziano da un lato il crescente peso della pubblicità online (a beneficio delle grandi piattaforme, in particolare) rispetto ad un perdurante calo della raccolta sui mezzi tradizionali, e d'altro lato l'emergere di una offerta *free* anche su piattaforma Internet, che ragionevolmente andrà in futuro a strutturarsi e ad ampliarsi sull'esempio del *bouquet Pluto* proposto dal novembre scorso da ViacomCBS. Infine, quale indicatore di prospettiva, si ravvisa una possibile e graduale revisione del modello di *business* da parte dei grandi *player* dello *streaming*, tentati dallo sbarco sul mercato pubblicitario, alla luce di una tendenziale saturazione della platea degli abbonati e dell'inasprirsi della tensione competitiva sul mercato di riferimento, con conseguente pressione sulla redditività.

Le macro Tendenze nel settore delle comunicazioni elettroniche

L'attenuarsi della pandemia, con i connessi effetti macroeconomici positivi (PIL nominale +7,2%, consumi delle famiglie + 7,1%) non ha fermato la progressiva erosione delle risorse del settore, che registrano nel 2021, seppure in misura attenuata rispetto al 2020, una ulteriore flessione del 2,8% su base annua. In lieve flessione anche gli investimenti (-0,7%). Ciononostante, il dinamismo competitivo del settore resta elevato sia per effetto dei processi di consolidamento tra operatori di medie dimensioni (Qcom-Intred, Brennercom-Retelit, Linkem-Tiscali), sia in virtù dell'ingresso nella rete fissa di nuovi attori di rilevante peso economico quali PostePay, Iliad e Sky. Aumentano gli abbonati *broadband* su rete fissa di oltre 500mila unità (18,7 milioni a fine anno), con gli accessi che utilizzano le tecnologie VDSL, FTTH e FWA cresciuti di oltre 1,9 milioni di unità (14,6 milioni di linee). Continua anche la crescita del traffico dati sia nella rete fissa (+19%) che in quella mobile (+30%). Nella telefonia mobile, sembra inoltre consolidarsi la propensione degli utenti ad adottare offerte *low cost*, il che favorisce in particolare la crescita della *customer base* degli operatori mobili virtuali, i cui ricavi sono aumentati in misura significativa.

ConciliaWeb quale *best practice* e paradigma per futuri utilizzi

La piattaforma *ConciliaWeb*, inaugurata nel luglio del 2018, nell'ultimo anno è stata rinnovata, al fine di proporsi in forma più accessibile, anche grazie alla partecipazione diretta delle Associazioni di consumatori e dei professionisti iscritti agli Albi degli Avvocati o dei Dottori commercialisti. Lo strumento realizzato da AGCOM si è rivelato straordinariamente efficiente e funzionale: dalla sua entrata in funzione, la tempistica di risoluzione delle controversie si è progressivamente e drasticamente ridotta, consentendo di gestire ogni anno oltre 120 mila procedure. Non è dunque un caso che la piattaforma si candidi a modello efficiente da utilizzare anche in altri ambiti o settori. In virtù del protocollo siglato da AGCOM e ART (Autorità di regolazione dei trasporti), in un futuro prossimo anche gli utenti dei servizi di trasporto potrebbero così beneficiare del suo utilizzo. Lo stesso dicasi per gli utenti dei servizi media audiovisivi (*web tv*, *live streaming*, ecc.) e per gli utenti delle piattaforme di condivisione video (*videosharing*). Il nuovo TUSMA, infatti, estende alla fruizione di tali servizi la possibilità per gli utenti, ove necessario, di ricorrere a forme di soluzione alternativa delle controversie, affidandone ad AGCOM la regolamentazione, evidentemente proprio sulla scorta della positiva esperienza maturata tramite *ConciliaWeb*.

Coinvestimento

L'Autorità è stato il primo tra i regolatori dell'Unione ad avviare un'analisi su di un progetto di coinvestimento in una nuova rete ad altissima capacità ai sensi delle nuove previsioni del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. Il Codice prevede infatti che la creazione di una nuova rete realizzata allo scopo di favorire la condivisione di costi e rischi tra gli operatori promuovendo la competizione infrastrutturale possa beneficiare di esenzioni dagli obblighi regolamentari previsti per gli operatori SMP. Dopo una prima valutazione di conformità del progetto e dei relativi impegni presentati da TIM e aver sottoposto la relativa Offerta di coinvestimento a uno specifico *market test*, l'Autorità ha comunicato le proprie conclusioni preliminari, richiedendo alcune modifiche all'operatore proponente. Così, dopo aver vagliato la conformità della proposta consolidata del progetto presentato da TIM, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica nazionale una proposta di trattamento regolamentare della rete VHC oggetto di coinvestimento. Tenendo conto degli esiti di questa seconda consultazione, l'Autorità ha dunque avviato, in data 16 maggio 2022, la fase di consultazione europea necessaria ai fini dell'adozione del provvedimento finale. Successivamente, TIM ha però modificato unilateralmente la proposta di impegni di coinvestimento, rendendo necessario il ritiro dello schema di provvedimento trasmesso alla Commissione europea da parte dell'Autorità e l'avvio di nuovi approfondimenti istruttori, nonché di ulteriori interlocuzioni con tutti gli operatori interessati. Una volta ricevuta l'offerta da TIM, l'Autorità riavvierà tempestivamente l'iter del coinvestimento.

Giacomo Lasorella
Presidente dell'AGCOM

1.

LE COMUNICAZIONI
ELETTRONICHE

1.1

I mercati delle comunicazioni elettroniche

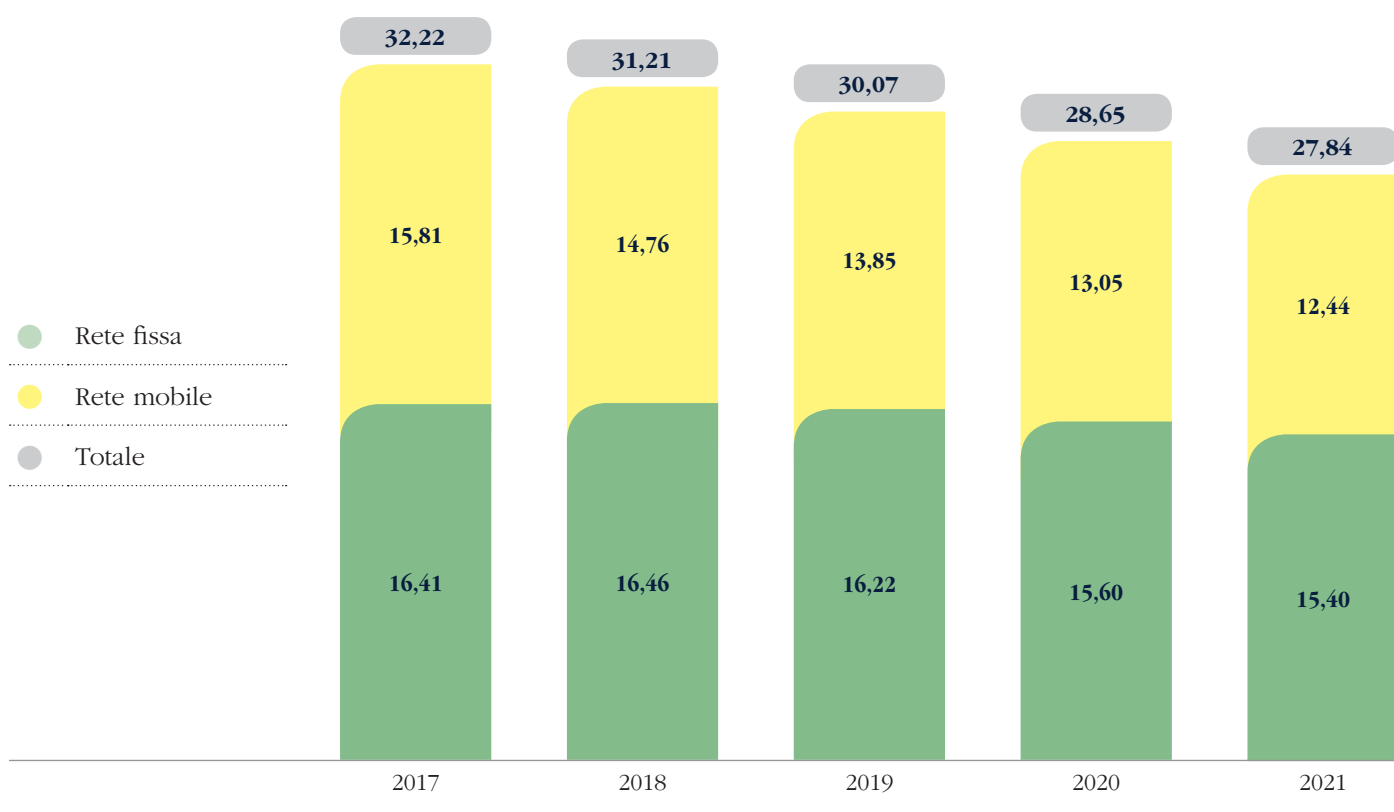
La crisi pandemica, seppur in misura minore rispetto al 2020, ha continuato a produrre i suoi effetti nel settore delle comunicazioni elettroniche, che, in un quadro macroeconomico in sostanziale ripresa¹, vede una riduzione, in termini di risorse complessive, dell'ordine del 2,8% (-4,8% nel 2020).

Tale flessione è ascrivibile principalmente al calo delle risorse della rete mobile, il cui valore – oggi pari a 12,44 miliardi di euro – appare

ridotto del 4,6%, mentre i servizi di rete fissa – con un valore complessivo pari a 15,4 miliardi di euro – mostrano una riduzione maggiormente contenuta (-1,3%) (Grafico 1.1.1)².

Continua, in tal modo, il processo di progressiva riduzione del rapporto tra le risorse del comparto e le principali grandezze macroeconomiche (PIL, spesa delle famiglie, investimenti), che, nel corso dell'ultimo anno, registra il valore più basso dell'intero periodo 2017-2021³.

Grafico 1.1.1 - Comunicazioni fisse e mobili: ricavi complessivi (miliardi di €)



1 Si osserva, nel 2021, un "rimbalzo", su base annua, dei più significativi indicatori macroeconomici (PIL, consumi delle famiglie ed investimenti) verso valori non lontani dai livelli pre-pandemici del 2019, quando non superiori, come nel caso degli investimenti. Il valore del Prodotto Interno Lordo e della spesa delle famiglie risultano inferiori – a prezzi correnti – rispettivamente dell'1,2% e del 5,3% rispetto a quelli del 2019, mentre gli investimenti risultano superiori del 4,7%; cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.1.

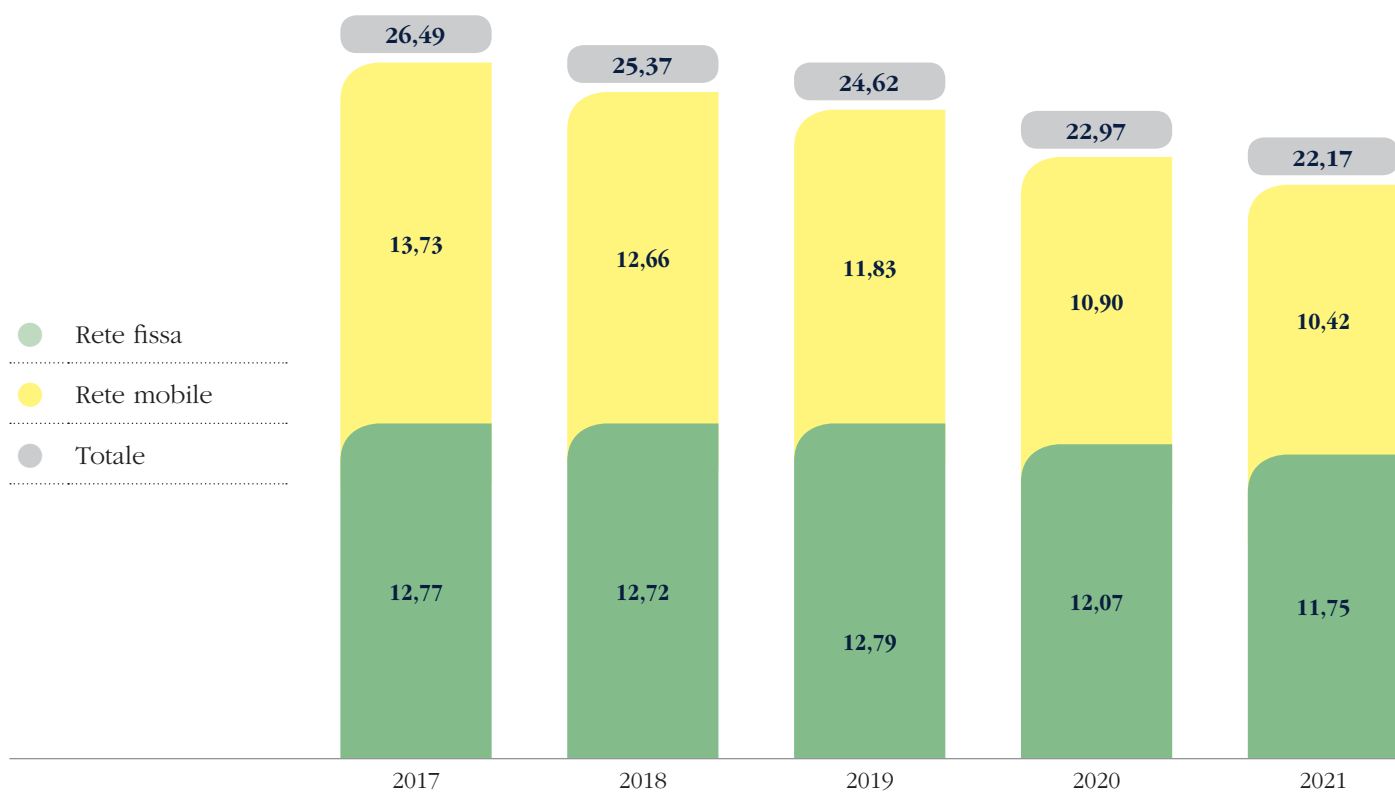
2 I dati relativi alle telecomunicazioni su rete fissa e mobile si basano su informazioni e stime riferite a un campione di imprese largamente rappresentative del mercato. Con riferimento all'anno 2020, sia per il grafico in oggetto che per i grafici e le tabelle successivi, si evidenzia come i dati possano non risultare completamente omogenei con quanto indicato nella Relazione annuale 2021. In alcuni casi, infatti, le imprese hanno operato integrazioni e/o riclassificazioni dovute sia a variazioni nelle metodologie di calcolo (ad esempio, i *driver* per l'attribuzione dei ricavi o degli investimenti), sia a mutamenti dei perimetri di attività economica aziendale. Ciò può aver determinato aggiustamenti in termini di importi economici talvolta di entità anche non trascurabile.

3 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.3.

Esaminando la parte dei ricavi ascrivibile alla spesa della clientela residenziale e affari (Grafico 1.1.2), nel corso dell'ultimo anno si registra una flessione complessiva pari al 3,5%. Emergono tuttavia significative differenze a seconda della natura dei servizi: i ricavi della te-

lefonía mobile mostrano una diminuzione del 4,4%, superiore a quella (2,7%) registrata per i ricavi della rete fissa, mentre, guardando separatamente alla clientela residenziale e a quella affari, si evidenzia una contrazione maggiore della prima rispetto alla seconda (-4,8% contro -1,3%)⁴.

Grafico 1.1.2 - Spesa finale degli utenti residenziali e affari (miliardi di €)



Si conferma il progressivo ampliamento della differenza (1,33 mld di euro nel 2021) che, a partire dal 2018, vede la spesa complessiva degli utenti in servizi di rete fissa risultare progressivamente superiore a quanto osservato per i servizi su rete mobile. Tale ultimo dato consegue dalla forte pressione competitiva esercitata sui prezzi, che vede coinvolti gli operatori storici (Mobile Network Operators - MNO), quelli entrati più di recente nel mercato come Iliad e gli operatori mobili virtuali (Mobile Virtual Network Operators - MVNO). Per contro, i ricavi da rete fissa, pur caratterizzati da una forte pressione sui prezzi, beneficiano della progressiva diffusione della banda ultra-larga, laddove la garanzia di servizi con prestazioni migliori garantisce prezzi unitari nei canoni e oneri connessi alla sotto-

scrizione di abbonamenti *broadband* più elevati rispetto a quelli consentiti da accessi con prestazioni inferiori.

Nell'anno 2021, i ricavi da servizi *wholesale* sono rimasti sostanzialmente stabili (-0,2% rispetto al 2020), con la componente relativa alla rete fissa che mostra una crescita del 3,4%, e la componente di rete mobile in flessione del 5,9%, con un valore di poco superiore ai 2 miliardi di euro⁵.

Nel primo caso, l'aumento dei ricavi è conseguenza della crescita (superiore al 20%) degli introiti da canoni e contributi derivanti dalla diffusione di accessi *ultrabroadband* (Very High Digital Subscriber Line - VDSL e Fiber to the Home - FTTH in primo luogo); nel secondo,

⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.6.

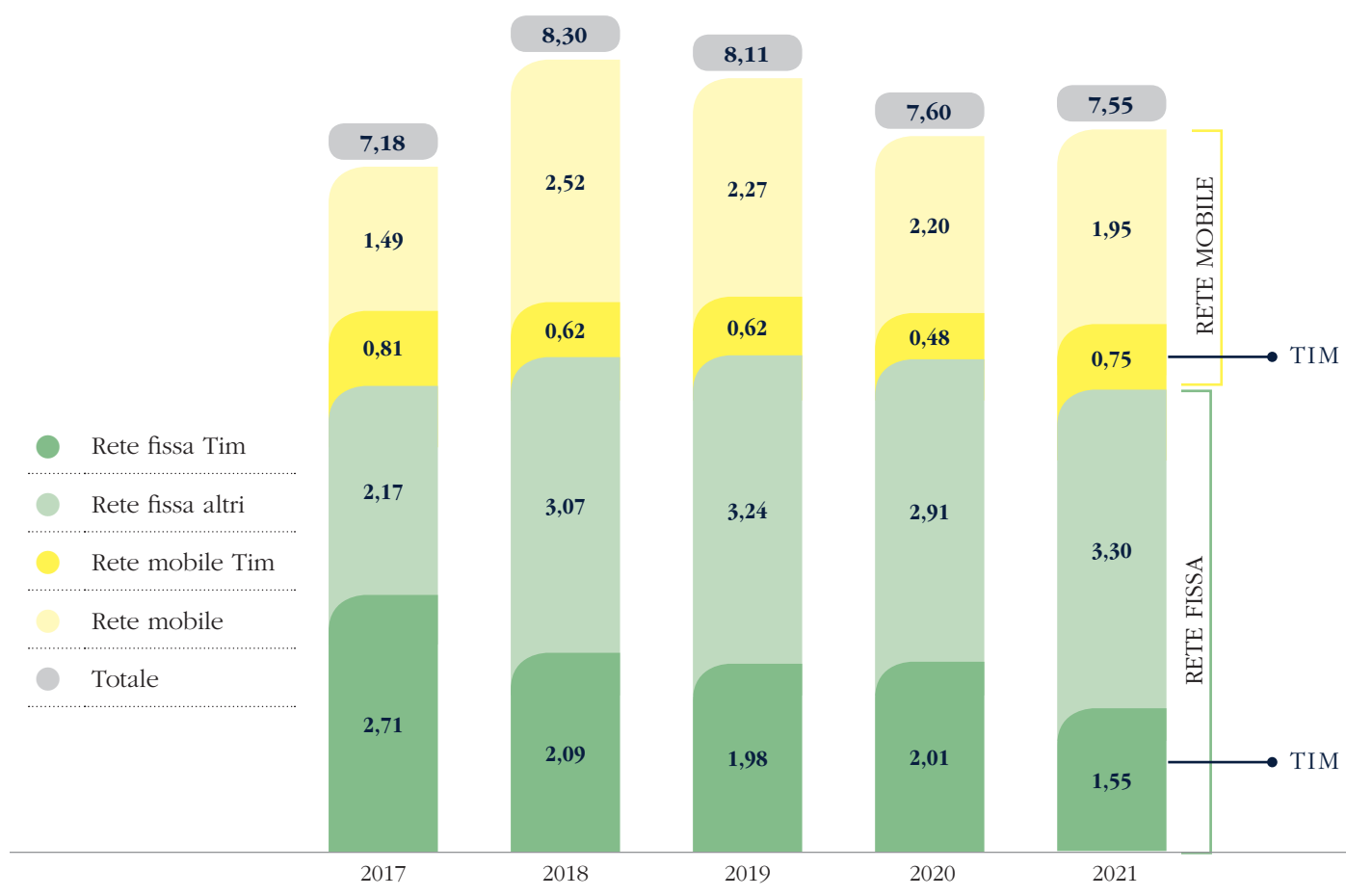
⁵ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.7.

la flessione si deve, in particolare, alla riduzione delle entrate da servizi di terminazione per chiamate da altre reti nazionali fisse e mobili (-8%).

Gli investimenti in infrastrutture di rete (Grafico 1.1.3) si riducono dello 0,7%, per un totale di 50 milioni di euro. La diminuzione è pari all'1,4% nella rete fissa mentre, nella rete mobile,

si osserva un modesto aumento (0,6%). Gli investimenti dell'*incumbent* nel loro complesso hanno subito una contrazione (-7,9%), laddove per gli altri operatori si evidenzia una crescita media del 2,9%, con un incremento che sale al 13,6% con riferimento alla sola rete fissa, risultato in larga parte imputabile ai processi di infrastrutturazione necessari per l'offerta dei servizi *ultrabroadband*.

Grafico 1.1.3 - Investimenti in immobilizzazioni (miliardi di €)



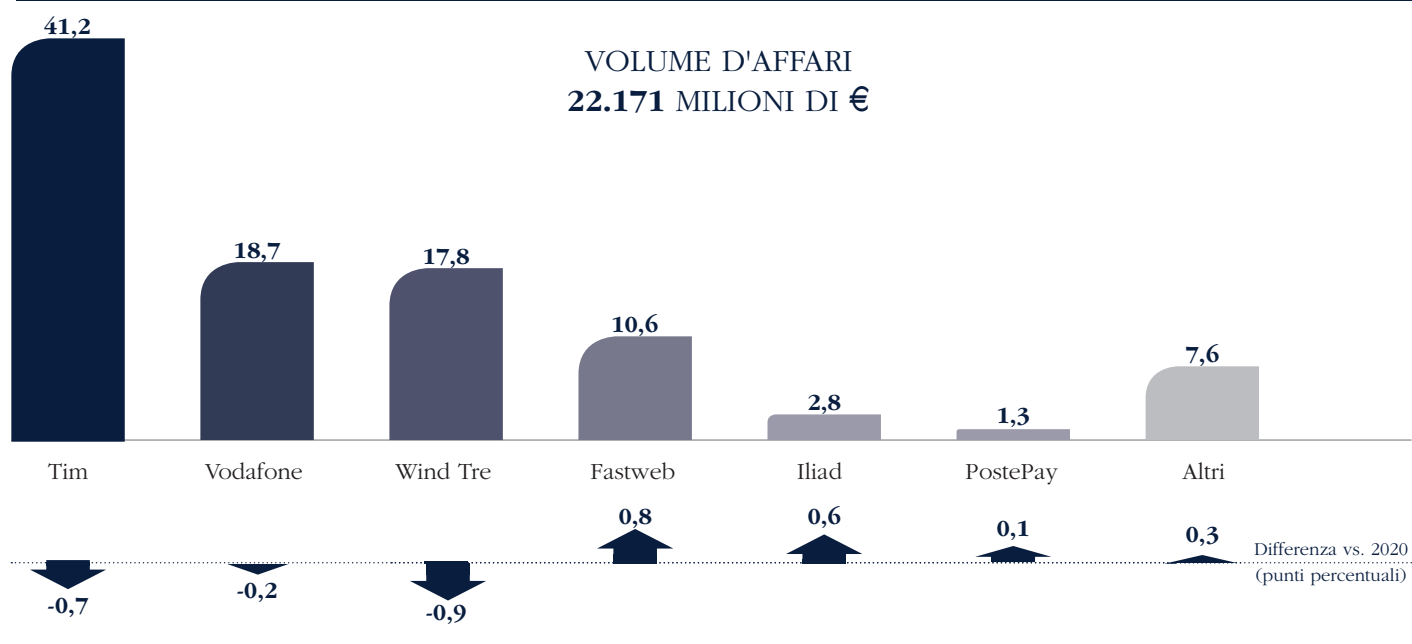
I processi di riorganizzazione aziendale hanno prodotto anche lo scorso anno una riduzione degli addetti diretti del settore, stimabile in circa 850 unità, per un totale di circa 57.600 addetti a fine anno.

Quanto sin qui descritto determina uno scenario competitivo in evoluzione in cui emerge una diminuzione della quota di TIM (41,2% rispetto al 42% del 2020, in calo dello 0,8%) e delle quote di Vodafone e Wind Tre (18,7% e 17,8% in calo rispettivamente dello 0,3% e dell'1%). Se ne avvantaggiano soprattutto Fastweb, che, anche grazie alla progressiva integrazione dei servizi fissi e mobili, raggiunge una quota superiore al

10% (+0,8%), e Iliad (+0,6%), le cui offerte hanno raggiunto a fine anno 8,5 milioni di sottoscrizioni (Grafico 1.1.4).

Il mercato delle comunicazioni elettroniche offre tuttavia opportunità anche a imprese di minori dimensioni che, nel 2021, arrivano a rappresentare l'8,9% del mercato, con un incremento di 0,4 punti percentuali su base annua. Tra queste, le imprese che offrono servizi in tecnologia *Fixed Wireless Access* (FWA) con un giro d'affari di poco inferiore ai 400 milioni di euro (+9,8%), e gli operatori mobili virtuali (MVNO) le cui attività valgono oggi più di 800 milioni di euro (+8,3%).

Grafico 1.1.4 - Spesa degli utenti in servizi di rete fissa e mobile per operatore (2021, %)



1.1.1 I mercati di rete fissa

Nel corso del 2021, i ricavi *retail* evidenziano una riduzione complessiva del 2,7%, seppur con risultati differenti nei diversi segmenti considerati: gli introiti da servizi dati non hanno mostrato variazioni di rilievo rimanendo costanti intorno ai 6,9 miliardi di euro, mentre quelli derivanti dai servizi voce hanno ulteriormente accentuato la propria condizione di marginalità (-16,2%) arrivando a rappresentare circa il 18% delle risorse del segmento di mercato in esame⁶.

Tali tendenze sono dovute alla crescita degli abbonamenti *broadband* e *ultrabroadband*, la cui consistenza media ha raggiunto lo scorso anno 18,4 milioni (+3,0%), e in particolare alla progressiva diffusione di abbonamenti a servizi di accesso caratterizzati da maggiori velocità di connessione e con prezzi unitari superiori alla media⁷. Al riguardo, si stima che i ricavi relativi a linee commercializzate per velocità pari o superiori a 100 Mbit/s siano cresciuti di oltre 650 milioni di euro (+18,8% rispetto al 2020), arrivando

a rappresentare i 2/3 dei complessivi ricavi *retail* da collegamenti a larga banda.

L'emergenza pandemica, al termine della fase più critica, e le nuove necessità e modalità di comunicazione a essa associate hanno prodotto mutamenti strutturali accelerando processi in ogni caso già in atto da tempo: negli ultimi 10 anni, infatti, le linee *broadband* in rapporto a quelle complessive sono passate dal 62,4% del 2011 al 93,5% di fine 2021, e tra queste, quelle con maggiori velocità di connessione, vale a dire le linee Fiber to the Cabinet (FTTC) e Fiber to the Home (FTTH), sono passate dall'1,3% del 2011 al 64,4% del 2021⁸.

Anche a seguito della progressiva diffusione di servizi e contenuti offerti dalle piattaforme online e di forme di organizzazione del lavoro basate principalmente sul telelavoro, il traffico dati ha registrato nel tempo un incremento assai rilevante. Nel periodo 2017-2021 i volumi di traffico sono aumentati di circa il 150%, passando da 17.700 a oltre 44.200 petabyte; dopo la rilevan-

⁶ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.10.

Nota esplicativa: *i*) nei servizi "Voce" sono inclusi introiti da servizi di accesso, da fonia (locale, nazionale, internazionale, fisso-mobile), ricavi netti da servizi a numerazione non geografica e da telefonia pubblica; *ii*) nei servizi "Dati" sono inclusi quelli provenienti dalle reti a larga banda, inclusi canoni e servizi a consumo, servizi commutati di trasmissione dati e circuiti diretti affittati a clientela finale (esclusi OAO), ricavi da servizi M2M; *iii*) nella voce "Altro" sono inclusi i ricavi da vendita/noleggio di apparati, terminali e accessori e altre tipologie di ricavo non espressamente considerate in precedenza.

⁷ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.11.

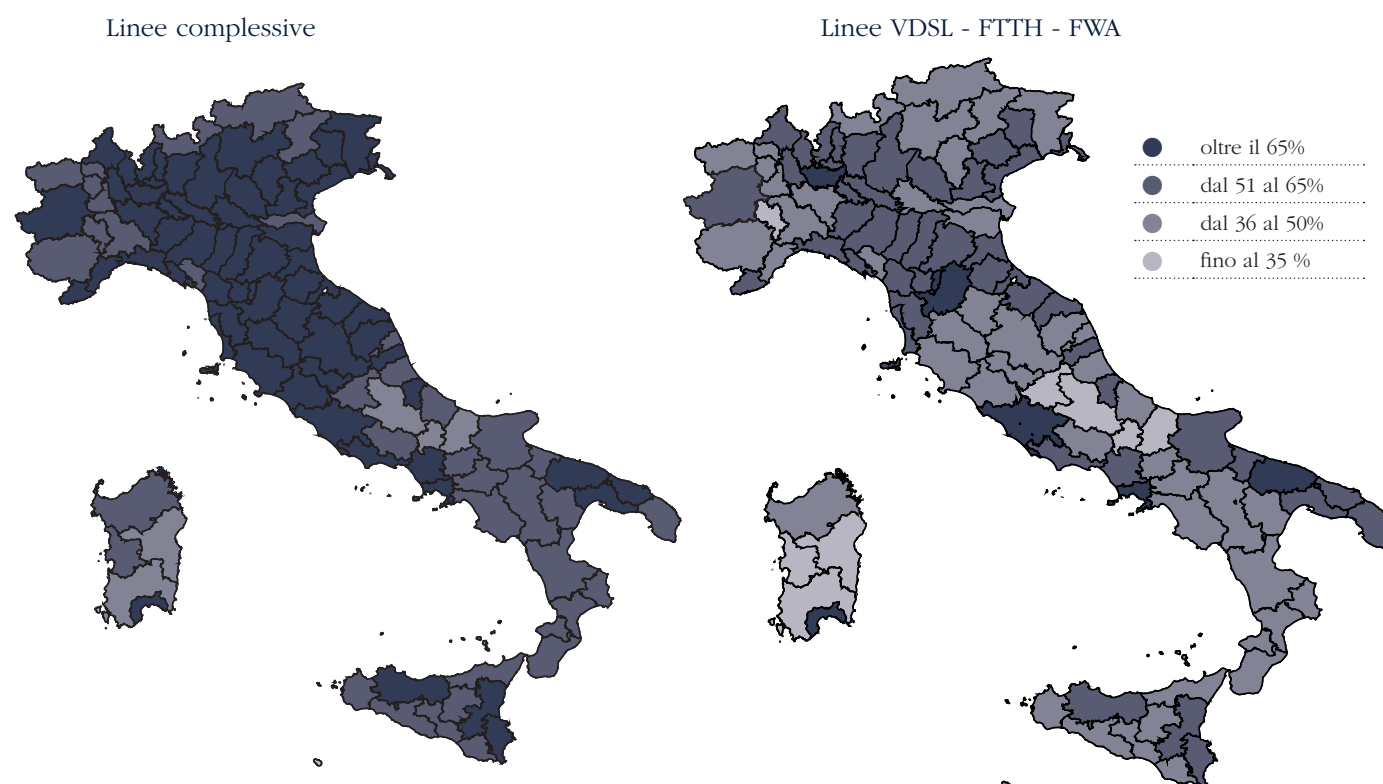
⁸ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.14.

te crescita del 2020 (+46% rispetto al 2019), nel corso del 2021 si è registrato un ulteriore aumento del traffico (+15,9% rispetto al 2020), mentre i consumi unitari mensili per linea *broadband* sono più che raddoppiati, passando da 96,6 gigabyte del 2017 a quasi 210 nel 2021⁹.

Guardando all'attuale situazione della diffusione dei servizi a larga banda sul territorio italiano, a fine 2021 gli accessi *broadband* e

ultrabroadband residenziali e affari hanno raggiunto 18,7 milioni di unità, equivalenti a 31,7 linee ogni 100 abitanti. Più in dettaglio il rapporto in questione è pari a 24,4 linee per 100 abitanti per le connessioni commercializzate con capacità maggiori di 30 Mbit/s, (20,4% nel 2020), ed a 19,5 linee per 100 abitanti con riguardo alle linee con velocità superiori a 100 Mbit/s (15,6% nel 2020)¹⁰.

Grafico 1.1.5 - Diffusione della banda larga e ultra-larga nelle province italiane (dicembre 2021, % famiglie)



Rimangono, come già evidenziato nelle precedenti relazioni annuali, significative differenze territoriali nella penetrazione di tali servizi, come è possibile osservare dal grafico 1.1.5 dove è rappresentata la diffusione su base provinciale dei servizi di accesso a banda larga e ultra-larga presso le famiglie italiane¹¹.

Si evidenzia, in generale, un divario strutturale tra le diverse macro-regioni consi-

derate con il Nord-Ovest e il Centro in cui la diffusione degli accessi con velocità maggiori di 100 Mbit/s è superiore rispetto alla media nazionale, a fronte delle aree del Sud e delle Isole che si pongono su valori decisamente inferiori¹². Considerando solo la diffusione delle tecnologie qualitativamente migliori in termini di velocità di connessione (linee VDSL, FTTH e FWA), tale divario si acuisce ulteriormente, come confermato anche dal *ranking* delle 10 province rispettiva-

⁹ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.15.

¹⁰ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.20.

¹¹ L'aggregato sul quale è calcolato il rapporto è rappresentato dall'insieme delle linee VDSL, FTTH e FWA, le cui consistenze complessive, a livello nazionale, sono coerenti con quanto trasmesso dalle imprese nell'ambito della predisposizione della specifica reportistica europea al 31.12.2021.

¹² Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.21.

mente con maggiore e minore diffusione, tra le famiglie, della banda ultra-larga¹³.

Le evidenze illustrate mostrano ancora una volta la necessità di integrare le politiche di offerta (c.d. *technology-push*) con interventi dal lato della domanda (c.d. *demand-pull*), anche in considerazione degli indirizzi strategici che dovranno essere implementati in tema di assegnazione delle risorse da erogare con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per garantire il necessario passo in avanti in termini di servizi disponibili a tutte le fasce della popolazione italiana (studenti, lavoratori, anziani).

Dal punto di vista geografico, la distribuzione territoriale delle linee secondo le tecnologie di accesso in fibra (FTTH), su rete mista rame-fibra (FTTC), nonché su rete mista radio (FWA), mostra evidenze di particolare interesse, anche in riferimento ai modelli di *business*¹⁴ adottati dalle principali imprese presenti sul mercato¹⁵.

In generale, considerando il complessivo aggregato delle tecnologie sopra menzionate, è possibile osservare una competizione crescente. A fine 2021, infatti, TIM, a fronte di una quota del 41,4% di linee *broadband* e del 51,6% in termini di spesa complessiva degli utenti (Grafico 1.1.6), evidenzia una percentuale del 35,6% di linee composte dalle tecnologie VDSL, FWA e FTTH, con una presenza che tende ad aumentare nel Centro (39,5%) e nel Meridione (36,7% nel Sud e 38,0% in Sicilia e Sardegna), per motivi di presenza storica, grazie in particolare all'offerta

di linee VDSL. Vodafone presenta una diffusione maggiormente uniforme sul territorio italiano, con quote crescenti oltre la media nel segmento FTTH nel Sud e nelle Isole, ed un'offerta di servizi FWA che tende a rafforzarsi. Fastweb si conferma quale maggiore operatore FTTH (24,3% a livello nazionale), in un contesto di crescente competizione con TIM, Wind Tre e Vodafone, tutte con quote superiori al 20% su base nazionale. In particolare, TIM risulta particolarmente presente nel Centro Italia (36,7%) e Wind Tre nel Sud (27,6%) e nelle Isole (28,8%).

Linkem ed Eolo si confermano quali principali operatori nel segmento FWA, il primo con una presenza rilevante nel Sud e nelle Isole; il secondo nell'Italia settentrionale. Tuttavia, il recente ingresso di altri grandi *player* (TIM e Vodafone lo scorso dicembre rappresentavano oltre il 18% delle linee *retail*) porterà con ogni probabilità a un graduale riassetto degli scenari competitivi in questo segmento di mercato. In termini di valore, i servizi *broadband* e *ultra-broadband* hanno sfiorato, nel 2021, quota 6,2 miliardi di euro, con TIM primo operatore, con il 33,0% (-1,4% rispetto al 2020), seguito da Fastweb con il 27,9% (+0,7% rispetto al 2020)¹⁶.

Nel complesso, con riferimento ai ricavi generati dalla spesa complessiva di famiglie e imprese per servizi da rete fissa (Grafico 1.1.6), l'operatore TIM, anche se in decisa flessione, detiene ancora una quota superiore al 50%. Cresce di 1,1 punti percentuali Fastweb che rafforza la propria posizione di secondo operatore di rete fissa¹⁷.

13 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.22.

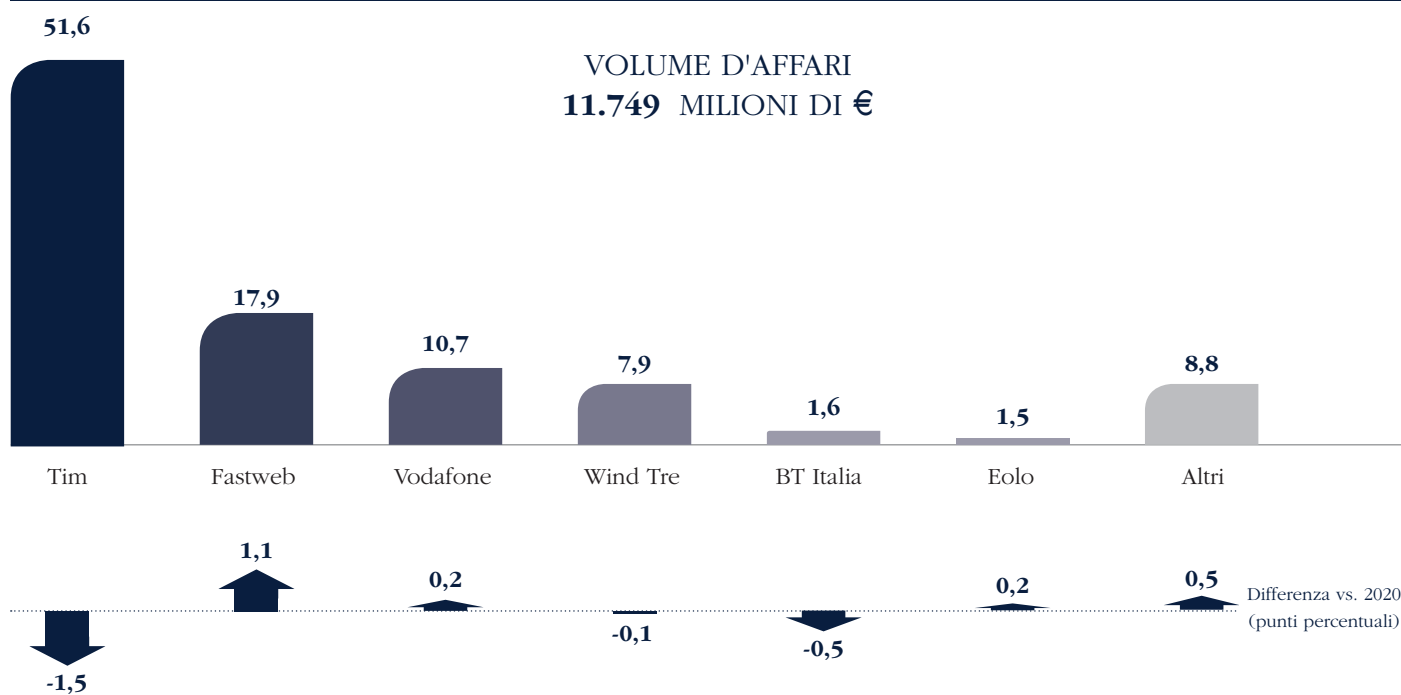
14 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.23.

15 I valori sono coerenti con i dati di base trasmessi dalle imprese nell'ambito della predisposizione della reportistica europea.

16 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.24.

17 Si ricorda che le quote di mercato riportate, a seguito di alcune variazioni nelle metodologie di calcolo operate dalle imprese e della mutata struttura delle informazioni richieste dall'Autorità, di riclassificazioni e in altri casi per mutati perimetri di attività, non sono direttamente confrontabili con i corrispondenti valori presentati nella scorsa Relazione annuale.

Grafico 1.1.6 - Quote di mercato: spesa finale per operatore di rete fissa (2021, in %)



Considerando i rapporti competitivi per tipologia di utenza, si conferma anche nel 2021 una maggiore concentrazione nel segmento residenziale rispetto a quello affari, con i primi 4 operatori che rappresentano poco più del 90% del mercato. Nel segmento affari, dove sono maggiormente presenti operatori di medie dimensioni, va evidenziata la crescita di Fastweb (+1,4%) che arriva a superare il 23%¹⁸.

1.1.2 I mercati di rete mobile

Nel 2021, le risorse complessive generate dai servizi *retail* di rete mobile hanno conosciuto una flessione media del 4,4%, attestandosi su un valore pari a 10,42 miliardi di euro pur con risultati notevolmente differenti a seconda delle componenti considerate. Il fatturato da servizi voce mostra un leggero aumento (+2%), mentre quello da servizi dati evidenzia un'accentuata flessione (-8,8%). Anche gli introiti derivanti da vendite, da parte degli operatori, di terminali e di altri *device*, hanno registrato una contrazione

pari al 7,5% rispetto al 2020¹⁹.

Si tratta di risultati legati in larga parte alla perdurante pressione competitiva esercitata sul comparto dalla crescita, seppur con minore intensità, degli abbonati di Iliad e, almeno con riferimento ai primi mesi dello scorso anno, alle residue limitazioni che hanno caratterizzato la quotidianità degli italiani, anche in termini di spesa, dopo la fase più acuta dell'emergenza sanitaria.

In dettaglio, nel 2021, il consumo di servizi voce, nonostante la crescita del traffico registrata lo scorso anno da Iliad a seguito della consistente crescita della propria *customer base* (+26%) evidenzia, una leggera flessione rispetto al 2020 (-3,3%)²⁰, pur superando ampiamente i 200 miliardi di minuti. Tale variazione, in parte determinata dalla riduzione delle linee "*human*"²¹, è anche il risultato del calo del traffico vocale unitario medio mensile (-2,4%), dovuto al sempre maggiore utilizzo (soprattutto per le co-

¹⁸ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.26.

¹⁹ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.27.

²⁰ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.28.

²¹ La *customer base* media annua tra il 2021 e l'anno precedente è passata da 78,6 a 77,9 milioni, riduzione dettata oltre che da eventuali processi di pulizia dei database aziendali, anche dalla flessione della popolazione italiana la cui consistenza media, tra il 2020 ed il 2021 è scesa da 59,4 a 59,1 milioni di individui.

orti demografiche giovanili) di soluzioni di messaggistica online.

Il consumo di servizi dati, nonostante un consistente rallentamento nella crescita delle SIM degli utenti che effettuano traffico dati (la cui consistenza media annua è valutabile per il 2021 in 56,8 milioni, +0,5% rispetto al 2020), è aumentato del 26,6% con un traffico unitario mensile di circa 12,5 gigabyte per SIM.

L'utilizzo degli SMS, progressivamente sostituito da analoghe forme di comunicazione messe a disposizione da piattaforme online, pur in presenza di una ulteriore flessione dei relativi ricavi, ha visto un marginale aumento dei volumi (da 5,6 a 6,1 miliardi), quale risultato della crescita con ogni probabilità, degli SMS *Application to Person* (A2P) dovuta al maggiore utilizzo di tale servizio quale strumento di garanzia di una maggiore sicurezza delle postazioni di lavoro da remoto²².

Continua, anche se in misura meno accentuata che in passato, la crescita delle SIM *Ma-*

chine to Machine - M2M che, a fine 2021, superano i 28 milioni di unità²³, con applicazioni concentrate principalmente (per oltre 90%) nei settori della mobilità e delle *utilities*²⁴.

Un tema di specifico interesse, per comprendere, in particolare sotto il profilo della profittabilità aziendale, le dinamiche competitive del settore delle comunicazioni mobili riguarda l'andamento dei ricavi medi unitari (c.d. *Average Revenue per User* – ARPU) (Grafico 1.1.7).

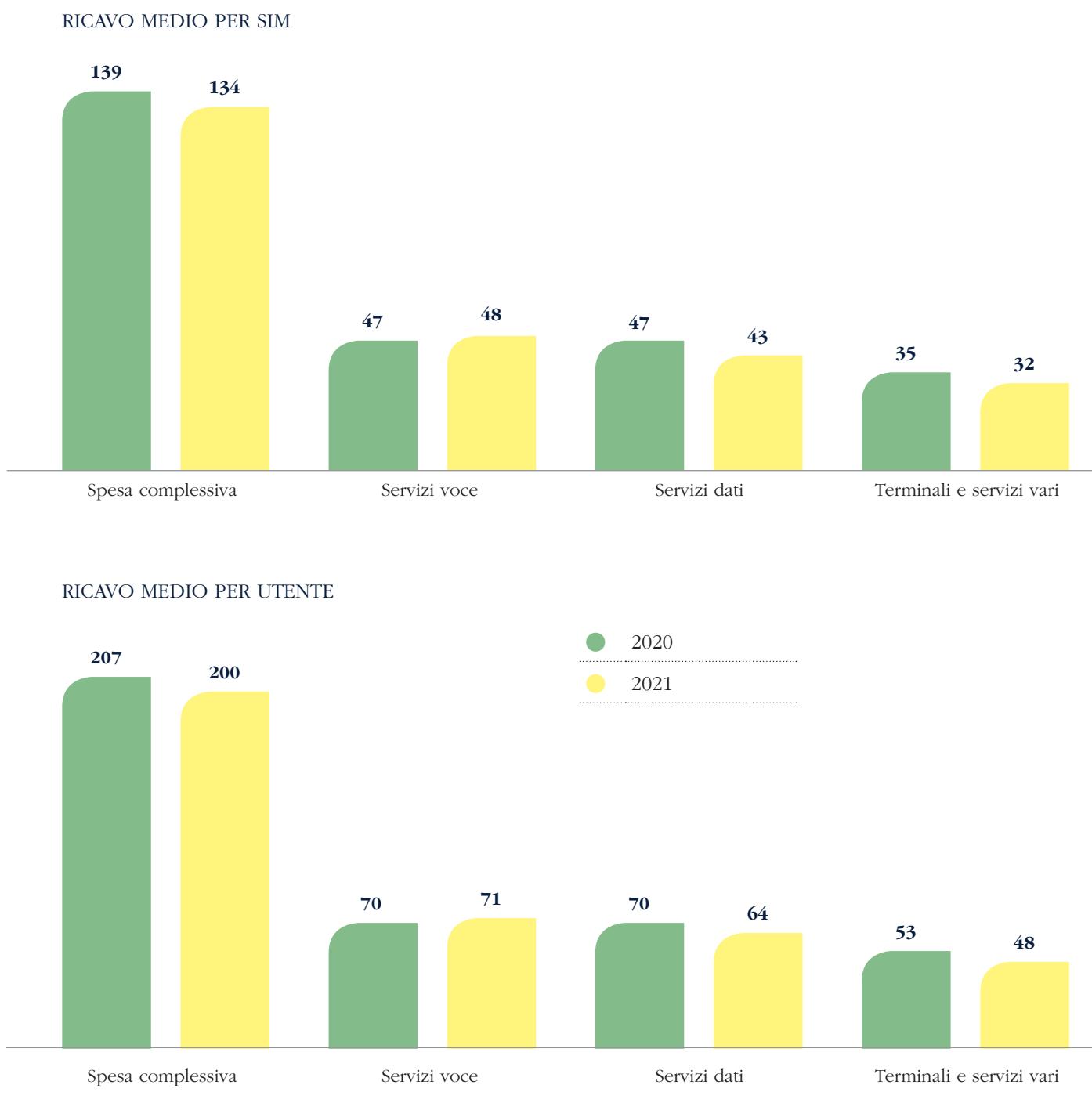
Nel 2021, si confermano, nella sostanza, le tendenze già illustrate nella scorsa relazione annuale: il ricorso – anche se in alcuni casi con minore intensità – a soluzioni a elevato consumo di dati (per didattica e lavoro a distanza, *streaming video*, ecc.) e un più intenso utilizzo di applicazioni di comunicazioni online in sostituzione dei servizi voce tradizionali, che hanno continuato a produrre un aumento dei volumi di dati, mentre si registra una rilevante pressione competitiva sui prezzi finali.

²² Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.29; nel 2012 erano stati trasmessi 97,5 miliardi di SMS.

²³ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.30.

²⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.31. Per maggiori dettagli cfr. Berc-Cisco, *The rise of M2M Devices*, 15 ottobre 2015.

Grafico 1.1.7 - ARPU: ricavi medi per SIM e utente (€/anno)

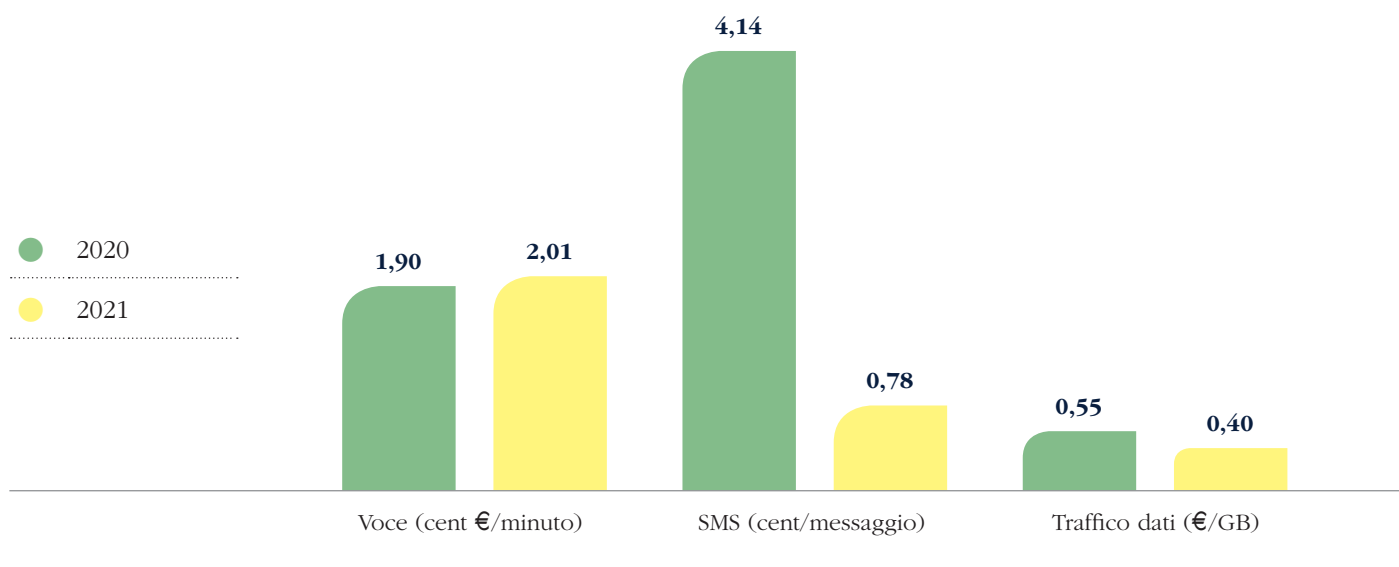


Specularmente, l'analisi degli introiti unitari per tipologia di servizi (Grafico 1.1.8) evidenzia un aumento marginale dei ricavi unitari per minuto di traffico dovuto sostanzialmente agli effetti della crescita della *customer base* dell'operatore entrato più di recente nel mercato (con relativo aumento sia degli introiti che dei volumi di traffico), e un drastico calo dei ricavi unitari degli SMS (-6,4%) perlopiù dovuto alla

crescita (dopo dieci anni di continua riduzione) dei volumi complessivi.

La riduzione dei ricavi e il contestuale aumento dei volumi relativi al traffico dati hanno prodotto una riduzione dei ricavi per gigabyte di circa il 30% (da 55 a 40 centesimi di euro per gigabyte).

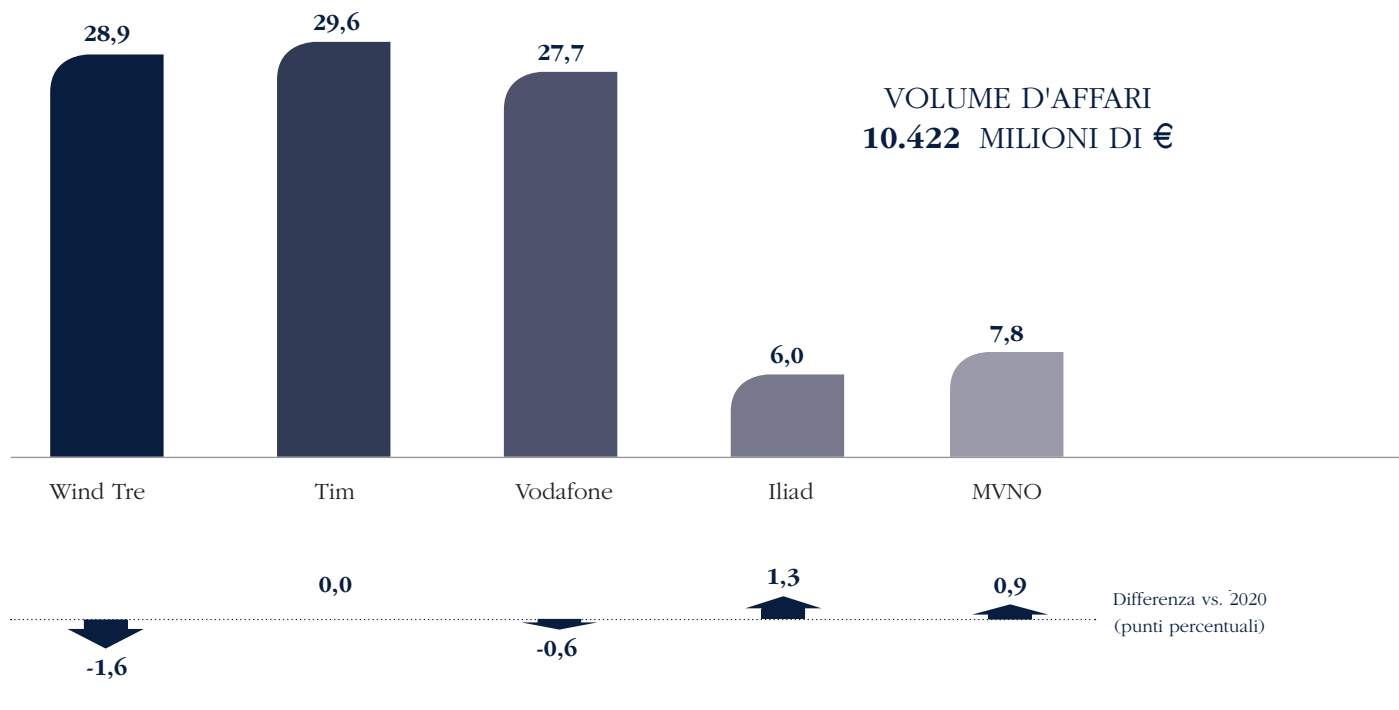
Grafico 1.1.8 - Ricavi unitari per i servizi voce, SMS e dati



Il mercato della telefonia mobile si conferma altamente concentrato dal punto di vista concorrenziale. Tre operatori (TIM, Vodafone e Wind Tre), con quote tra loro relativamente simili (intorno al 30%), rappresentano poco meno

del 90% del mercato (Grafico 1.1.9). Va tuttavia osservato come, nel corso del 2021, Vodafone e Wind Tre abbiano perso nel complesso il 2,2% a favore di Iliad e degli MVNO (2,9% se si considera il solo segmento residenziale²⁵).

Grafico 1.1.9 - Quote di mercato: spesa finale per operatore di rete mobile (2021, %)



25 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.36.

I dati evidenziano come il mercato abbia rivolto particolare attenzione alle offerte *low cost*, segmento maggiormente presidiato dai medi e piccoli operatori. Con riguardo agli operatori mobili virtuali (MVNO), infatti, si evidenzia nel complesso un aumento non marginale del fatturato (+8,3%) con un giro di affari arrivato a superare gli 800 milioni di euro.

I tre principali operatori di questo specifico mercato (Poste Mobile, Fastweb e CoopItalia) fanno riferimento a tre specifici modelli di *business*: il primo incentrato sull'integrazione

con i servizi finanziari, il secondo sui servizi di telefonia su rete fissa e il terzo sul *brand* e la capillarità nella grande distribuzione²⁶.

Con riguardo alle quote di mercato nei due segmenti voce e dati, Vodafone rimane l'operatore principale nel segmento voce (37,2%), seguito da TIM (23,4%), con una tendenza per entrambi in diminuzione, mentre crescono Wind Tre (22,7%) e soprattutto Iliad (6,6%). Nei servizi dati TIM (33,8%) supera Wind Tre (31,9%), in diminuzione insieme a Vodafone²⁷.

²⁶ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.37.

²⁷ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.38.

1.2

L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea

1.2.1 L'ambito europeo

Il settore delle comunicazioni elettroniche conosce significative evoluzioni in ambito europeo registrando numerose e importanti iniziative legislative e regolamentari.

Tra le iniziative di *policy*, assume particolare rilevanza la proposta “*Percorso per il decennio digitale*”²⁸, formulata dalla Commissione europea in vista dell'istituzione di un sistema di *governance*, finalizzato al conseguimento degli obiettivi di trasformazione digitale 2030, orientato ad un monitoraggio completo dei mercati e alla piena comparabilità dei dati sull'evoluzione delle reti ad altissima capacità.

In sinergia con le disposizioni del Codice per una connettività ad altissima capacità, è in corso la revisione degli *Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato per lo sviluppo rapido di reti a banda larga*²⁹; l'Autorità ha partecipato alla stesura del contributo del BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications* - Organismo dei Regolatori europei di comunicazioni elettroniche) alla consultazione pubblica della Commissione europea³⁰ e del documento di posizione italiano. Si segnala, altresì, il processo di aggiornamento della direttiva 2014/61/UE per la riduzione dei costi della banda larga (*Broadband cost reduction directive*, BCRD).

Le principali iniziative legislative hanno a oggetto due proposte di regolamento (*Data Act*³¹, e *Digital Markets Act*³²).

La prima proposta, adottata dal Consiglio UE in data 16 maggio 2022, persegue l'obiettivo di massimizzare il valore economico dei dati, favorendone usi innovativi in contesti *Business-to-Business* (B2B), *Business-to-Consumer* (B2C), *Business-to-Government* ed affrontando le problematiche di *lock-in* dei servizi *cloud* ed è stata seguita con grande interesse dall'Autorità anche in ragione delle evidenti intersezioni con la disciplina delle comunicazioni elettroniche.

Il processo legislativo per l'adozione del *Digital Markets Act* si è concluso il 24 marzo 2022 con l'ultima riunione di trilogia, che prelude all'adozione del provvedimento finale, prevista per il mese di luglio 2022. L'Autorità ha seguito il relativo dossier assumendo un ruolo di coordinamento e ha partecipato all'elaborazione in ambito BEREC di riflessioni e proposte relative all'imposizione di obblighi di interoperabilità in capo ai soggetti *gatekeepers* e alla *governance* del sistema.

Si segnala poi l'entrata in vigore (1° luglio 2022) di un nuovo regolamento in materia di *roaming* mobile internazionale, destinato a sostituire il vigente regolamento in scadenza il 30 giugno 2022. Il regolamento³³, pubblicato lo scorso 6 aprile, estende le attuali misure per ulteriori 10 anni, con alcuni aggiornamenti (tariffe all'ingrosso ridotte, nuove garanzie di qualità dei servizi, in analogia ai servizi domestici, obblighi di informativa su servizi a tariffazione elevata in *roaming* - ivi inclusi quelli forniti su aerei e navi mediante connessioni non terrestri - e migliore accesso ai servizi di emergenza). Il BEREC sarà

28 Proposta 2021/0293 (COD) di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma strategico per il 2030 “Percorso per il decennio digitale” del 15 settembre 2021.

29 Comunicazione della Commissione (2013/C 25/01) recante Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga del 26 gennaio 2013.

30 BEREC response to the public consultation on the draft revised European Commission Guidelines on State aid for broadband networks, BoR (22) 16 del 10 febbraio 2022.

31 “Data Act” – COM (2022)68 final del 23 febbraio 2022.

32 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali) di dicembre 2020.

33 Regolamento EU 2022/612 del 6 aprile 2022 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

chiamato ad adottare linee guida attuative delle nuove disposizioni e a istituire due *database*, rispettivamente per le numerazioni associate a servizi a valore aggiunto e per i mezzi di accesso ai servizi di emergenza (con un ruolo di coordinamento tecnico dell'Autorità).

In ambito BEREC, l'Autorità ha proseguito il proprio impegno continuando a co-presiedere i gruppi di lavoro *Regulatory Framework*, *End Users e Information Technology* e assicurando la partecipazione dei propri esperti a tutti i gruppi di lavoro.

Tra le attività condotte a termine nel 2021, vale ricordare il lavoro svolto dall'*Advisory Group* del BEREC che ha prestato il proprio supporto nella stesura del rapporto per la presidenza su "*Post Covid measures to close the digital divide*" pubblicato a ottobre 2021. Il testo fornisce un'attenta analisi su come la pandemia da Covid-19 abbia accelerato le tendenze verso la trasformazione digitale, ma anche ampliato il divario digitale in termini di copertura della rete a banda larga, di competenze digitali e di capacità di accesso e di spesa da parte degli utenti più vulnerabili.

Tre ulteriori e importanti linee di attività sono tutt'ora in corso. La prima riguarda la revisione delle linee guida relative all'attuazione del *Regolamento sulla neutralità della rete*³⁴ alla luce delle sentenze della Corte di Giustizia UE dello scorso settembre (casi C-854/19, C-5/20 e C-34/20), secondo le quali le opzioni tariffarie cosiddette "a tariffa zero" costituiscono una pratica commerciale contraria all'obbligo generale di trattamento equo del traffico enunciato all'art. 3, paragrafo 3, del Regolamento (UE) 2015/2120. Il nuovo documento di linee guida, sottoposto a consultazione pubblica fino al 15 aprile 2022, è stato pubblicato il 15 giugno 2022³⁵.

La seconda iniziativa riguarda l'aggiornamento delle due Raccomandazioni della Com-

missione europea in tema di accesso³⁶ ed è destinata ad incidere sull'attività regolatoria delle ANR (Autorità Nazionali di Regolamentazione): la proposta di nuova raccomandazione, che avrà per oggetto i rimedi da imporre nei mercati della banda larga, sarà presentata al BEREC per un parere, nel secondo trimestre 2022.

Da ultimo, il 16 dicembre 2020, la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione della *Direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi* (Direttiva NIS 2³⁷), destinata ad abrogare e sostituire la direttiva NIS n. 2016/1148. Nella riunione di marzo 2022, il Consiglio UE dei ministri delle telecomunicazioni e del digitale, a seguito dell'aggravarsi della minaccia informatica conseguente al conflitto in Ucraina, ha incaricato il BEREC di identificare la gamma delle minacce alle reti di comunicazione europee e di formulare raccomandazioni su come rafforzarne la resilienza, in collaborazione con l'Agenzia per la sicurezza informatica (ENISA - European Union Agency for Cyber Security).

L'attacco militare russo all'Ucraina pone molte sfide ai regolatori nazionali, in particolare a quelli aventi natura convergente (ossia titolari di attribuzioni su tutti i mercati media e ICT, con riferimento sia alla gestione delle reti che all'offerta di contenuti e servizi) come l'Autorità. Ciò si verifica, in particolare, in relazione al regolamento n. 2022/350, che aggiorna il regolamento n. 833/2014, introducendo specifici divieti di trasmissione o distribuzione di qualsiasi contenuto da parte di Russia Today e Sputnik all'interno dell'UE. Il BEREC, con le comunicazioni del 4 marzo³⁸ e dell'11 marzo 2022³⁹, ha richiamato l'attenzione degli operatori sull'eccezione di cui all'art. 3, paragrafo 3, lettera a) del Regolamento, che consente pratiche di gestione del traffico in situazioni in cui i fornitori di servizi di accesso a Internet siano soggetti alla legislazione dell'UE o nazionale, a ordini dei tribunali, a decisioni delle autorità pubbliche investite dei relativi poteri o

³⁴ Regolamento EU 2120/2015 c.d. *Telecom Single Market* del 25 novembre 2015.

³⁵ *BEREC Net Neutrality Regulatory Assessment Methodology - BOR (22) 72*.

³⁶ Raccomandazione della Commissione del 20 Settembre 2010 relativa all'accesso regolamentato alle reti di accesso di nuova generazione (NGA) e Raccomandazione della Commissione dell'11 settembre 2013 relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga.

³⁷ Direttiva NIS2 (*Network and Information Security 2*).

³⁸ *BEREC: Open Internet Regulation is not an obstacle in implementing EU sanctions to block RT and Sputnik (europa.eu)*

³⁹ *BEREC supports ISPs in implementing the EU sanctions to block RT and Sputnik (europa.eu)*

ad altre misure legislative, impegnandosi a fornire assistenza alle ANR sulle questioni tecniche riguardanti gli *Internet Service Provider* (ISP). L'Autorità ha avviato un confronto per la raccolta e il monitoraggio di informazioni sulle iniziative assunte nel settore a sostegno della popolazione ucraina, nonché per uno scambio con gli operatori nazionali di informazioni utili a un'applicazione tempestiva delle disposizioni europee.

1.2.2 La normativa nazionale

Il nuovo Codice italiano delle comunicazioni elettroniche⁴⁰, entrato in vigore il 24 dicembre 2021, ridisegna *in parte qua* le competenze dell'Autorità, attribuendole oltre alle tradizionali funzioni tecniche, di regolamentazione *ex ante* del mercato, di gestione dello spettro, e di tutela dei diritti degli utenti finali, compiti di politica settoriale, quali la **promozione della connettività su reti ad altissima capacità** (*Very High Capacity Networks*, VHCN), al fine di assicurare a tutti i cittadini una piena partecipazione alla società e all'economia digitale.

Con l'obiettivo di promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica e l'accesso alle reti VHC, il Codice conferisce all'Autorità alcune nuove competenze in ordine alla fissazione sia delle regole per l'operatore avente significativo potere di mercato (c.d. *Significant Market Power*, SMP), sia di quelle che possono essere imposte agli operatori a prescindere da tale posizione (obblighi simmetrici).

Una disciplina specifica per la regolamentazione delle imprese SMP che operino esclusivamente nei mercati all'ingrosso (*wholesale only*) è dettata dall'art. 91: per tali imprese è prevista la possibilità di presentare impegni in materia di *a*) accordi di cooperazione; *b*) coinvestimento nelle nuove reti VHC e *c*) non discriminazione in caso di separazione volontaria dell'impresa. Spetta all'Autorità il compito di valutarli e renderli vincolanti, oltre che di vigilare sulla loro applicazione e garantirne il rispetto.

Inoltre, particolare rilevanza assume, in

tale contesto, la disciplina in materia di coinvestimento prevista agli articoli 87 e 90 con riferimento ad operatori verticalmente integrati: se l'Offerta di coinvestimento presentata dall'operatore SMP soddisfa gli specifici criteri indicati nell'art. 87, infatti, l'Autorità rende vincolanti gli impegni e non impone, sulla nuova rete VHC, obblighi aggiuntivi, purché sia stato stipulato un accordo con almeno un potenziale co-investitore. Solo in presenza di problematiche di tipo concorrenziale, l'Autorità può decidere di imporre, mantenere o modificare le misure regolamentari relative alle nuove reti.

Per gli operatori attivi nei mercati della terminazione delle chiamate vocali su reti fissa e mobile, è altresì prevista la definizione di tariffe massime uniche a livello europeo per la remunerazione dei servizi *wholesale*⁴¹, quale incentivo alla creazione di un mercato unico europeo tenuto conto delle positive ricadute dei processi di armonizzazione tariffaria sui consumatori in termini di offerte e prezzi. All'Autorità è assegnato il compito di monitorare e garantire l'applicazione delle tariffe e, in caso di mancato rispetto, la possibilità di richiedere interventi correttivi all'operatore.

Al fine di promuovere la concorrenza infrastrutturale ed il dispiegamento di reti ad altissima capacità, il Codice prevede inoltre, per l'Autorità, la possibilità di imporre obblighi simmetrici (art. 72), per operatori non SMP, oltre che per l'accesso al tratto terminale della rete (cablaggio degli edifici), anche per tratti di rete che oltrepassino il primo punto di concentrazione.

Con il nuovo Codice, è stato, inoltre, introdotto nella legislazione nazionale il diritto, per l'utente finale, di trasferire le proprie numerazioni verso un altro operatore entro un mese dalla risoluzione del contratto, agevolando così il passaggio ad altro fornitore e rafforzando, di conseguenza, la libertà di scelta del consumatore.

Il Codice continua altresì a promuovere l'assegnazione e l'uso armonizzato dello spettro radio, per la fornitura di reti e servizi di comu-

⁴⁰ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)", entrato in vigore il 24 dicembre.

⁴¹ Le tariffe uniche di terminazione sono state definite dalla Commissione europea con il regolamento delegato n. 2021/654, in vigore il 24 dicembre 2021.

nicazione elettronica, e persegue anche nuovi obiettivi di armonizzazione con riferimento a questioni chiave quali i modelli di licenza e i regimi autorizzativi, con un rafforzamento di attribuzioni e responsabilità, sia per l'Autorità, sia per il ministero dello Sviluppo economico (MISE), secondo una precisa ripartizione – e talora condivisione – di competenze.

In tale contesto, l'Autorità è chiamata, tra le altre attività, ad effettuare la procedura c.d. di *peer review* (procedura di valutazione tra pari, di cui all'art. 35), che prevede la discussione preliminare tra gli Stati membri e la Commissione europea dei progetti che ciascuno Stato intende adottare in tema di procedure di assegnazione dello spettro radio, per agevolare lo scambio di esperienze e di *best practices* a livello europeo.

Circa l'attività di radiodiffusione, il Codice conferma sostanzialmente i principi e gli obiettivi del testo previgente, prevedendo maggiori oneri in capo alle Autorità nazionali, in vista di una più ampia cooperazione tra i Paesi dell'Unione per l'attuazione di politiche di pianificazione strategica, di coordinamento ed armonizzazione nell'assegnazione e nell'uso dello spettro radio che, nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dai connessi accordi, quali il regolamento delle radiocomunicazioni e gli accordi regionali in materia di radiocomunicazioni dell'ITU (*International Telecommunication Union*), evitino interferenze transfrontaliere dannose tra Stati membri. Tali previsioni costituiscono un importante riferimento normativo cui l'Autorità è tenuta a conformarsi in sede di pianificazione delle frequenze per la radiodiffusione sonora e televisiva su piattaforma digitale terrestre, sia in ambito nazionale sia in ambito locale, in continuità, peraltro, con l'approccio già adot-

tato in occasione del riassetto del sistema radio-televisivo, nell'ambito delle attività di refarming della banda 700 MHz.

Ulteriori competenze in materia di pianificazione e gestione dello spettro radio sono demandate all'Autorità, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi, di seguito *Testo unico* o *TUSMA*). Il TUSMA conferma, nella quasi totalità dei casi, le competenze già previste in capo all'Autorità dalla precedente versione del *Testo unico*, riformulandole e ove necessario aggiornandole⁴², e le attribuisce alcune competenze inedite⁴³.

Il Codice rafforza il potere sanzionatorio dell'Autorità prevedendo, in aggiunta alle ordinarie sanzioni fino a un milione di euro, una sanzione amministrativa pecuniaria da 240 mila euro a cinque milioni di euro, più il “*rimborso delle eventuali somme ingiustificatamente addebitate agli utenti*”, nei casi in cui un operatore non ottemperi agli ordini e alle diffide impartiti. Inoltre, per “*violazioni delle disposizioni relative a imprese aventi significativo potere di mercato*” si applica, a ciascun soggetto interessato, una sanzione compresa tra il due ed il cinque per cento del fatturato, relativo al mercato al quale l'inottemperanza si riferisce e realizzato nell'ultimo bilancio approvato anteriormente alla notifica della contestazione.

Molte le norme del Codice che regolano e rafforzano i diritti degli utenti finali, sulle quali l'Autorità ha avviato un preliminare tavolo di confronto con gli operatori e con le associazioni dei consumatori, al fine di acquisirne l'orientamento in vista della complessiva revisione della disciplina.

42 Rientrano in questa categoria attività quali: i) il rilascio di pareri al MISE sul Piano nazionale di ripartizione delle frequenze (PNRF); ii) l'adozione e aggiornamento dei Piani nazionali di assegnazione delle frequenze (PNAF) da destinare al servizio televisivo digitale terrestre in ambito nazionale e locale, con riferimento al quale sono aggiornati i criteri cui l'Autorità è tenuta a conformarsi nell'attività di pianificazione; iii) l'adozione del Regolamento per la definizione dei principi e dei criteri per la cessione della capacità trasmissiva, a condizioni di mercato, da parte degli operatori di rete; iv) l'adozione del Regolamento recante la disciplina per il rilascio delle autorizzazioni alla fornitura di servizi media radiofonici su frequenze terrestri in tecnica digitale; v) l'adozione del Regolamento sui criteri e le modalità di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze in onde medie per le trasmissioni di radiodiffusione sonora a modulazione di ampiezza (AM); vi) la risoluzione extragiudiziale delle controversie tra operatori in materia di attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze e accesso alle infrastrutture.

43 Rientrano in questa categoria attività quali: i) l'adozione del Regolamento sull'attività di fornitura dei servizi di media radiofonici su onde medie (art. 22, comma 2); ii) il supporto al MISE nella ricognizione e progressiva razionalizzazione dell'uso delle risorse frequenziali in tecnica analogica (art. 50, comma 10), al fine di eliminare o minimizzare le situazioni interferenziali con i Paesi radio-elettivamente confinanti, incoraggiare l'uso efficiente e la gestione efficace delle radiofrequenze, tutelare gli investimenti e promuovere l'innovazione, nelle more di una effettiva espansione della radiodiffusione sonora in tecnica digitale e dello sviluppo del relativo mercato; iii) la definizione del programma di attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale (art. 50, comma 11), valorizzando la sperimentazione e osservando criteri di qualità, gradualità e di salvaguardia del servizio a tutela dell'utenza.

Sotto il profilo della trasparenza contrattuale, l'art. 98-*quaterdecies* del Codice stabilisce l'obbligo per i fornitori di servizi di comunicazione elettronica di fornire ai consumatori una “*sintesi contrattuale concisa e facilmente leggibile*” recante le informazioni principali sui termini del contratto. Inoltre, l'Autorità dovrà provvedere alla realizzazione di un motore di comparazione tariffaria (attualmente in fase di test) che restituisca risultati di confronto anche in termini di qualità del servizio (art. 98-*quindecies*, comma 2). AGCOM è tenuta poi ad aggiornare, tenendo nella massima considerazione le linee guida del BEREC, i parametri di qualità del servizio già in uso (art. 98-*sedecies*, comma 2).

Il Codice introduce, altresì, nuove garanzie in tema di durata dei contratti, stabilendo, all'art. 98-*septiesdecies*, comma 1, una durata non superiore ai 24 mesi e imponendo l'obbligo per gli operatori di prevedere almeno un'offerta con una durata massima iniziale di 12 mesi. Sono previste deroghe sulla durata e regole specifiche per le offerte a pacchetto⁴⁴.

Per quanto riguarda il rinnovo automatico, l'art. 98-*septiesdecies*, comma 4, stabilisce che i fornitori diano comunicazione all'utente finale, in modo chiaro, con almeno due mesi di anticipo e utilizzando un supporto durevole, della scadenza del contratto e delle modalità di recesso.

In tema di recesso, l'art. 98-*septiesdecies*, prevede regole dettagliate⁴⁵ e conferma le disposizioni di cui all'art. 1 del c.d. decreto Bersani (decreto-legge 31 gennaio 2007 n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007 n. 40). I fornitori (art. 98-*septiesdecies*, comma 5), dovranno informare gli utenti finali, con un preavviso non inferiore a 30 giorni, di qualsiasi modifica unilaterale del contratto, nonché del loro diritto di recedere senza penali o costi di disattivazione, entro il più ampio termine di 60 giorni

dalla comunicazione di variazione.

In materia di servizio universale, con l'obiettivo di garantire ad un numero sempre più ampio di cittadini i benefici della innovazione digitale, il Codice, all'art. 94, comma 2, sancisce il diritto dei consumatori a disporre, su tutto il territorio nazionale, a un prezzo accessibile, di un adeguato servizio Internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale che siano offerti a un livello qualitativo predeterminato.

Analoga valutazione dovrà essere svolta per il servizio di comunicazione vocale in postazione fissa mentre, per i servizi attualmente inclusi nel perimetro del servizio universale ma non più presenti nel nuovo Codice (si pensi ad esempio al servizio di telefonia pubblica in postazione fissa), l'Autorità potrà disporre l'inclusione qualora ne accerti la necessità.

Infine, pur in carenza di un obbligo specifico circa la definizione di obiettivi qualitativi per il servizio universale, l'art. 98-*sexdecies* del nuovo Codice conferisce all'Autorità il potere di stabilire una serie di indicatori di qualità da richiedere, per la pubblicazione, a tutti i fornitori di servizi di accesso a Internet e di servizi di comunicazione interpersonale accessibili al pubblico, anche alla luce delle Linee guida del BEREC.

L'Autorità è in ogni caso tenuta a verificare (art. 95 del Codice) che i prezzi al dettaglio dei servizi rientranti nel perimetro del servizio universale siano accessibili ai consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari, e può imporre, laddove sia presente un onere eccessivo, l'obbligo per uno o più operatori di praticare prezzi diversi da quelli proposti alle normali condizioni commerciali.

L'art. 98 *vicies-quater*, inoltre, impone all'AGCOM di specificare le misure che i fornitori devono adottare affinché i consumatori con di-

⁴⁴ Il comma 2 del medesimo articolo introduce la possibilità di derogare al limite dei 24 mesi se il consumatore ha convenuto in un contratto separato di rateizzare i pagamenti esclusivamente per l'installazione di una rete fisica ad altissima capacità. Mentre l'art. 98-*noviesdecies*, che disciplina le offerte di pacchetti, prevede, nel caso di inadempimento per anche uno solo dei servizi compresi nel pacchetto, che il consumatore abbia il diritto di risolvere il contratto in relazione a tutti i servizi e elementi.

⁴⁵ Al comma 4, tale articolo dispone che, dopo la proroga del contratto, l'utente finale ha il diritto di recedere dal contratto in qualsiasi momento con un preavviso di massimo un mese e senza incorrere in alcuna penale né costi di disattivazione; il comma 6 prevede la possibilità per il consumatore di risolvere il contratto senza costi in caso di disservizio significativo e frequente, mentre il comma 7 stabilisce che ove un utente finale abbia il diritto di recedere da un contratto prima della scadenza contrattuale concordata, non è dovuto alcun corrispettivo, a qualsiasi titolo, a eccezione di quanto previsto per le apparecchiature terminali abbinata al contratto al momento della stipula.

sabilità abbiano un accesso equivalente ai servizi di comunicazione elettronica, beneficiando della gamma di imprese e servizi a disposizione della maggior parte dei consumatori.

Ulteriori previsioni in materia di tutela degli utenti sono contenute all'art. 33 del TUSMA

che, ai commi 3, 4 e 5, conferisce all'Autorità specifiche competenze relative agli eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico, in qualsiasi modo trasmessi, di cui deve essere assicurata la fruizione secondo determinati standard⁴⁶.

⁴⁶ In base al comma 3, il Ministero con proprio decreto individua, sentita l'Autorità, gli eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico, in diretta o in differita, in chiaro o a pagamento, di cui deve essere garantita la tutela dell'utenza, la fruizione nel rispetto di adeguati standard di regolarità, continuità del servizio e qualità delle immagini, come determinati dall'Autorità ai sensi del comma 4. In base al comma 4 l'Autorità, d'intesa con il Ministero, determina le condizioni e i parametri di regolarità del servizio e qualità delle immagini, che devono essere assicurati dai fornitori di servizi media audiovisivi che trasmettono gli eventi di cui al comma 3, al fine di garantire l'integrità della rete e soluzioni di interconnessione e modalità di distribuzione del traffico volte ad evitare fenomeni di congestione della rete. L'operatore predispone inoltre adeguati, efficaci e tempestivi strumenti di assistenza tecnica, nonché idonee procedure di gestione di reclami, istanze e segnalazioni degli utenti, singoli o associati, conformemente ai criteri e parametri fissati con la medesima delibera dell'Autorità di cui alla prima parte del presente comma. In base al comma 5 l'Autorità vigila sull'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4, esercitando le connesse funzioni sanzionatorie di cui all'art. 67 e di risoluzione extragiudiziale e delle controversie ai sensi dell'art. 40.

1.3

Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

1.3.1 I servizi di comunicazioni elettroniche su rete fissa e mobile

Con l'obiettivo di promuovere un'efficace concorrenza nella fornitura delle reti e servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità ha provveduto ad aggiornare il quadro regolamentare dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa per adeguarlo al mutato contesto competitivo, tenuto conto, tra gli altri, della proposta di revisione dell'assetto societario ed organizzativo, notificata dall'operatore TIM alla fine dell'anno 2020, nonché del progetto di coinvestimento da questi presentato all'inizio dell'anno 2021.

Il progetto di separazione legale volontaria della rete di accesso fissa dell'operatore SMP, prevista dall'art. 89 del Codice, e la creazione di una società separata denominata FiberCop⁴⁷ hanno costituito senza dubbio, nell'ambito dell'analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa avviata con delibera n. 637/20/CONS, un primo ed importante elemento di valutazione per l'Autorità chiamata a verificarne i possibili effetti sulla concorrenzialità dei mercati, nonché sugli obblighi regolamentari esistenti. Al fine di assicurare adeguate garanzie di trasparenza, in linea con l'art. 23 del Codice, l'Autorità ha reso noti al mercato gli esiti della consultazione pubblica concernente il progetto di TIM (delibera n. 253/21/CONS).

Altro elemento di sicura rilevanza per l'analisi è il progetto di coinvestimento (con i relativi impegni), per la realizzazione di una nuova rete VHC in fibra ottica, notificato da TIM all'Autorità, ai sensi degli artt. 87 e 90 del Codice. Si tratta del primo caso in Europa di analisi, da parte di un'Autorità di regolamentazione, di un progetto di reti ad altissima capacità in fibra

ottica, che favorisce la condivisione di costi e rischi tra gli operatori e tutela, al contempo, la concorrenzialità.

Alla luce di una prima valutazione di conformità degli impegni di TIM e della relativa Offerta di coinvestimento ai criteri specifici previsti dall'art. 87 del Codice e sulla base degli esiti del *market test* avviato con delibera n. 110/21/CONS, l'Autorità ha comunicato a TIM le proprie conclusioni preliminari, richiedendo alcune modifiche. La versione consolidata, presentata da TIM a dicembre 2021, è stata valutata conforme al dettato dell'art. 87 del Codice. L'Autorità ha, quindi, sottoposto a consultazione pubblica nazionale (delibera n. 1/22/CONS) una proposta di trattamento regolamentare della nuova rete VHC oggetto di coinvestimento. Tenendo conto degli esiti di questa seconda consultazione, l'Autorità ha avviato, in data 16 maggio 2022, la fase di consultazione europea per l'acquisizione del relativo parere, necessario ai fini dell'adozione del provvedimento finale. Successivamente, in data 23 maggio 2022, TIM ha unilateralmente modificato la proposta di impegni di coinvestimento sulle reti ad altissima capacità. Tale circostanza ha reso necessario il ritiro, da parte dell'Autorità, del proprio schema di provvedimento trasmesso alla Commissione europea e l'avvio di approfondimenti istruttori che implicano nuove ed ulteriori interlocuzioni con TIM e con tutti gli operatori interessati, nei modi e nei tempi previsti dal Codice. Una volta ricevuta l'offerta da TIM, l'Autorità riavvierà tempestivamente l'*iter* del coinvestimento.

Nelle more della definizione delle nuove regole *ex ante* per i mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, l'Autorità ha proseguito le attività di implementazione del vigente quadro regolamen-

⁴⁷ Il progetto presentato da TIM prevede la creazione di una società separata – FiberCop – nella quale conferire le infrastrutture passive della propria rete di accesso secondaria (dall'armadio di strada alle sedi dei clienti), sia in rame che in fibra ottica, e della quale manterrà il controllo con una quota del 58% del capitale, mentre la restante quota sarà detenuta dalla società KKR Infrastructure, per il 37,5%, e da Fastweb per il 4,5%. FiberCop opererà unicamente nel mercato all'ingrosso fornendo servizi di accesso passivi su rete secondaria in fibra ottica ed in rame (fino al suo completo *switch off*) e svilupperà una rete di accesso FTTB/FTTH a livello nazionale in 1.610 comuni in aree grigie e nere entro il 2025.

tare avuto riguardo in particolare all'aggiornamento della lista dei Comuni contendibili (delibera n. 385/21/CONS) – nei quali si applica una regolamentazione differenziata rispetto al resto del Paese – nell'ambito dei mercati dei servizi di accesso locale e centrale all'ingrosso in postazione fissa, sulla base della metodologia definita nell'ultima analisi di mercato (delibera n. 348/19/CONS) e dei dati di mercato aggiornati⁴⁸, nonché alla verifica del livello di *take up* dei servizi di accesso a banda larga ultraveloce forniti su reti VHC⁴⁹.

L'Autorità ha inoltre concluso il quarto ciclo di analisi dei mercati dei servizi di raccolta e terminazione su rete fissa (delibera n. 13/22/CONS) deregolamentando il mercato della raccolta e confermando la regolamentazione *ex ante* del mercato della terminazione⁵⁰.

Allo scopo di consolidare ulteriormente il diritto degli utenti di cambiare il proprio fornitore di servizi, agevolando il passaggio dall'uno all'altro operatore, l'Autorità ha svolto poi (delibera n. 103/21/CIR) un'attività di revisione e miglioramento delle attuali procedure di cambio operatore e portabilità del numero su rete fissa.

Quest'ultima si articola lungo tre direttrici:

- l'attuale procedura di portabilità dei numeri geografici è stata resa più efficiente mediante una riduzione dei tempi previsti per il completamento del passaggio, ridotti da 9 a 3 giorni lavorativi⁵¹;
- per le numerazioni non geografiche, come ad esempio i numeri verdi, è stata definita una nuova procedura automatizzata, valida per tutti gli operatori, che sostituisce le attuali modalità di gestione basate su accordi bilaterali⁵²;

- per consentire agli utenti di esercitare in tempi rapidi uno specifico diritto previsto nel nuovo Codice europeo, è stata introdotta la possibilità per gli utenti di chiedere la portabilità delle proprie numerazioni nei 30 giorni successivi alla cessazione del contratto ancor prima del recepimento nazionale.

Le modalità definite dall'Autorità prevedono l'utilizzo dell'attuale procedura di portabilità del numero gestita tramite processi automatizzati, con i necessari accorgimenti tecnici da parte degli operatori, per consentire agli utenti di esercitare la propria scelta tramite strumenti collaudati. Le attività di implementazione da parte degli operatori sono tutt'ora in corso e le nuove procedure di portabilità del numero su rete fissa saranno operative per la fine del 2022.

L'assegnazione dei diritti audiovisivi del campionato di calcio di serie A, per le stagioni 2021-2024, all'operatore *Over The Top* (OTT) DAZN, e la conseguente trasmissione, anche in esclusiva, degli incontri in *live streaming* attraverso le reti di comunicazione elettronica, rappresentano un importante elemento di discontinuità e innovazione nella fruizione di tale tipo di contenuti, tradizionalmente distribuiti dalle *pay-tv* attraverso il digitale terrestre o satellitare, e, proprio in virtù del valore economico e sociale del calcio e dell'interesse da esso suscitato, un indubbio fattore abilitante la domanda di servizi NGA.

In tale contesto, nell'esercizio delle sue competenze, l'Autorità ha posto in essere numerose iniziative volte a contrastare il degrado della qualità del servizio di accesso a Internet per tutti gli utenti ed a garantire l'integrità della rete, tra le quali vale qui ricordare:

⁴⁸ La nuova lista comprende tutti i 26 Comuni già individuati precedentemente, ai quali si aggiungono ulteriori 17 Comuni, per un totale di 43, che complessivamente sottendono una popolazione di circa 4,3 milioni di persone. Ai sensi della regolamentazione vigente, in tali Comuni non è applicato il criterio dell'orientamento al costo per la definizione dei prezzi dei servizi *bitstream*.

⁴⁹ Tale verifica è stata condotta al fine di accertare se tale livello superasse la soglia minima di *take up*, fissata dalla delibera n. 12/21/CONS (pari al 15%), al fine di potere applicare un regime di flessibilità nella definizione dei prezzi dei servizi VULA di TIM nei Comuni contendibili, come previsto dalla delibera n. 348/19/CONS. L'Autorità ha constatato il raggiungimento di una soglia di *take up*, al 30 giugno 2021, pari a 12,3% che, nonostante la maggiore velocità di incremento delle linee FTTH rispetto a quanto stimato dall'Autorità (delibera n. 12/21/CONS), sancisce il mancato superamento della predetta soglia del 15% e, dunque, la non applicabilità del regime di flessibilità dei servizi VULA.

⁵⁰ Sulla base del contesto concorrenziale, il mercato della raccolta è stato deregolamentato ed è stata, invece, confermata la regolamentazione dei mercati della terminazione, imponendo a 26 operatori obblighi di accesso, non-discriminazione, trasparenza e – limitatamente ai servizi accessori – l'obbligo di controllo dei prezzi. L'Autorità ha, infatti, ritenuto che la definizione della tariffa di terminazione a livello europeo (regolamento delegato) non fosse sufficiente, da sola, a risolvere i problemi competitivi che caratterizzano il mercato italiano.

⁵¹ Da 14 a 10 giorni lavorativi per specifiche tipologie di numerazioni utilizzate nei centralini in ambito aziendale.

⁵² Con la nuova procedura gli utenti potranno portare le numerazioni non geografiche in tempi certi e senza disservizi. Allo stesso modo, gli operatori disporranno di una procedura condivisa, che supera le inefficienze derivanti dall'attuale frammentazione dei processi gestionali, da utilizzare in funzione dei soggetti coinvolti nel passaggio.

- l'adozione, nel mese di giugno 2021 e dunque in largo anticipo rispetto all'inizio del campionato, di un atto di indirizzo generale, per DAZN e gli OAO (*Other Authorised Operators*), per il corretto dimensionamento e la dislocazione geografica della rete di distribuzione (CDN) delle partite di calcio di serie A per le stagioni 2021-2024 in *live streaming* (delibera n. 206/21/CONS) con l'obiettivo di garantire parità di condizioni tra gli operatori nella trasmissione degli eventi, la sostenibilità tecnica ed economica della crescita del traffico e una migliore qualità del servizio, minimizzando nel contempo il rischio di congestione della rete e la conseguente lesione delle funzionalità delle molteplici comunicazioni (tra le altre quelle di ospedali, scuole, e altri servizi pubblici) anche di importanza vitale per la collettività;
- l'adozione di misure concernenti le condizioni economiche di alcuni servizi *wholesale*, inclusi nelle offerte di riferimento di TIM per l'anno 2021 (delibera n. 124/21/CIR), al fine di mitigare l'aggravio dei costi sostenuti dagli operatori per gli adeguamenti di rete, in termini di maggiore capacità trasmissiva, derivanti dalla trasmissione in *live streaming* delle partite di calcio;
- la previsione di uno specifico tavolo tecnico per l'implementazione della funzionalità Multicast per i servizi VULA (delibera n. 80/22/CONS).

In applicazione delle disposizioni regolamentari definite nelle analisi di mercato, l'Autorità ha concluso il ciclo di valutazione delle offerte di riferimento di TIM, individuando, ove necessario, misure idonee a fronteggiare eventuali criticità tecniche-gestionali nella fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso. In tale ambito l'Autorità ha approvato le condizioni tecni-

che e procedurali relative ai servizi di: *i*) accesso passivo all'ingrosso alla rete fissa (*ULL/SLU, co-locazione, infrastrutture NGAN, backhaul*) e WLR (*Wholesale Line Rental*) (delibera n. 39/22/CONS); *ii*) accesso attivo di tipo VULA (delibera n. 80/22/CONS); *iii*) accesso all'ingrosso alla rete fissa *bitstream* rame e *bitstream* NGA (delibera n. 132/22/CONS).

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha svolto inoltre, nell'ambito delle proprie competenze, un ruolo proattivo e determinante nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con riferimento ai Piani di intervento pubblico previsti nella "Strategia italiana per la Banda Ultra Larga - Verso la *Gigabit Society*", in particolare, in relazione al piano "Italia a 1 Giga"⁵³ e al "Piano 5G"⁵⁴ (Aiuti di Stato). In via preliminare alla pubblicazione dei bandi di assegnazione delle risorse pubbliche, l'Autorità, ai sensi degli Orientamenti comunitari del 2013 sugli aiuti di Stato, ha fornito il proprio parere sugli aspetti competitivi delle misure previste adottando le linee guida che identificano le condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultra-larga destinatarie di contributi pubblici, mediante il modello di intervento a incentivo (delibera n. 406/21/CONS) successivamente integrate da analogo provvedimento per le reti 5G (delibera n. 67/22/CONS)⁵⁵.

L'Autorità ha proseguito quindi l'attività di vigilanza sulle condotte degli operatori rispetto al quadro normativo vigente concludendo il monitoraggio sull'attuazione degli impegni assunti dalle società TIM e Teslatel in ordine al corretto utilizzo delle numerazioni a tariffa base, archiviando i relativi procedimenti sanzionatori (delibere n. 104/21/CIR e n. 106/21/CIR), oltre alle prescritte attività di verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa⁵⁶.

53 Con il piano "Italia a 1 Giga" il Governo italiano intende fornire connettività ad almeno 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* alle unità immobiliari che, a seguito della mappatura delle infrastrutture presenti o pianificate al 2026 dagli operatori, sono risultate non coperte da almeno una rete in grado di fornire in maniera affidabile velocità di connessione in *download* pari o superiori a 300 Mbit/s.

54 Il piano "Italia 5G" ha l'obiettivo di incentivare la diffusione, sull'intero territorio nazionale, di reti mobili 5G in grado di assicurare un significativo salto di qualità della connettività radiomobile mediante rilegamenti in fibra ottica delle stazioni radio base (SRB) e la densificazione delle infrastrutture di rete, al fine di garantire la velocità ad almeno 150 Mbit/s in *downlink* e 50 Mbit/s in *uplink*, in aree in cui non è presente, né lo sarà nei prossimi cinque anni, alcuna rete idonea a fornire connettività ad almeno 30 Mbit/s in *downlink* in tipiche condizioni di punta del traffico.

55 Nelle Linee guida vengono definiti: *i*) l'insieme minimo di servizi di accesso *wholesale* all'infrastruttura di rete sussidiata che i beneficiari del contributo pubblico sono tenuti ad offrire; *ii*) i relativi prezzi da applicare; *iii*) la procedura per l'approvazione del listino dei servizi offerti dall'aggiudicatario (Listino); *iv*) le modalità di applicazione del principio di non discriminazione; *v*) altre condizioni.

56 In tale ambito, l'Autorità ha concluso le attività inerenti alla verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa notificati per l'anno 2017 (delibera n. 28/22/CONS). Con riferimento all'anno 2018, il revisore incaricato ha concluso le proprie attività ed ha trasmesso le relative relazioni finali. Infine, sono state avviate le verifiche inerenti alla medesima attività per l'anno 2019.

Particolare importanza riveste, in tale ambito, la vigilanza sulle misure regolamentari imposte all'operatore *incumbent* (TIM) in materia di parità di accesso alla rete, condotta in collaborazione con l'Organo di Vigilanza⁵⁷, come previsto dalla delibera n. 348/19/CONS, e in materia di non discriminazione, con la verifica della replicabilità delle offerte al dettaglio di TIM rivolte alla clientela residenziale e non residenziale secondo la metodologia di *test* di prezzo ivi definita⁵⁸.

In tale ultimo ambito è stato avviato, inoltre, un procedimento sanzionatorio nei confronti della società TIM S.p.A., in merito alla commercializzazione dell'offerta promozionale *retail* disponibile al pubblico "Porta un amico in TIM", nel rilievo della mancata comunicazione all'Autorità (con almeno 20 giorni di anticipo rispetto alla data di commercializzazione prevista) delle condizioni di offerta al dettaglio relative all'iniziativa, nonché di tutte le informazioni necessarie alla valutazione dell'offerta medesima, ivi compresi i profili di consumo della clientela di riferimento, per l'esperimento delle verifiche di replicabilità previste dalla delibera n. 348/19/CONS. Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione nei confronti della parte (delibera n. 57/22/CONS).

1.3.2 La definizione delle controversie in materia di reti e servizi di comunicazione

Nel corso dell'ultimo anno l'Autorità ha concluso dieci procedimenti di risoluzione di controversie tra operatori. Di questi, sette si sono conclusi con determina direttoriale di archiviazione per rinuncia e con verbale di conclusione del procedimento per raggiunto accordo, mentre i restanti tre sono stati definiti con delibera (n. 112/21/CIR, n. 113/21/CIR e n. 32/22/CONS). I temi di maggior rilievo affrontati nell'ambito delle controversie hanno riguardato: l'accesso alle infrastrutture fisiche, con richieste di intervento

all'Autorità atte a favorire lo sviluppo e la posa della banda larga sul territorio nazionale; la ri-determinazione delle condizioni economiche di penali; la rimodulazione DAC; i servizi di *sms interworking* e le porte di interconnessione (c.d. *kit airtime*); la tariffazione di servizi *bitstream* con profili ATM a consumo. L'Autorità ha altresì adottato misure cautelari (delibera n. 7/22/CONS) e avviato un procedimento sanzionatorio a carico di un ente locale per perdurante inottemperanza alle disposizioni definitive impartite dall'Autorità in materia di accesso alle infrastrutture fisiche esistenti (d.lgs. n. 33 del 16).

In tale ambito, in linea con gli obiettivi strategici di connettività e trasformazione digitale nazionali ed europei, l'Autorità ha inteso fornire un ulteriore contributo al processo di infrastrutturazione del Paese adottando, a conclusione di un procedimento avviato nel marzo dello scorso anno, le **"Linee guida in materia di accesso alle unità immobiliari ed ai condomini per la realizzazione di reti in fibra ottica"** (delibera n. 293/21/CONS).

Tali linee guida si collocano nell'ambito delle iniziative di semplificazione dei processi autorizzatori per la realizzazione e la rapida diffusione sul territorio delle infrastrutture di cablatura in fibra ottica e sono volte a chiarire il quadro normativo di riferimento con riguardo, in particolare, ai diritti e obblighi in capo ai singoli condomini e condòmini e agli operatori, fornendo indicazioni a questi ultimi sulle condotte da tenere in fase di richiesta di accesso al fine di favorirne l'interazione e per il corretto svolgimento delle attività di sviluppo della rete in fibra ottica. L'Autorità raccomanda agli operatori di evitare la inutile duplicazione delle infrastrutture, utilizzando, ove idonea ed esistente, l'infrastruttura già realizzata (impianto multiservizio) presso l'immobile. Resta fermo in ogni caso l'obbligo per l'operatore di mettere a disposizione l'infrastruttura – acquisita dal condominio o realizzata

57 L'attività svolta nel 2021 ha riguardato le seguenti tematiche: *i*) verifica degli indicatori KPI (*Key Performance Indicators*) di non discriminazione; *ii*) semplificazione e razionalizzazione delle causali di scarto nel processo di *provisioning* degli ordinativi gestiti da TIM wholesale; *iii*) *monitoring* della qualità del data base NetMap; *iv*) verifica della parità di trattamento in merito ai processi di desaturazione delle *Optical Network Unit* (ONU) sature.

58 Le integrazioni alla metodologia (delibera n. 348/19/CONS) hanno migliorato il processo di approvazione *ex ante* delle offerte *retail* di TIM. L'entrata a regime delle nuove disposizioni, che prevedono una minore durata del processo di approvazione preventiva (da 30 a 20 giorni solari) e l'individuazione di alcune casistiche che non necessitano di approvazione esplicita *ex ante*, tra le quali rientrano le offerte *flagship* (offerte relative ai prodotti di punta), hanno reso più efficiente e rapido l'*iter* di approvazione. In aggiunta, la nuova metodologia tiene conto, nell'ambito del *mix* dei prodotti di accesso tramite il quale si verifica la replicabilità (*mix* produttivo), anche dell'utilizzo di reti di accesso alternative a quella di TIM, alla luce del mutato contesto di competizione infrastrutturale.

in proprio – agli altri operatori che ne facciano richiesta con modalità e prezzi definiti ad esito di libera negoziazione, mediante cessione, salvo diverso accordo tra le parti, dei diritti d'uso pluriennali con gestione della medesima infrastruttura, ai fini della fornitura e della manutenzione dei servizi di comunicazione elettronica, in capo all'operatore richiedente. Le linee guida forniscono infine chiare indicazioni su come l'Autorità si orienterà nella risoluzione di eventuali controversie tra le parti nel caso di mancato accordo relativo alle previsioni ivi contenute.

1.3.3 La gestione delle risorse di numerazione e la sicurezza delle comunicazioni

La **gestione delle risorse di numerazione** è disciplinata dal **Piano nazionale di numerazione** (PNN)⁵⁹. In tale ambito, l'Autorità ha proseguito l'attività di verifica in merito all'utilizzo di indicatori alfanumerici (c.d. *Alias*) per servizi di messaggistica aziendale, per i quali, sul terminale mobile dell'utente destinatario, viene visualizzato un identificativo alfanumerico dell'azienda mittente, al posto del corrispondente numero telefonico.

L'Autorità, che cura la **gestione del registro degli *Alias***, ha proseguito le attività di monitoraggio e vigilanza relativamente all'uso della messaggistica aziendale, anche al fine di valutare l'incidenza e contrastare il fenomeno, dell'invio di SMS con scopi illegittimi (*smyshing*), volti a ingannare gli utenti destinatari per carpirne i dati sensibili, indurli a chiamare numerazioni a sovrapprezzo e a sottoscrivere l'acquisto di servizi tramite *link* a siti *web* appositamente predisposti. Al fine di introdurre misure idonee a contrastare gli usi illegittimi della messaggistica con *Alias*, l'Autorità ha avviato (delibera n. 408/21/CONS) un processo di aggiornamento della regolamentazione vigente che, tenendo in considerazione anche le esperienze maturate in altri Paesi europei, contemperi le esigenze di operatori e utenti assicurando al destinatario del messaggio con

Alias la conoscenza certa del reale mittente dello stesso. In sede di consultazione con il mercato, il provvedimento è stato discusso ed analizzato nei suoi elementi principali, evidenziando taluni aspetti di carattere tecnico ed operativo giudicati meritevoli di ulteriori approfondimenti dal Consiglio dell'Autorità che ha disposto pertanto una proroga dei termini del relativo procedimento istruttorio.

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha proseguito l'attività di vigilanza nei confronti dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica e degli operatori mobili riguardo alle attivazioni di **servizi a sovrapprezzo one shot non richiesti e sconosciuti dagli utenti finali**. Tale attività ha comportato anche interventi ispettivi, in collaborazione con la Polizia Postale e delle Comunicazioni, e il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria, con conseguente avvio di un procedimento sanzionatorio.

Ulteriori attività concernenti la gestione delle risorse di numerazione hanno riguardato le modifiche ed integrazioni al PNN, in relazione all'uso dei codici 455, destinati alla fornitura dei servizi di raccolta fondi per gli Enti del terzo settore (delibera n. 85/21/CONS), nonché l'istituzione di un apposito tavolo tecnico per la definizione delle modalità di interconnessione/interoperabilità per la fornitura dei servizi di donazioni singole e ricorrenti su numerazioni 4556x e 4557x.

Sono state, infine, avviate le attività del "Comitato tecnico sulla sicurezza delle comunicazioni elettroniche" (delibera n. 86/21/CIR) allo scopo di condividere con i fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica tutti gli aspetti e le problematiche attinenti alla sicurezza delle comunicazioni. Ciò al fine di prevenire comportamenti dolosi a danno del mercato⁶⁰ e degli utenti finali, anche attraverso l'applicazione dell'art. 98-*decies*, comma 2, del Codice⁶¹, in collaborazione con le altre Autorità di settore eu-

⁵⁹ Il vigente PNN è disciplinato dalla delibera n. 8/15/CIR, come successivamente modificata e integrata.

⁶⁰ Per tutte le attività del Comitato si può consultare la pagina: <https://www.agcom.it/comitato-tecnico-sulla-sicurezza-delle-comunicazioni-elettroniche>.

⁶¹ L'Autorità può imporre ai fornitori di reti pubbliche di comunicazione elettronica o di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico di bloccare l'accesso a numeri o servizi, caso per caso, ove ciò sia giustificato da motivi legati a frodi o abusi e imporre che in simili casi i fornitori di servizi di comunicazione elettronica trattengano i relativi ricavi da interconnessione o da altri servizi. L'Autorità può stabilire norme di applicazione generalizzata per bloccare l'accesso da numeri o da servizi, al fine di contrastare frodi o abusi, anche prevedendo misure regolamentari dissuasive.

ropee in quanto il fenomeno ha spesso origine dall'estero, e, come di consueto, con il Nucleo della Guardia di Finanza e la sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni presso l'Autorità.

1.3.4 La gestione del radio spettro

L'efficiente allocazione delle risorse frequenziali è uno dei fondamenti dell'azione regolatoria dell'Autorità tanto da essere considerata obiettivo strategico della propria missione istituzionale.

Le funzioni inerenti alla pianificazione delle frequenze per i servizi di comunicazione elettronica, quali il *wireless broadband*, da un lato, e i servizi di radiodiffusione televisiva e sonora, dall'altro, sono svolte, nel rispetto dei reciproci ruoli, in coordinamento e collaborazione con il MISE e i principali organismi internazionali.

A livello nazionale, nell'ottica di favorire una maggiore **diffusione dei servizi 5G a supporto**, in particolare, **dei settori verticali** (quali, ad esempio, i settori dell'automazione, del trasporto, della salute, dell'intrattenimento e dell'energia), l'Autorità ha svolto **un'indagine conoscitiva** (delibera n. 131/21/CONS) su possibili nuove modalità di utilizzo dello spettro radio. Considerato l'interesse sul tema emerso non solo a livello nazionale, ma anche europeo, era stato inizialmente previsto di proseguire le attività dell'indagine con riferimento agli aspetti relativi all'impiego di specifiche porzioni di spettro *unlicensed* e di eventuali tecniche di *spectrum sharing*, all'impiego delle nuove possibili bande di frequenza in corso di studio, in particolare la banda 6 GHz alta e la banda 3.8-4.2 GHz, ed alle eventuali assegnazioni di frequenze pubbliche per usi privati. Successivamente, tenuto conto delle novità introdotte per la banda 26 GHz dal decreto-legge del 30 dicembre 2021, n. 228, c.d. *milleproroghe*, e visto il protrarsi nel tempo di alcuni studi internazionali in ambito dell'ITU (*International Telecommunication Union*) e CEPT (*European Conference of Postal and Telecommunications Administrations*), le cui risultanze rivestono particolare importanza per l'indagine, l'Autorità ha ritenuto opportuno disporre (delibera n. 164/22/CONS) la chiusura formale dell'indagine, impegnandosi in ogni

caso a valutare le esigenze dei settori verticali nelle ordinarie attività di regolamentazione dello spettro.

La gestione dello spettro per i servizi mobili di comunicazione elettronica, condivisa a livello nazionale e internazionale, ha comportato, altresì, un'intensa attività consultiva mediante:

- la **partecipazione ai lavori del tavolo tecnico "5G"**, istituito presso il MISE, sulla base di quanto disposto dalla delibera n. 231/18/CONS, su temi legati all'uso delle frequenze assegnate nelle tre bande "pioniere" per lo sviluppo del 5G in Europa: 700 MHz, 3600-3800 MHz e 26.5-27.5 GHz;
- la partecipazione ai lavori del tavolo tecnico "refarming", istituito presso il MISE, al fine di analizzare lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni attualmente impiegate sulle reti radiomobili;
- la formulazione del parere sullo schema di revisione del Piano nazionale di ripartizione delle frequenze (PNRF), di cui al decreto ministeriale 5 ottobre 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lettera a), n. 1, della legge n. 249/1997;
- la formulazione di ulteriori pareri al MISE per garantire l'uniformità di applicazione del quadro regolatorio nell'ambito dello *spectrum management* nazionale, tra cui rientrano, in particolare, i pareri concernenti il trasferimento e l'affitto di diritti d'uso di frequenze, il potenziamento della dotazione spettrale delle reti anche a causa dell'emergenza sanitaria e la proroga di diritti d'uso delle frequenze.

Tra i **pareri forniti al MISE** vale qui ricordare quello concernente la definizione delle condizioni regolamentari per l'autorizzazione della proroga della durata dei diritti d'uso esistenti per reti radio a larga banda WLL, nella banda 27.5-29.5 GHz (delibera n. 426/21/CONS), e la valutazione delle relative istanze presentate. Il provvedimento include anche alcuni principi e linee guida per la coesistenza in banda dei sistemi co-primari fisso (WLL) e fisso satellitare (FSS).

Di sicuro interesse anche il parere reso al MISE (delibera n. 66/22/CONS) sulla richiesta di autorizzazione formulata dagli operatori LINKEM S.p.A. e TIM S.p.A. in merito al trasfe-

rimento reciproco e proroga di diritti individuali d'uso di radiofrequenze in banda 3.4-3.6 GHz. Tale delibera ha incluso anche alcune previsioni di carattere generale atte a favorire la deframmentazione della banda e lo sviluppo del 5G a vantaggio degli utenti e del mercato nel suo complesso.

In tema di pianificazione e gestione dello spettro radio, anche a livello internazionale, la collaborazione con il MISE si è ulteriormente rafforzata nell'ambito del Gruppo Nazionale Frequenze, istituito e coordinato in seno al Ministero, con lo scopo di valutare gli impatti della normativa CEPT e preparare gli atti necessari per supportare la posizione italiana per la prossima WRC (World Radio Conference) dell'ITU prevista nel 2023.

L'Autorità ha confermato la sua costante e continua partecipazione ai due principali organismi dell'Unione europea competenti sulla regolazione e l'attuazione di politiche di pianificazione strategica, coordinamento ed armonizzazione dell'uso dello spettro radio in ambito europeo ossia il Comitato Radio Spettro (RSC, *Radio Spectrum Committee*)⁶² e il Gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*)⁶³.

In ambito RSPG, l'Italia ha fornito assistenza per il **coordinamento frequenziale tra Stati confinanti**, mediante l'istituto dei c.d.

"good offices". Si tratta di un'attività di assistenza agli Stati membri, prestata nell'ambito di un gruppo di esperti coordinato da un rappresentante di uno Stato terzo, che si conclude con un parere tecnico dell'RSPG fornito alla Commissione europea, al fine di facilitare la risoluzione delle questioni controverse. Nell'ultimo anno, l'Italia è stata coinvolta, in particolare, per i problemi di coordinamento con i Paesi confinanti dei servizi di diffusione televisiva e radiofonica. I relativi lavori sono, tuttora, in corso. L'RSPG ha proseguito, nell'ambito della *Peer Review Platform*, l'attività di collaborazione fra le Autorità competenti, realizzando vari *workshop* europei di presentazione dei progetti di *spectrum management*, rilevanti ai fini del mercato interno, allo scopo di diffondere le migliori pratiche. A partire da dicembre 2021, inoltre, la piattaforma ha assistito gli Stati membri nell'attività, ora esplicitamente prevista nel nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, riguardante l'applicazione dell'art. 35 in tema di *peer review*.

Con l'obiettivo di promuovere un uso efficiente e coordinato dello spettro radio, e gli sviluppi tecnologici dei sistemi *wireless broadband*, l'Autorità ha attivamente **partecipato ad alcuni gruppi di lavoro, in ambito BEREC**, incaricati della predisposizione delle *opinion* e dei rapporti sui temi connessi allo spettro radio fornendo, in particolare, il proprio contributo nell'ambito del gruppo di lavoro BEREC sulla *Wireless Network Evolution*.

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

Le principali questioni trattate dall'RSC, con il contributo nazionale, nel periodo della presente relazione hanno riguardato: a) adozione della Decisione (EU) 2021/1730 sull'uso armonizzato delle bande 870-925 MHz e 1900-1910 MHz per i nuovi sistemi RMR – *Railway Mobile Radio*; b) adozione della decisione (EU) 2021/1067 sull'uso armonizzato della banda 5945-6425 MHz per l'utilizzo dei sistemi WAS/RLAN; c) adozione della Decisione (EU) 2022/173 sulla modifica delle condizioni d'uso armonizzate della banda 900 e 1800 MHz ai fini dell'introduzione del 5G; d) adozione della Decisione (EU) 2022/180 sull'aggiornamento della Decisione Quadro 2006/771/EC per l'uso dei sistemi SRD - *Short Range Devices* nelle bande armonizzate (8° aggiornamento); e) adozione della Decisione (EU) 2022/172 sull'aggiornamento della Decisione (EU) 2018/1538 per l'uso della banda 874-921 MHz con sistemi SRD; f) adozione di un mandato alla CEPT per lo studio delle condizioni tecniche armonizzate per l'uso della banda 3.8-4.2 GHz anche ai fini della connettività delle reti private locali; g) adozione della decisione (EU) 2022/179 sull'uso armonizzato delle bande a 5 GHz per l'utilizzo dei sistemi WAS/RLAN (incluso WiFi); h) avvio delle attività per la revisione della Decisione 2008/294/EU ai fini dell'introduzione del 5G e l'uso opzionale della *Network Control Unit* a bordo degli aeromobili abilitati al MCA - *Mobile Communications onboard Aircrafts*.

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

Per quanto riguarda l'RSPG, è stato concluso il Programma di lavoro 2020-2021. Nell'ambito di tale Programma, una delle attività, la predisposizione di una *Opinion* sullo *spectrum sharing*, è stata affidata a un rappresentante dell'AGCOM (in *co-chairmanship* col Ministero dello sviluppo digitale della Spagna). Il documento, dopo la consultazione pubblica europea, è stato adottato a giugno 2021 e pubblicato come RSPG21-022 "*Spectrum Sharing – Pioneer Initiatives and bands*". Sono state pubblicate dall'RSPG anche altre due rilevanti *Opinion*, una riguardante il prossimo *Radio Spectrum Policy Programme* dell'Unione, e una i requisiti in termini di nuove bande di frequenza e le linee guida per il rapido sviluppo delle reti *wireless ultra-broadband*. A febbraio 2022 l'RSPG ha adottato il nuovo Programma di lavoro 2022-2023, che prevede numerosi *item* di interesse per l'Unione, quali, ad esempio, lo sviluppo delle reti 6G, il futuro uso della banda UHF oltre il 2030, la posizione comune da adottare nella prossima WRC-23 dell'ITU, il contributo allo sviluppo della *Digital Decade* comunitaria. Al momento sono in corso di costituzione i gruppi di lavoro incaricati di sviluppare i relativi documenti di *policy*.

Nell'ambito del riassetto del sistema nazionale di radiodiffusione digitale terrestre conseguente al **refarming della banda 700 MHz**, sempre al fine di assicurare una gestione efficiente e razionale delle risorse frequenziali, è stato necessario **completare il processo di riorganizzazione del servizio broadcasting**, assegnando le frequenze della rete nazionale n. 12 ancora disponibili ad esito delle procedure di conversione dei diritti d'uso delle frequenze per la radiodiffusione televisiva (delibera n. 129/19/CONS) e delle procedure di assegnazione dell'ulteriore capacità disponibile in ambito nazionale (delibera n. 564/20/CONS). Ciò anche al fine rendere effettivamente esigibili, da parte degli operatori di rete nazionali interessati, i "diritti d'uso generici" per l'utilizzo della capacità di metà rete nazionale in tecnologia DVB-T2, di cui essi dispongono, non essendo addivenuti al completamento degli stessi mediante nessuna delle opzioni previste all'art. 2, comma 2, della delibera n. 129/19/CONS.

L'Autorità, svolta la consultazione pubblica, ha adottato il regolamento relativo alla procedura comparativa, non onerosa, riservata agli operatori di rete in possesso dei diritti d'uso di capacità trasmissiva pari a mezzo *mux* (delibera n. 65/22/CONS). AGCOM, in particolare, ha previsto, per l'operatore aggiudicatario del diritto d'uso del multiplex n. 12, l'obbligo di concedere l'utilizzo delle risorse della rete aggiudicata per una quota pari al 50% a favore dell'altro operatore (non aggiudicatario) a condizioni tecniche ed economiche regolate, da dettagliare in un'offerta di servizio. A garanzia dell'utilizzo effettivo della risorsa frequenziale, in caso di mancato esercizio del suddetto diritto d'accesso, l'aggiudicatario ha l'obbligo di cessione a livello *wholesale*, alle stesse condizioni, della stessa quota (50%) di capacità trasmissiva della rete aggiudicata ad altri operatori di rete richiedenti l'accesso, assicurando il rispetto del principio di non discriminazione tra i richiedenti. Preliminarmente all'adozione del citato regolamento, si è reso necessario adeguare la pianificazione della rete nazionale n. 12 al nuovo quadro del coordinamento internazionale della banda 174-230 MHz nell'area tirrenica (delibera n. 43/22/CONS) dando seguito all'Accordo multilaterale di coordinamento delle frequenze nella banda VHF-III, sottoscritto nel 2020 con le

amministrazioni di Francia, Monaco e Città del Vaticano (Accordo Tirrenico VHF). L'applicazione di tale accordo ha comportato un adeguamento della pianificazione della rete nazionale n. 12, tale da consentire l'estensione, per la rete in esame, dell'uso della tecnica di pianificazione SFN (*Single Frequency Network*) e, conseguentemente, il miglioramento dell'efficienza d'uso dello spettro.

Inoltre, sempre nell'ambito dell'attività di pianificazione delle frequenze, l'Autorità è stata impegnata, per quanto riguarda il processo di refarming della banda 700 MHz, in una costante attività di supporto al MISE finalizzata a risolvere le **problematiche di attuazione del Piano nazionale di Assegnazione delle Frequenze** (PNAF) dovute, in taluni casi, alla posticipazione della transizione della piattaforma televisiva digitale terrestre allo *standard* trasmissivo DVB-T2, sul quale è basata la pianificazione delle frequenze (delibera n. 39/19/CONS e successive modifiche). Sul medesimo tema, l'art. 1, comma 11-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 (c.d. "decreto milleproroghe") ha istituito presso il MISE un tavolo tecnico permanente, con la presenza dell'Autorità, con il compito di esaminare, nell'ambito del processo di liberazione della banda 700 MHz e nelle more della transizione allo standard trasmissivo DVB-T2, eventuali criticità tecniche riguardanti l'implementazione delle reti locali di primo livello e individuare le opportune soluzioni.

Quanto al **servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale** (DAB+), la legge di bilancio 2019 ha previsto la destinazione della banda VHF-III (attualmente attribuita in uso condiviso alla radiodiffusione televisiva e a quella sonora) al servizio di radio digitale e, solo ove necessario, alla televisione digitale terrestre. Presupposto necessario per l'attività di pianificazione delle frequenze per il servizio DAB+ è, tuttavia, il coordinamento con i Paesi esteri radioelettricamente confinanti, volto a identificare il numero di frequenze disponibili sul territorio nazionale per la configurazione delle reti oggetto dei piani di assegnazione. A tal fine, l'Autorità ha partecipato alle attività di coordinamento internazionale, mettendo a disposizione del MISE i dati del Catasto delle Frequenze e la capacità

elaborativa dei propri sistemi informatici di simulazione, nonché fornendo analisi di supporto. Tale attività è stata completata per quasi tutte le aree fatta eccezione per l'area adriatico-ionica,

per la quale le trattative avviate con le amministrazioni di Slovenia, Croazia, Montenegro, Bosnia, Albania e Grecia sono tutt'ora in corso.

1.4

La tutela dei consumatori

1.4.1 L'attività regolamentare

L'attività regolamentare di AGCOM in materia di tutela degli utenti di reti e servizi di comunicazione elettronica ha seguito, in larga misura, le linee operative tracciate lo scorso anno, considerando ulteriori prospettive di azione in nuovi ambiti di competenza, sotto la spinta dell'evoluzione normativa e tecnologica.

L'approvazione delle **misure rivolte ai cittadini con disabilità** ha portato a compimento l'*iter* di consultazione pubblica avviato con delibera n. 604/20/CONS, nell'ottica di un'effettiva inclusione sociale degli utenti vulnerabili, per rispondere all'esigenza di un uso sempre più intenso della connessione Internet.

Con la delibera n. 290/21/CONS è stata aggiornata la regolamentazione vigente in materia di **agevolazioni per gli utenti di servizi di comunicazioni elettroniche non vedenti e non udenti**, prevedendo – in linea con quanto previsto dal nuovo Codice delle Comunicazioni – l'ampliamento della platea dei destinatari al fine di includervi anche gli utenti invalidi con gravi limitazioni della capacità di deambulazione, ulteriori agevolazioni per le offerte dei servizi di rete mobile nonché nuove misure in tema di trasparenza della fatturazione e *caring*. Per valutare l'entità dei soggetti effettivamente interessati alle misure e per poter predisporre eventuali correttivi o integrazioni, la citata delibera n. 290/21/CONS ha previsto poi, con il coordinamento di un tavolo tecnico che riunisce anche operatori e

associazioni, una fase sperimentale di 12 mesi, alla quale si è data pubblicità tramite una campagna di comunicazione sui *social media* e attraverso il sito istituzionale⁶⁴.

Su altro versante, la crescente domanda di connessione per i servizi trasmessi su piattaforme video ha reso necessaria un'attività a **tutela degli utenti anche in materia di qualità dei servizi media digitali**. La delibera n. 334/21/CONS, del 7 ottobre 2021, è intervenuta sulla questione della trasmissione in *live streaming* delle partite di calcio di serie A da parte della Società DAZN avviando, *inter alia*, un procedimento istruttorio per la definizione dei parametri di qualità per la fruizione del servizio. La delibera n. 17/22/CONS, adottata dall'Autorità al termine della relativa istruttoria, mette a disposizione agli utenti parametri e metriche oggettive per valutare la qualità dell'esperienza di visione, verificare l'adeguatezza del servizio fruito e, ove ne ricorrano le condizioni, richiedere indennizzi al fornitore del servizio medesimo. L'analisi condotta e le decisioni assunte in tale sede costituiranno un utile presupposto per la gestione di fattispecie analoghe nell'ambito del procedimento nel quale, ai sensi dell'art. 33 comma 4 del decreto legislativo n. 208/2021, l'Autorità, d'intesa con il ministero dello Sviluppo economico, sarà chiamata a definire le condizioni e i parametri di regolarità del servizio e qualità delle immagini relative ad eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico⁶⁵ che dovranno essere assicurati ai cittadini dalle emittenti radiotelevisive, anche per

⁶⁴ Per la rete fissa la delibera n. 290/21/CONS prevede: la conferma dello sconto del 50% sul prezzo di tutte le offerte sottoscrivibili di rete fissa (voce e dati), che viene esteso anche agli invalidi con gravi limitazioni della capacità di deambulazione destinatari dei benefici fiscali di cui all'art. 30, comma 7, della legge n. 388/2000, così come certificati nei verbali di handicap.

Per la rete mobile vengono previste nuove offerte scontate del 50% rispetto al prezzo base, individuate sulla base di una soglia, fissata per il primo anno di applicazione delle misure in 50 gigabyte, in base alla quale gli operatori identificano tre fasce di offerta: quella con disponibilità di dati inferiore a 50 gigabyte (e comunque superiore a 20 gigabyte), quella con disponibilità di dati maggiore di 50 gigabyte (ma comunque limitata) e quella illimitata.

In tema di trasparenza, la delibera prevede, su richiesta dei clienti e gratuitamente, l'invio del documento di fatturazione in formato accessibile ai non vedenti e la possibilità di indicare un soggetto terzo che possa occuparsi della gestione del contratto. Dovrà infine essere attivato, nella fascia oraria 8-24, un canale digitale di assistenza clienti per consentire, ai beneficiari delle agevolazioni, di segnalare un guasto o il furto del terminale mobile, richiedere assistenza tecnica, inoltrare un reclamo e ricevere informazioni.

⁶⁵ La lista degli eventi, approvata dal MISE sentita l'Autorità, include, tra gli altri, le Olimpiadi e Paralimpiadi, il campionato di calcio e la Champions League oltre ad altre manifestazioni sportive di rilevanza nazionale (calcio, automobilismo, motociclismo, ciclismo, basket, pallanuoto, pallavolo, tennis, rugby e golf).

la trasmissione via Internet, e piattaforme OTT, nel rispetto dei parametri stabiliti con il nuovo TUSMA.

L'Autorità ha continuato a svolgere un'intensa attività di vigilanza sulla corretta applicazione del Regolamento (UE) n. 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, che ha introdotto nell'ordinamento europeo un nuovo insieme di **norme in materia di net neutrality**, con riguardo sia agli accordi e alle politiche commerciali sia alle misure di *traffic management*, realizzate dagli operatori italiani. Parallelamente, AGCOM ha vigilato sull'implementazione della delibera n. 348/18/CONS in materia di libertà di scelta dei terminali. Infine, l'Autorità ha continuato il monitoraggio delle offerte *zero rating*, in merito alle quali è in corso una consultazione pubblica relativa alla modifica delle linee guida del BEREC.

Inoltre, anche alla luce della progressiva sostituzione della rete in rame con la rete in fibra ottica, è stata avviata un'attività di monitoraggio volta a verificare se le condizioni tecnologiche e di mercato possano consentire o meno la libera scelta di dispositivi per i quali sono attualmente ammesse restrizioni.

Con la delibera n. 16/22/CONS, AGCOM, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 1 della delibera n. 160/21/CONS, ha avviato una consultazione pubblica per l'adozione di linee guida attuative dell'art. 7-bis del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 in materia di "*sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio*". Le linee guida proposte dall'Autorità nel documento sottoposto a consultazione individuano i **requisiti minimi dei sistemi di parental control** che dovranno essere rispettati dagli operatori in ordine alle modalità di realizzazione e di configurazione, nonché alla fornitura di informazioni chiare e trasparenti sulle modalità di utilizzo da parte dei titolari dei contratti di servizi di comunicazione elettronica.

Prima di avviare la consultazione pubblica, l'Autorità, al fine di disporre di un quadro normativo compiuto e aggiornato, ha atteso il recepimento della direttiva (UE) n. 2018/1972, (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche),

e della direttiva (UE) n. 2018/1808 recante la modifica della direttiva n. 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi (SMAV), operato dai decreti legislativi nn. 207 e 208 dell'8 novembre 2021.

In particolare, AGCOM – in ossequio alle previsioni del decreto n. 208 – ha il compito di determinare una classificazione dei contenuti "a visione non libera" che possono essere offerti con una funzione di controllo parentale disattivabile mediante codice segreto. Alla luce della convergenza tra i due comparti regolamentari coinvolti – delle comunicazioni elettroniche e dei contenuti – e al fine di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione, la diversità culturale e la protezione dei consumatori, viene attribuita all'Autorità la competenza a fissare i criteri per una classificazione dei contenuti che possano nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, mediante procedure di co-regolamentazione.

In materia di servizio universale, sulla base delle disposizioni recate dal nuovo Codice, l'Autorità ha avviato (delibera n. 162/22/CONS) un procedimento istruttorio volto alla definizione di un adeguato servizio di accesso a Internet a banda larga, tenuto conto della larghezza minima di banda di cui dispone la maggioranza dei consumatori nel territorio italiano e delle migliori prassi a livello europeo documentate dal BEREC, al fine di garantire agli utenti la larghezza di banda necessaria per la partecipazione sociale ed economica alla società.

AGCOM ha inoltre avviato una consultazione per l'aggiornamento della disciplina riguardante le **postazioni telefoniche pubbliche** (PTP), allo scopo di verificare se, nello specifico contesto di mercato, tenuto conto della loro rilevanza in luoghi di interesse sociale e delle mutate abitudini degli utenti più propensi ad utilizzare in situazioni di mobilità la telefonia cellulare in luogo delle PTP, esse siano ancora necessarie.

Nelle more del recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva n. 1972/2018, l'Autorità ha ritenuto altresì di confermare in capo alla società TIM, per l'anno 2021, gli obiettivi di qualità 2020 per la fornitura dei servizi rientranti

nel perimetro del servizio universale, richiedendo all'operatore di darne idonea informativa nella relativa sezione della Carta dei servizi.

Da ultimo vale qui ricordare le **iniziative assunte dall'Autorità a seguito dell'attacco militare russo all'Ucraina** a sostegno della popolazione di origine ucraina presente in Italia.

Alla luce della dichiarazione dello stato di emergenza del Governo italiano, deliberato dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2022, volto ad assicurare, fino al prossimo 31 dicembre 2022, soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale, gli operatori di telecomunicazioni italiani hanno volontariamente avviato importanti iniziative di solidarietà a sostegno, in particolar modo, dei clienti di origine ucraina residenti in Italia, per consentire loro di comunicare gratuitamente o a prezzi agevolati con i propri familiari in Ucraina. Ogni operatore ha scelto spontaneamente natura e durata delle iniziative, comunicandole ad AGCOM, che raccoglie ed aggiorna le informazioni relative alla gamma di misure messe in atto dagli operatori.

L'Autorità, analogamente a quanto fatto in passato per precedenti emergenze e, da ulti-

mo, in occasione della pandemia da Covid-19, ha istituito un **tavolo tecnico** di confronto con i fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche, per monitorare le misure sin qui implementate a sostegno della popolazione ucraina, condividere informazioni e discutere ulteriori iniziative che possano essere pianificate nel breve-medio termine.

1.4.2 L'attività di vigilanza e sanzionatoria

L'attività di vigilanza dell'Autorità si svolge d'ufficio e a seguito di denuncia dei consumatori tramite inoltro dell'apposito modello (c.d. "Modello D"). Ove si riscontrino violazioni del quadro regolamentare, si procede con l'apertura del relativo procedimento sanzionatorio.

I dati annuali confermano - alla luce delle 1.940 segnalazioni pervenute nel periodo di riferimento - alcune **specifiche aree di criticità nei rapporti tra utenti e operatori**, e, segnatamente, l'addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto, la sospensione o disattivazione dei servizi e la mancata esecuzione del diritto di recesso o disattivazione.

Tabella 1.4.1 - Denunce per oggetto della segnalazione - modelli D (%)

Oggetto della segnalazione	
Addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto	18,8
Sospensione o disattivazione di servizi	13,5
Mancata esecuzione di recesso/disattivazione	12,4
Modifica piani tariffari e condizioni contrattuali	11,5
Mancata risposta al reclamo	9,7
Passaggio ad altro operatore	8,4
Attivazione di servizi di comunicazione elettronica non richiesti	6,8
Trasparenza delle informazioni	6,2
Servizi di assistenza clienti	4,6
Inottemperanza a provvedimenti temporanei	2,6
Trasparenza fatturazione	2,3
Addebiti per traffico extra-soglia senza preavviso o in presenza di blocco	1,4
Addebito per servizi premium	0,8
Elenchi telefonici	0,5
Roaming internazionale	0,4
Totale	100,0

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato, anche ricorrendo, ove possibile, ad una trattazione unitaria e aggregata di fattispecie simili, 9 nuovi procedimenti sanzionatori per violazione di norme a tutela dei consumatori/utenti⁶⁶, ed ha portato a termine 14 procedimenti, di cui 4 avviati nel corso del precedente periodo di riferimento, con l'adozione di provvedimenti di ordinanza-ingiunzione⁶⁷.

L'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie ha avuto ad oggetto la violazione, in particolare, delle disposizioni in materia di: **mancata trasparenza delle condizioni di offerta e dei costi di recesso** alla luce delle disposizioni dettate dal decreto-legge n. 7/2007 – c.d. *Decreto Bersani*; modifiche contrattuali con previsione di prestazioni nuove rispetto alle originarie condizioni contrattuali sottoscritte dagli utenti; attivazione di servizi *premium* in assenza di esplicito consenso; mancato *barring* preventivo e mancata introduzione di una procedura con inserimento di una *one time password* (OTP) per l'attivazione di servizi *premium*. Il totale degli importi irrogati a titolo di sanzione è stato pari a euro 6.085.000,00⁶⁸.

In materia di costi di recesso, l'Autorità ha accertato, ad esempio, che la società Vodafone Italia S.p.A., in caso di recesso da un'offerta su rete mobile (anche per disattivazione o cambio piano), non ha mantenuto – salvo espressa richiesta dell'utente – il piano di rateizzazione per l'acquisto di un prodotto offerto congiuntamente, addebitando, di *default*, le rate residue in unica soluzione. La conseguente lesione della libertà di recesso, sancita dall'art. 1, comma 3, del citato decreto-legge, ha portato all'adozione del provvedimento di ordinanza ingiunzione di cui alla delibera n. 317/21/CONS.

Particolare attenzione è stata poi rivolta al fenomeno dell'attivazione di **servizi**

premium in abbonamento su SIM mobili in assenza del previo consenso degli utenti. Con il provvedimento di ordinanza ingiunzione e l'irrogazione delle relative sanzioni pecuniarie di cui alle delibere nn. 190/21/CONS, 191/21/CONS e 224/21/CONS, sono stati conclusi tutti i procedimenti sanzionatori avviati nel 2020 sulla base del Decreto Bersani, nei confronti di TIM S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Vodafone Italia S.p.A., per la mancata o insufficiente adozione di misure idonee a prevenire l'attivazione di tali servizi, e impedirne l'addebito qualora non sia stato acquisito previamente il consenso dell'utente.

Successivamente all'adozione della delibera n. 10/21/CONS⁶⁹, che ha introdotto nuove misure a tutela degli utenti in materia di servizi *premium* in abbonamento, sono state svolte verifiche circa l'ottemperanza, da parte dei principali operatori, agli obblighi imposti dalla nuova disciplina. Avendo appurato che le società Vodafone Italia S.p.A., Wind Tre S.p.A. e TIM S.p.A. non hanno correttamente implementato le previste misure in tema di *barring* e di acquisizione del consenso, l'Autorità ha avviato i relativi procedimenti sanzionatori che si sono conclusi con i provvedimenti di ordinanza ingiunzione di cui alle delibere nn. 90/22/CONS e 92/22/CONS e, per TIM, anche con l'ordine di provvedere all'immediata introduzione della prescritta procedura con OTP nel caso di servizi in abbonamento a *brand* TIM offerti sulla propria piattaforma con addebito su conto telefonico o documento di fatturazione (delibera n. 91/22/CONS).

Vale qui ricordare, in materia di portabilità del numero di rete fissa, altresì il provvedimento con il quale sono stati approvati (delibera n. 50/22/CONS) gli impegni presentati dalla società Fastweb S.p.A. nell'ambito di un procedimento sanzionatorio concernente la mancata esecuzione, con la dovuta diligenza, delle attività di propria competenza durante le procedure di

⁶⁶ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.41 e Tavola A1.42.

⁶⁷ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.43.

⁶⁸ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.44.

⁶⁹ Più in dettaglio, le misure previste dalla delibera n. 10/21/CONS, che si riferiscono esclusivamente ai servizi in abbonamento, prevedono:

- un blocco preventivo (*barring*) con cui inibire a monte l'attivazione di tutti i servizi che prevedono l'erogazione di contenuti digitali (video, giochi, musica, libri, *etc.*) veicolati sia attraverso SMS/MMS rivolti verso specifiche numerazioni (in decade 4), sia tramite connessione dati su reti di telecomunicazione mobili, con addebito su conto telefonico o documento di fatturazione, offerti sia da terzi, sia direttamente dall'operatore, fatta eccezione per quelli di utilità generale forniti attraverso SMS in decade 4 (SMS bancari, *parking*, *ticketing*, *etc.*);
- una procedura rafforzata di acquisizione del consenso per l'acquisto dei servizi tramite l'inserimento del numero di telefono e una *one time password* (OTP) da parte del cliente, così da rendere disponibile all'utente una prova documentabile della volontà espressa.

portabilità, migrazione e cessazione dei servizi di accesso. In particolare, è stato ritenuto apprezzabile l'impegno a integrare l'attuale procedura di verifica del codice di migrazione fornito dal cliente, con un ulteriore strumento volontario di verifica che si attivi in automatico a ogni KO per codice errato. L'impegno riguarda anche un rafforzamento delle procedure interne a Fastweb al fine di individuare le cause che hanno generato KO di ordini di portabilità del numero, allo scopo di riproporli prontamente, dando seguito alla volontà del cliente finale.

Tre provvedimenti di ordinanza ingiunzione (delibere nn. 192/21/CONS, 193/21/CONS e 256/21/CONS) hanno concluso i procedimenti sanzionatori avviati nei confronti di TIM S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Vodafone Italia S.p.A. per la mancata comunicazione annuale delle condizioni economiche delle offerte di rete fissa e mobile prepagata sottoscritte dagli utenti, nei termini e nelle modalità prescritte dall'art. 3, commi 5 e 6, della delibera n. 252/16/CONS.

Un provvedimento di ordinanza ingiunzione è stato infine adottato con la delibera n. 100/22/CONS, nei confronti della società Vodafone Italia S.p.A., per la violazione degli obblighi di trasparenza delle informazioni precontrattuali e la disciplina sui costi di recesso in merito alle offerte di telefonia di tipo *business*.

Da ultimo, tra le attività di tutela dell'utenza vanno annoverati 56 pareri resi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), ai sensi dell'art. 27 del Codice del consumo, nei procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette.

1.4.3 La risoluzione delle controversie tra operatori e utenti

La nuova versione della piattaforma telematica di gestione dei procedimenti di risoluzione delle controversie (ConciliaWeb 2.0) ha introdotto diverse ed importanti novità, tra cui l'obbligo di registrazione tramite SPID o

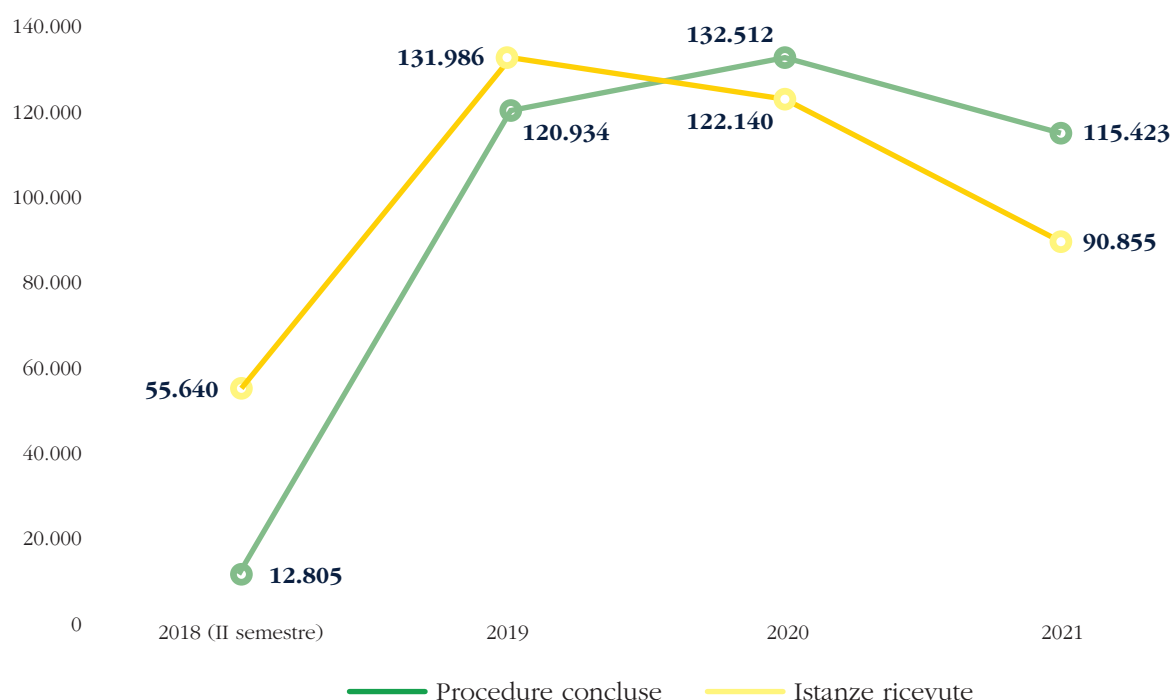
della Carta di identità elettronica per i cittadini italiani e tramite il nodo eIDAS per i cittadini europei, la revisione delle procedure di negoziazione diretta e di conciliazione semplificata e l'ampliamento dei c.d. "soggetti accreditati" abilitati a presentare le istanze e gestire le procedure per conto dei propri assistiti, adottando due specifiche delibere.

Dapprima, con la delibera n. 208/21/CONS, l'Autorità ha indetto una consultazione concernente la modifica del "*Regolamento in materia di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche*", con particolare riguardo al possibile ampliamento della figura dei "soggetti accreditati", ossia abilitati a presentare le istanze e a seguire le procure in nome e per conto degli utenti interessati, allo stato limitati alle due categorie degli avvocati e delle associazioni di consumatori (ad oggi rispettivamente 8.348 e 17) iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo.

Successivamente, con delibera n. 390/21/CONS, l'Autorità ritenendo condivisibile la richiesta formulata in sede di consultazione pubblica dal CNDCEC (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili), ha deciso di includere i dottori commercialisti e gli esperti contabili tra le categorie accreditate sulla piattaforma *ConciliaWeb*. La decisione si fonda sulla circostanza che tali soggetti sono già presenti nelle procedure con gli Organismi di Mediazione istituiti presso tutti gli Ordini territoriali con evidenti vantaggi per gli utenti anche in termini di efficacia delle procedure.

Avuto riguardo all'attività svolta, nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2021, si è registrato un sensibile calo del numero di istanze di conciliazione ricevute (90.855 rispetto alle 122.140 dell'anno precedente, con una flessione del 26%), mentre il numero di procedure concluse è stato di 115.423 (superiore del 27% rispetto al numero complessivo di istanze ricevute, con un ulteriore aumento del differenziale tra istanze ricevute e procedimenti conclusi rispetto all'anno precedente) (Grafico 1.4.1).

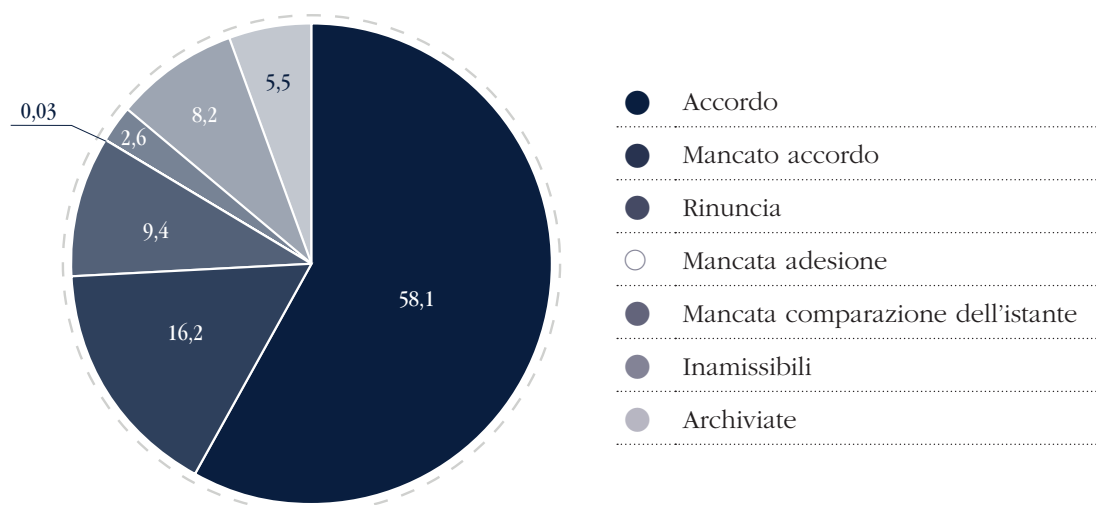
Grafico 1.4.1 - Andamento delle istanze ricevute e delle procedure concluse



Sotto il profilo dell'efficacia, i risultati dell'attività conciliativa si confermano estremamente positivi: considerando solo le conciliazioni svolte (al netto di quelle giudicate inammissibili, pari a 9.520) un primo dato di interesse è quello relativo all'**efficacia della negoziazione svolta direttamente dalle parti tramite ConciliaWeb**, che, grazie alle nuove funzionalità della versione 2.0 della piattaforma, ha portato alla **conclusione con accordo transattivo, prima ancora dell'intervento del conciliatore, di 18.969 procedure, pari al 18% del totale**.

Per quanto riguarda, poi, le conciliazioni complessivamente svolte, incluse le negoziazioni concluse positivamente, nel 58% dei casi è stato raggiunto un accordo tra le parti, e per un ulteriore 12% la procedura si è conclusa favorevolmente con la rinuncia da parte dell'istante per intervenuta transazione. Da rilevare anche la percentuale – invero molto contenuta - di istanze dichiarate inammissibili (8,2%) e la conferma dell'altissimo tasso di partecipazione degli utenti (97,2%) nonché, dato ancor più rilevante, degli operatori convenuti (il numero di mancate adesioni è stato di n. 32, pari allo 0,03%) (Grafico 1.4.2).

Grafico 1.4.2 - Esito delle procedure di conciliazione (% sulle procedure concluse)



Con riferimento all'attività di definizione delle controversie - rimesse alla decisione dell'Autorità e dei Co.re.com. in caso di esito negativo del tentativo di conciliazione - il totale di istanze ricevute nell'anno 2021 è stato pari a 11.476, con una flessione pari al 9% rispetto all'anno precedente.

Tra i procedimenti di definizione delle controversie rimessi alla competenza dell'Autorità, ai sensi dell'art. 22 del regolamento di cui alla delibera n. 203/18/CONS, quelli relativi ai disservizi subiti dagli utenti nel passaggio tra operatori avviati nel 2021 sono stati 1.141; di questi, alla data del 31 marzo 2022, 1.081 (pari al 95%) risultavano conclusi tramite un accordo conciliativo raggiunto in corso di procedura (74%), per rinuncia dell'utente a seguito di transazione (13%), con provvedimento decisorio (12%) o dichiarate inammissibili (1%).

1.4.4 I progetti per la qualità della rete

Il **progetto MisuraInternet**, realizzato dall'Autorità con la collaborazione della Fondazione Ugo Bordoni ed il supporto della Direzione Generale per le Tecnologie delle Comunicazioni e la Sicurezza Informatica - Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione del ministero dello Sviluppo economico, rappresenta una *best practice* europea di misura della qualità dell'accesso ad Internet da postazione fissa offrendo agli utenti la possibilità di misurare attraverso il *software* NeMeSys, l'effettiva qualità delle proprie connessioni fino ad 1 Gbps. Le misure così ottenute hanno valore probatorio e sono utilizzabili in sede di reclamo o contenzioso ed il dato aggregato, pubblicato con periodicità semestrale, fornisce all'utenza un quadro realistico e trasparente della effettiva qualità del servizio offerto nelle diverse aree territoriali.

Il progetto MisuraInternet che conta ad oggi oltre 400.000 utenti registrati con più di 90.000 certificati rilasciati, è stato negli anni più volte aggiornato. L'obiettivo è stato quello di consentire la misurazione di connessioni sempre più veloci anche attraverso il rilascio di strumenti quali il **MisuraInternet Online Speed Test** per la misura da *web browser* della qualità istantanea di accesso ad Internet. Dalla data di rilascio (giugno 2020), **lo Speed Test Online ha già raggiunto più di due milioni di misure** ed è stato individuato quale strumento per l'attestazione del livello di servizio misurato presso l'unità abitativa di riferimento del nucleo familiare nell'ambito del "Piano Voucher" promosso dal ministero dello Sviluppo economico. È in corso lo sviluppo del *MisuraInternet Speed Test* in versione *app* per *smartphone* basato su sistemi Android ed iOS.

Il *software* di misura del progetto MisuraInternet è stato, inoltre, in accordo con l'Autorità, adattato da Infratel per l'implementazione del sistema di monitoraggio della qualità delle connessioni erogate nell'ambito del "Progetto Scuola" del ministero dello Sviluppo economico.

Con il progetto **MisuraInternet Mobile** l'Autorità, infine, ha inteso garantire all'utente finale un'ampia trasparenza informativa sulle prestazioni delle reti e sulla qualità del servizio di connessione ad Internet anche da rete mobile. Alla campagna ufficiale di *drive test* per la verifica della qualità del servizio di accesso ad Internet su reti 4G, è stata affiancata, nel 2021, una campagna sperimentale avente come target le reti di quinta generazione al fine di individuare criteri efficaci per la misurazione della qualità dei servizi 5G *Enhanced Mobile Broadband* (eMBB) in vista di una loro stabile inclusione nelle successive sessioni ufficiali di misura.

1.5

Gli indicatori dell'azione regolamentare

Nell'ultimo anno, il quadro delle comunicazioni elettroniche ha registrato numerosi cambiamenti, riguardanti, in particolare, l'entrata in vigore del Codice italiano delle comunicazioni elettroniche ed i processi di riforma legislativa e regolamentare in corso a livello europeo, quali le proposte di regolamento in materia di *roaming* mobile internazionale, il processo di revisione degli orientamenti in materia di aiuti di stato per lo sviluppo rapido delle reti a banda larga, l'aggiornamento delle raccomandazioni in tema di accesso alla rete, nonché la revisione del regolamento sulla neutralità della rete e della direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Altri sviluppi di sicuro interesse riguardano tematiche più innovative, quali la valorizzazione dei dati (si veda al riguardo la proposta di Regolamento "*Data Act*") e gli assetti competitivi dei mercati digitali (il riferimento è al *Digital Markets Act*).

L'Autorità è costantemente impegnata nel dare attuazione al quadro regolamentare vigente anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi che ad essa sono assegnati: promozione della concorrenza, salvaguardia di investimenti efficienti nelle infrastrutture di rete, tutela degli interessi degli utenti (par. 1.3). Nello specifico, la Tabella 1.5.1 presenta alcuni parametri di sintesi che riflettono i principali obiettivi regolamentari e forniscono indicazioni sull'andamento dell'azione dell'Autorità, da leggere anche alla luce degli scenari di mercato (par. 1.1) e dell'evoluzione del contesto normativo (par. 1.2)⁷⁰. Lo scopo è fornire un quadro generale e sintetico dell'andamento del settore, focalizzando l'attenzione sugli esiti dell'azione regolamentare; la valutazione che ne deriva si inquadra all'interno dell'attività di verifica di impatto della regolamentazione (ca-

pitolo 5), della quale si dà conto a conclusione di ogni capitolo della Relazione.

Sotto il profilo della concorrenzialità del settore, nelle telecomunicazioni di rete fissa, si conferma il *trend* di riduzione della quota di mercato dell'operatore *incumbent* che, nel corso dell'ultimo anno, scende dal 45% al 43% sul totale delle linee e dal 42% al 41% nel segmento servizi *broadband retail*. Tale andamento è accompagnato da una riduzione dei livelli di concentrazione, come confermato dagli indici Herfindahl-Hirschman Indexes - HHI⁷¹. In particolare, la riduzione della quota degli accessi complessivi di TIM è determinata dall'avanzare del processo di sostituzione di servizi di accesso fisso solo voce⁷², con servizi *broadband* e *ultra-broadband* da parte della clientela finale. La più lieve diminuzione della quota di mercato di TIM relativa ai servizi a banda larga ed ultra-larga, invece, è attribuibile alla crescita nella vendita di servizi a banda ultra-larga erogati su infrastrutture FWA ed FTTH.

Nei mercati all'ingrosso, in generale, si osserva anche per il 2021 una crescita della domanda dei servizi di accesso *wholesale* di TIM di tipo NGA, (+11%), grazie anche alla riduzione dei prezzi all'ingrosso previsto dalla delibera n. 348/19/CONS per il triennio 2019-2021. Tale dinamica dei prezzi ha garantito adeguati incentivi a tutti gli operatori interessati ad incrementare la copertura geografica delle proprie offerte NGA, determinando una sostituzione più rapida dei servizi *legacy* tradizionali sulla rete in rame (-29%), stante la crescente richiesta degli utenti finali di servizi di accesso fisso con *performance* migliori. La crescita dei volumi *wholesale* NGA di TIM, meno marcata rispetto al 2020 (+11% contro

70 La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale – cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.47.

71 L'indice HHI (Herfindahl-Hirschman Index) è un indice di concentrazione del mercato calcolato come somma dei valori al quadrato delle quote di mercato di ciascun gruppo societario.

72 Nel segmento di mercato solo voce, la quota di TIM risulta storicamente più elevata della quota dei servizi a banda larga, per tale ragione la quota degli accessi totali va a ridursi, a differenza della quota di mercato dei servizi a banda larga ed ultra-larga, in sostanziale stabilità.

+ 21% del 2020); si spiega con l'aumento significativo (+20%) dell'offerta dei servizi erogati su reti alternative (FTTH ed FWA) a quella di TIM.

Le dinamiche sopra descritte mostrano un **avanzamento del processo di infrastrutturazione attraverso soluzioni in fibra** e, quindi, un **miglioramento della qualità delle reti** e un evidente **progresso della concorrenza infrastrutturale** a livello *wholesale*, grazie alla presenza di nuovi operatori attivi nell'offerta di servizi FTTH e FWA. In tale contesto, favorito anche dagli sviluppi tecnologici, AGCOM ha adottato una regolamentazione di tipo pro-concorrenziale volta a incoraggiare, in maniera neutrale, gli investimenti nelle reti NGA da parte di tutti gli operatori, garantendo una maggiore flessibilità al ricorrere di determinate condizioni (delibera n. 385/21/CONS).

Il processo di ammodernamento delle infrastrutture si riflette anche nei livelli di copertura delle reti NGA con una crescita delle unità immobiliari raggiunte da reti NGA (pari al 97%, contro il 93% dell'anno precedente), e un aumento delle linee in fibra (FTTC, FTTH) e FWA, pari a circa il 78% delle linee complessive. La rete mobile raggiunge sostanzialmente tutta la popolazione con valori superiori al 99%.

A fronte dei livelli di copertura raggiunti dalle reti NGA fisse e mobili, la penetrazione dei relativi servizi presso gli utenti finali appare ancora piuttosto contenuta, come mostrano le percentuali di diffusione delle linee con velocità superiore a 30Mbps e superiore a 100 Mbps sul totale delle linee *broadband*, che si collocano su valori pari, rispettivamente, al 15% circa e 62% circa. Si registra, comunque, un incremento significativo delle linee con velocità superiore a 100 Mbps, che passano da circa 52% nel 2020 a circa 62% nel 2021. Il quadro complessivo della diffusione dei servizi di accesso a banda larga e ultra-larga resta caratterizzato comunque da differenze territoriali nel Paese di carattere strutturale (v. *infra*).

Il livello dei prezzi dei servizi fornisce una chiara indicazione dei benefici derivanti dalla regolamentazione e dall'aumento della concorrenza e del miglioramento del benessere del

consumatore. Gli indici dei prezzi dei diversi servizi al dettaglio - servizi di base di rete fissa, servizi di connettività fissa e di connettività mobile - sono tutti, da anni, ben al di sotto dell'indice generale dei prezzi (l'indice in tabella assume valori inferiori a 1), a eccezione di quelli dei servizi di accesso alla rete fissa (poco al di sopra), denotando un'evoluzione positiva della quale beneficiano gli utenti finali.

Nel quadro di una sostanziale stabilità e di una complessiva accessibilità dei prezzi dei servizi *retail*, sostenute dalla regolamentazione nei mercati all'ingrosso e dalle dinamiche concorrenziali nei mercati al dettaglio, l'Autorità continua la sua azione a tutela degli utenti in materia di qualità dei servizi. Nell'ambito del servizio universale (par. 1.4.1), in particolare, si registra il rispetto degli standard di qualità da parte di TIM e lo scostamento positivo crescente tra obiettivi fissati e risultati raggiunti, evidenziato dall'andamento dell'indice di qualità globale (IQG). Sulla rete mobile, invece, le campagne di test effettuate nell'ambito dei progetti speciali per la qualità della rete (v. par. 1.4.4) confermano il miglioramento delle prestazioni dei servizi 4G di accesso a Internet soprattutto in termini di velocità di *download*, che ha registrato un importante incremento nell'ultimo anno.

Restano naturalmente le problematiche di ordine contrattuale tra utenti e operatori con un'elevata percentuale di controversie risolte con accordo, sia presso AGCOM (circa 83%) sia presso i Co.re.com. (circa 74%). All'esito di tali attività, ai consumatori è stato restituito quest'anno, tra rimborsi e indennizzi, una cifra superiore ai 13 milioni di euro, che rappresenta evidentemente un vantaggio economico diretto derivante dalla presenza del Regolatore nel settore.

Come evidenziato nel par. 1.4, l'intervento del Regolatore a tutela degli utenti interessa anche numerosi altri ambiti, sui quali, quest'anno, l'Autorità ha concentrato particolarmente la sua attenzione e che nel futuro rivestiranno prevedibilmente una crescente importanza: la tutela degli utenti, in tema di neutralità della rete, le prestazioni delle reti e la qualità dei servizi erogati da media digitali, la protezione dei minori rispetto ai rischi del cyberspazio, il servizio uni-

versale, con le nuove previsioni del Codice, le misure per i consumatori con disabilità, la tutela del diritto degli utenti a fruire degli eventi di interesse sociale secondo standard determinati.

Su tali ambiti occorre che il Regolatore continui a rafforzare il proprio presidio, ponendo

in essere nuove ed efficaci regole a protezione della concorrenza e della promozione degli investimenti nelle infrastrutture di rete, che restano obiettivo prioritario non solo dell'Autorità, ma anche delle politiche pubbliche nazionali ed europee per la transizione digitale dell'economia e della società.

Tabella 1.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore comunicazioni elettroniche

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021
Concorrenzialità	Quota di mercato dell'incumbent nei mercati dell'accesso	Quota sul totale delle linee	61%	58%	56%	54%	50%	47%	45%	43%
	Risalita verso servizi NGA su rete TIM e su rete terzi	Variazione della domanda di linee NGA di tipo SLU+VULA + Bitstream NGA. (var. % rispetto all'anno precedente) ⁽¹⁾	1%	5%	5%	7%	4%	31%	21%	11%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - linee di accesso	4.065	3.807	3.567	3.351	3.095	2.824	2.686	2.591
Infrastrutture di rete	Copertura NGA	Unità immobiliari raggiunte	24% ⁽¹⁰⁾	46% ⁽¹⁰⁾	72% ⁽¹¹⁾	87% ⁽¹²⁾	90% ⁽¹²⁾	90% ⁽¹²⁾	93%	97%
	Penetrazione dei servizi NGA	Linee con velocità ≥100 Mbps (% linee BB) ⁽²⁾	0,4%	1,0%	2,9%	20,0%	30,2%	40,5%	52,5%	61,6%
	Copertura reti mobili	Copertura delle reti 4G (% popolazione)	90%	91%	91%	97%	98%	98%	99%	99,9%
		Copertura delle reti 5G (% popolazione)								99,6 ⁽¹⁶⁾
Qualità del servizio	Indice di qualità globale - IQG - del Servizio Universale ⁽³⁾	Scostamento risultati TIM/obiettivi regolamentari ⁽⁴⁾	11	9,3	13,3	57,1	78,4	84,6	127,2	413,2
	Qualità dei servizi 4G di accesso a Internet da postazione mobile	Velocità in <i>download</i> (Mbps) ⁽⁵⁾		22,7	27,8	28,0	31,4	66,2	68,2 ⁽¹³⁾	77,7 ⁽¹³⁾
								50,2	60,3 ⁽¹⁴⁾	71,4 ⁽¹⁴⁾
		Velocità in <i>upload</i> (Mbps) ⁽⁵⁾		17,0	19,9	18,4	20,1	29,3	28,9 ⁽¹³⁾	31,6 ⁽¹³⁾
Benessere del consumatore	"Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo (2010=100)"	Indice dei prezzi AGCOM-ISA ⁽⁶⁾ ; indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	0,87	0,88	0,85	0,84	0,80	0,75	0,72	0,68
		Telefonia fissa - internet/banda larga ⁽⁷⁾	0,89	0,89	0,90	0,83	0,79	0,66	0,68	0,65
		Telefonia mobile -servizi internet (2015=100) ⁽⁸⁾			0,97	0,92	0,86	0,76	0,78	0,76
Tutela dei consumatori	Vantaggio economico diretto per i consumatori	Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione delle controversie Co.re. com. ⁽⁹⁾	€ 32.550.000	€ 31.810.000	€ 30.307.630	€ 28.360.178	€ 20.779.302 ⁽¹⁵⁾	n.d.	€ 15.200.000	€ 12.500.000

Nota: i valori sono riferiti all'anno solare, salvo diversamente indicato.

- (1) Dal 2019 non vengono più conteggiate le linee ULL. L'indicatore, infatti, intende fornire informazioni sui servizi nuovi (non legacy), cui vengono aggiunti i servizi Bitstream NGA (ossia VULA combinato con backhauling fibra ethernet).
- (2) La serie potrebbe essere non pienamente confrontabile nel tempo a causa di riclassifiche effettuate da alcuni operatori sui dati a partire da quelli relativi al 2017.
- (3) L'indice rappresenta la misura complessiva, basata sulla media ponderata della valenza assunta dalle 15 misure di qualità del servizio universale (si veda al riguardo la delibera n. 328/10/CONS). L'indice è calcolato al netto degli indicatori relativi al servizio di assistenza clienti.
- (4) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono agli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.
- (5) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono alle campagne di misurazione dell'anno 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.
- (6) Nell'indice sono inclusi i servizi postali, gli apparecchi e i servizi per la telefonia fissa e mobile, il canone radiotelevisivo, la pay tv, l'editoria quotidiana e periodica, per complessive 10 voci distinte. Coerentemente con la procedura adottata dall'Istat per gli indici dei prezzi al consumo, l'indice aggregato delle comunicazioni è calcolato con la metodologia del concatenamento, che prevede l'aggiornamento annuale del sistema dei pesi attribuiti alle singole voci che compongono il paniere considerato.
- (7) Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.
- (8) Dal 2016 l'Istat rileva l'aggregato di prodotto "servizi internet su rete mobile", precedentemente afferente alla sottoclasse "servizi di telefonia mobile".
- (9) Rimborsi, detrazioni dalle bollette e altri indennizzi. Nei dati Co.re.com. non sono compresi gli storni delle fatturazioni.
- (10) Il dato relativo al 2014 e al 2015 è calcolato su una base di 24,1 milioni di unità immobiliari (abitazioni occupate da almeno una persona).
- (11) Il valore del 2016 riportato in tabella è tratto dal rapporto della Commissione europea "Europe's digital progress report 2017".
- (12) I valori del 2017, del 2018 e del 2019, riportati in tabella, sono tratti dal monitoraggio effettuato dalla Commissione europea nell'ambito del Digital Agenda Scoreboard.
- (13) Dato riferito alle misure statiche effettuate in 10 città.
- (14) Dato riferito alle misure dinamiche effettuate in 35 città.
- (15) Considerata la fase di transizione alla piattaforma ConciliaWeb, il dato al momento disponibile si riferisce al primo semestre.
- (16) Il dato include la copertura 5G fornita mediante la tecnologia DSS (Dynamic Spectrum Sharing).

2.

I MEDIA

2.1

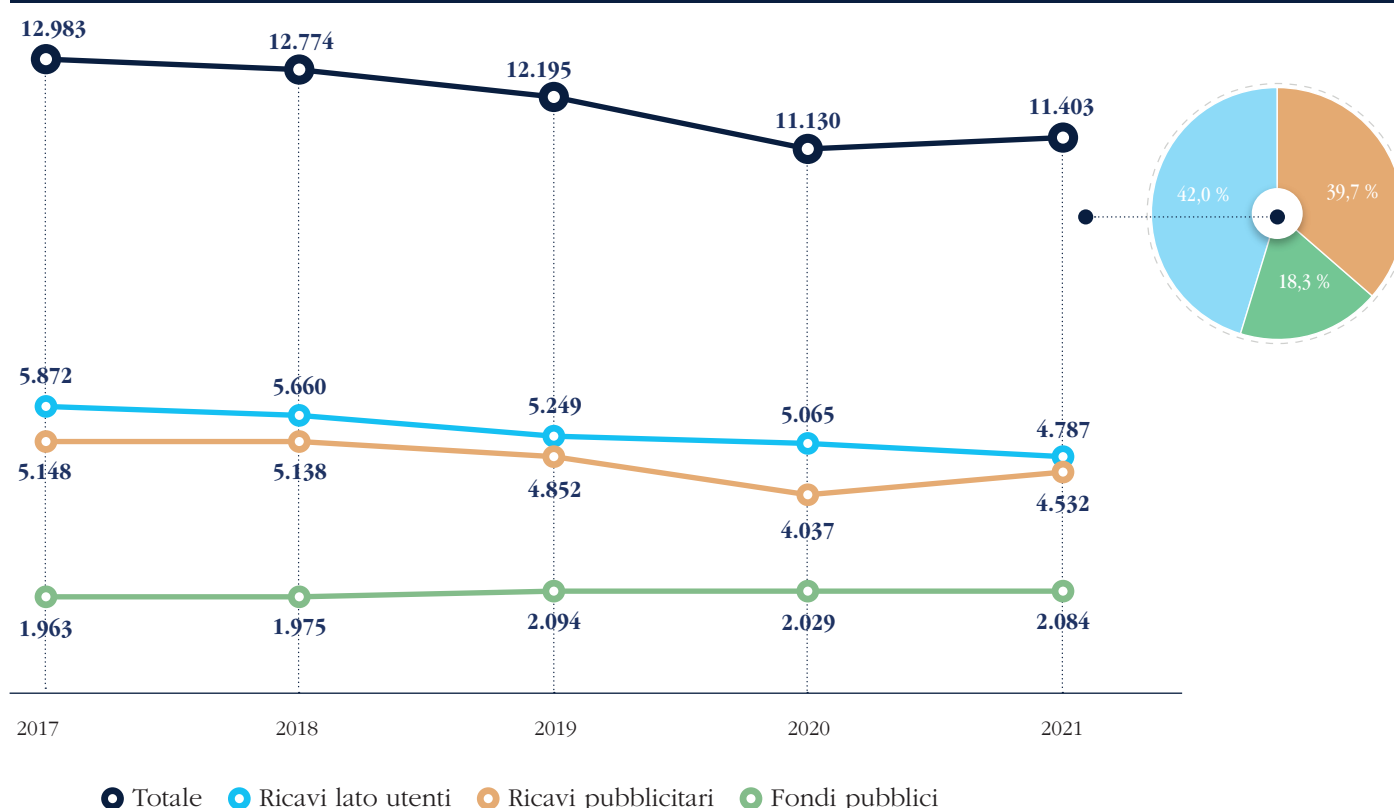
Gli scenari dei mercati

2.1.1 Il settore nell'economia italiana

Nel 2021, nel contesto nazionale, le conseguenze economiche dell'emergenza pandemica si sono manifestate in modo differenziato in funzione del settore e dell'area geografica interessata, anche con riferimento ai media tradizionali. Inoltre, la fruizione dei mezzi di comunicazione e l'andamento dei ricavi hanno risentito delle ondate di diffusione dei contagi.

Su base annuale, nello scenario caratterizzato dalla crescita del PIL e dei consumi delle famiglie superiore al 7% e da quella ancora più pronunciata degli investimenti collettivi (+14,1%), il settore dei media tradizionali (televisione, radio, quotidiani e periodici), dopo i risultati fortemente negativi che hanno contraddistinto il 2020, mostra dei segnali di ripresa almeno in alcuni comparti (Grafico 2.1.1).

Grafico 2.1.1 - La composizione dei ricavi nei servizi media (mln di €)



L'analisi economica evidenzia, in primo luogo, la necessità di sostenere la parte di finanziamento proveniente dal versante degli utenti, anche tramite l'accrescimento del grado di fidelizzazione dei mezzi. Infatti, si assiste a un calo generalizzato dei ricavi, che negli ultimi cinque anni si sono ridotti di oltre 1 miliardo di euro, sia pure in presenza di un rilevante aumento del segmento del **video on demand** (VOD).

La flessione dei ricavi colpisce sia la tv

a pagamento satellitare e digitale terrestre, che sconta una diminuzione delle sottoscrizioni unitamente a una riduzione dei prezzi degli abbonamenti, sia la carta stampata, ormai in crisi strutturale da oltre dieci anni.

La minore penetrazione dei mezzi tradizionali a favore di Internet, in particolare delle piattaforme online, si riverbera anche sulle decisioni di spesa degli inserzionisti. Sebbene, come sarà approfondito nel capitolo 3, sia ormai la

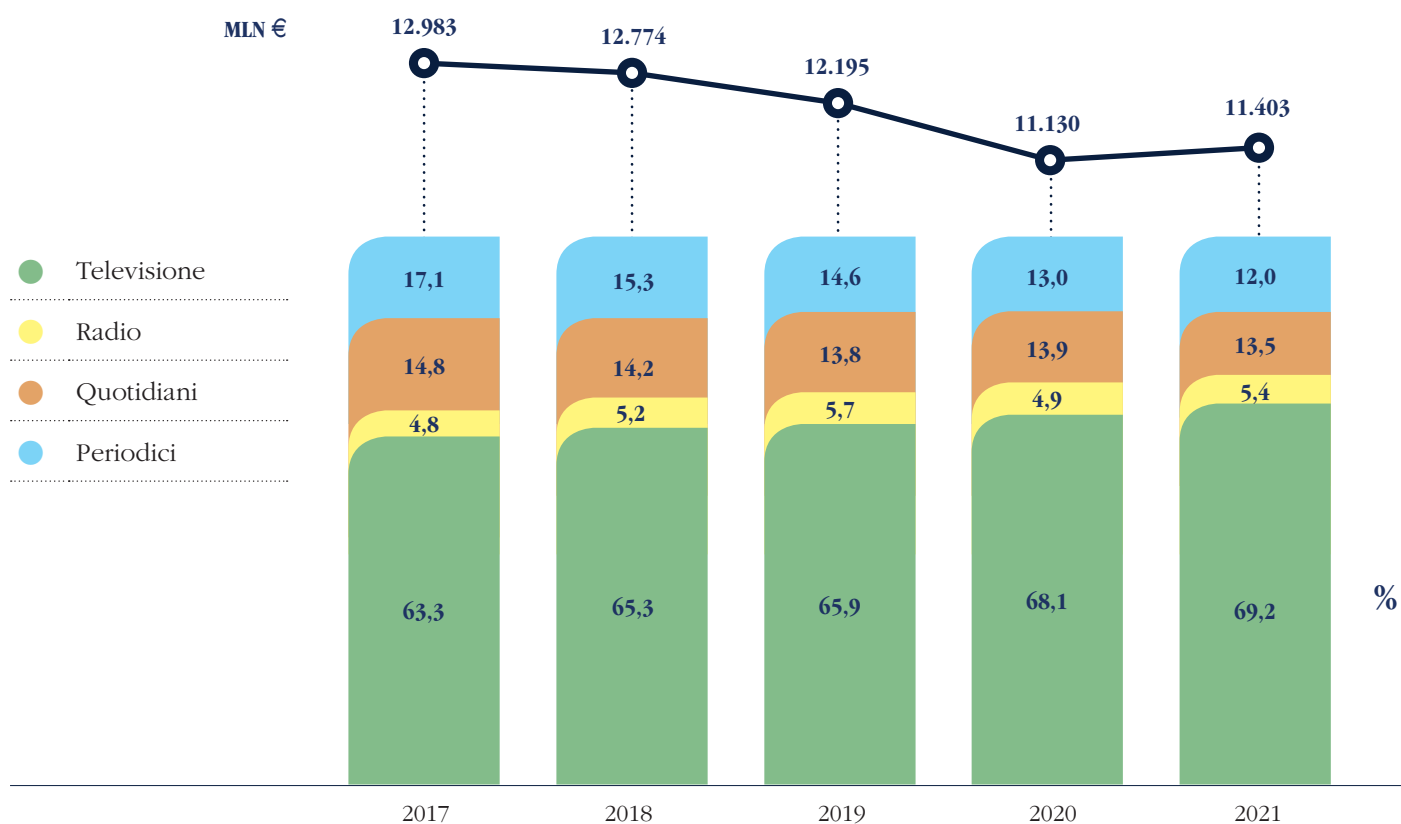
raccolta online ad attrarre le quote maggiori di investimento pubblicitario, nel 2021 i ricavi da pubblicità aumentano per tutti i mezzi considerati, tornando a costituire il 40% del totale. L'incremento è tale da compensare, soltanto per i ricavi da vendita di spazi pubblicitari sulla tv in chiaro e i quotidiani, l'ingente calo subito nel 2020, mentre le risorse pubblicitarie per radio e, soprattutto, periodici rimangono su valori ampiamente inferiori a quelli del periodo pre-pandemia.

Le tendenze sopra illustrate si traducono in una, seppur contenuta, risalita (+2,5%) dei

ricavi totali dei media, che nel 2021 hanno un valore di 11,4 miliardi di euro. Tuttavia, il dato, se confrontato con il 2019, segna una riduzione di oltre 800 milioni.

In questo contesto, si amplia ulteriormente il divario tra il mezzo televisivo, che genera poco meno del 70% degli introiti, e gli altri media: l'editoria quotidiana e quella periodica, congiuntamente, incidono per il 25% mentre la radio si conferma attorno al 5% dei ricavi complessivi (Grafico 2.1.2).

Grafico 2.1.2 – Ripartizione dei ricavi complessivi per mezzo (% , mln di €)



2.1.2 La televisione

In attuazione della *Road Map* (così come rimodulata nel luglio 2021 con decreto del ministero dello Sviluppo economico), come argomentato nel capitolo precedente, è in corso il rilascio per area geografica della banda 700 e il riposizionamento delle frequenze per il servizio digitale terrestre delle emittenti televisive sulla banda *sub700*. L'esigenza di continuare a trasmettere lo stesso numero di canali nonostante la riduzione delle frequenze disponibili, derivante anche dalla necessità di coordinare le frequenze con i Paesi

confinanti, comporterà l'adozione dello standard di trasmissione digitale terrestre di seconda generazione, **DVB-T2**, che consentirà peraltro un miglioramento della qualità visiva e dell'alta definizione. A partire dall'8 marzo 2022, tenuto conto della diffusione degli apparecchi di ricezione televisiva di nuova generazione grazie agli incentivi governativi, si è proceduto all'attivazione in tutta Italia della codifica MPEG-4 per la trasmissione dei programmi delle emittenti televisive nazionali. Di pari passo sta avanzando la riorganizzazione delle frequenze nelle medesime aree geogra-

fiche di riferimento, con il passaggio alla codifica **MPEG-4** anche per le emittenti locali.

Ciò al fine di consentire un uso più efficiente dello spettro e una maggiore capacità trasmissiva nel periodo transitorio (a partire dal 1° gennaio 2023 verrà, come noto, attivato lo standard DVB-T2 con codifica HEVC Main 10 ad esito della completa dismissione dell'**MPEG-2** prevista per il 31 dicembre di quest'anno).

L'attuale transizione si aggiunge alle profonde trasformazioni che, negli ultimi anni, hanno caratterizzato l'intero settore televisivo. I processi di digitalizzazione, la diffusione delle reti a banda larga e ultra-larga fisse e mobili, e il conseguente rafforzamento della convergenza tra telecomunicazioni e servizi di media audiovisivi hanno favorito, sotto il profilo tecnologico e di mercato, l'entrata di nuovi importanti operatori internazionali, nonché l'affermazione di nuovi processi produttivi e modelli di *business* e di consumo, influenzando sia sulle caratteristiche (varietà e qualità) dei servizi e contenuti offerti, sia sugli assetti competitivi. Dal lato della domanda, la fruizione dei contenuti audiovisivi, soprattutto da parte delle fasce più giovani della popolazione, appare sempre meno vincolata al palinsesto e ai dispositivi tradizionali, essendo contraddistinta da un maggior grado di personalizzazione.

Si sta affermando la fruizione di contenuti a richiesta e la propensione degli utenti ad aumentare la spesa in presenza di un'offerta più competitiva e con prezzi medi tendenzialmente più bassi.

Esaminando nel dettaglio i dati sugli indici di ascolto, nel 2021 si osserva una tendenza opposta tra le audience delle piattaforme digitale terrestre e satellitare, da un lato, e online, dall'altro. Infatti, per i canali gratuiti e a pagamento, il numero di fruitori nel giorno medio dell'anno diminuisce del 9% rispetto al 2020, riportandosi su valori in linea con quelli dei periodi prece-

denti alla crisi pandemica. La flessione è particolarmente marcata per le classi di spettatori di età inferiore ai 34 anni (-18%). Diversamente, le piattaforme di *video on demand* a pagamento, dopo aver segnato un deciso balzo nel 2020 (passando da 11,2 a 14,3 milioni di utenti unici di siti e app nel mese medio dell'anno), presentano un *trend* ancora in crescita nel 2021, raggiungendo i 14,9 milioni di utenti unici (con un picco di oltre 16 milioni nel mese di dicembre)¹.

Questi andamenti non hanno tuttavia alterato la rilevanza della televisione nel sistema dell'informazione, sia nella numerosità della platea che vi accede per finalità informative, sia nel valore dei ricavi realizzati, che, come abbiamo visto (Grafico 2.1.2), mantengono il primato.

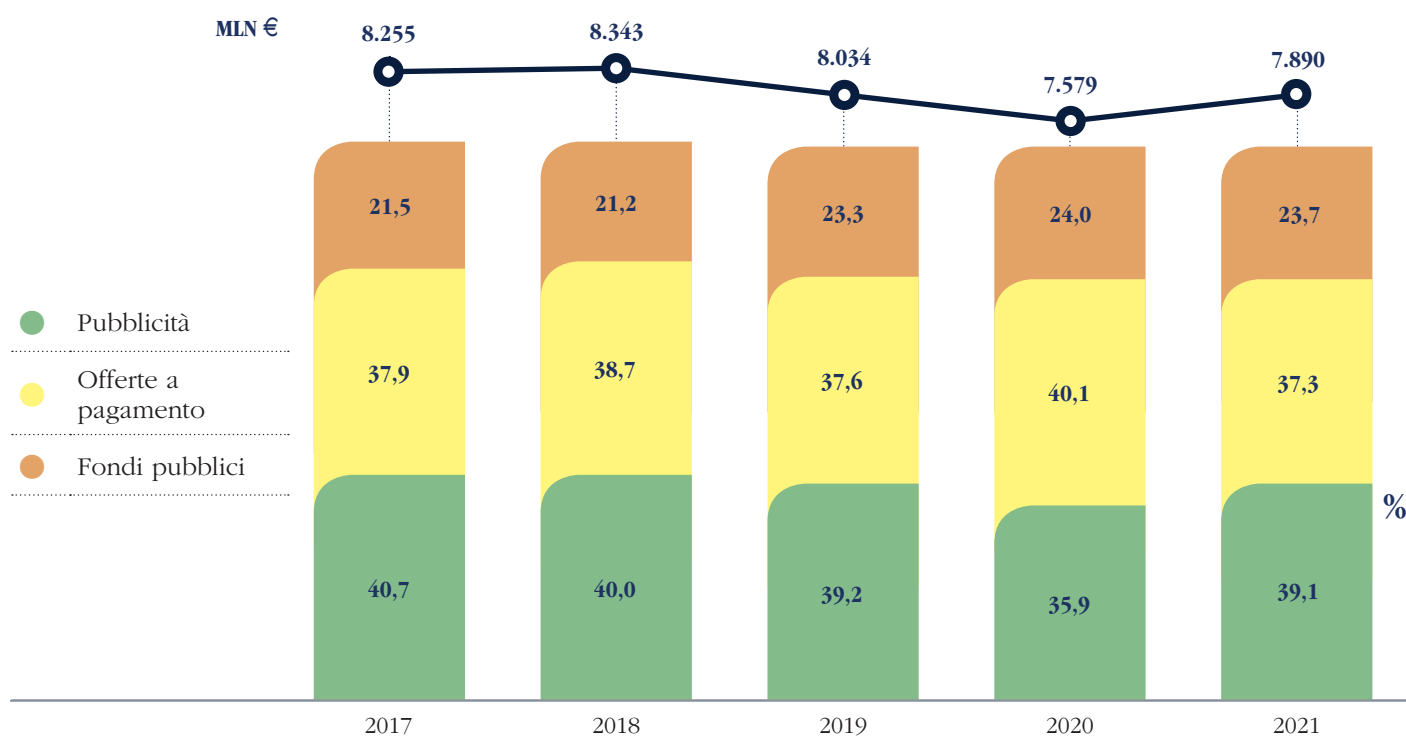
Circoscrivendo l'analisi ai contenuti televisivi a carattere informativo, lo *share* delle principali edizioni dei telegiornali si mantiene su valori non distanti da quelli del 2020, registrando in diversi casi un incremento rispetto agli anni antecedenti alla pandemia. Rimane consistente la quota (48% nel complesso) degli spettatori dei telegiornali delle 20 (Tg1, Tg5 e Tg La 7), con il Tg1 che conferma il proprio primato (5,1 milioni di fruitori in media nell'edizione serale), seguito dal Tg5 (circa 4 milioni di spettatori). Molto significativo si rivela ancora una volta il ruolo, quale fonte di informazione, svolto dalla Testata Giornalistica Regionale della RAI (TGR), che supera i 2,7 milioni di telespettatori, ripartiti nelle 21 edizioni dei telegiornali, sia nell'edizione delle 14 che in quella delle 19,30².

Il 2021 segna la risalita dei ricavi del settore (+4,1%), stimati in 7,9 miliardi di euro (Grafico 2.1.3). La crescita è trainata in particolar modo dalla tv in chiaro, con una ripresa della raccolta pubblicitaria, che mostra un incremento, tornando a rappresentare la fonte prevalente di finanziamento per il mezzo (39% del totale dei ricavi televisivi).

1 Cfr. AGCOM, *Osservatorio sulle comunicazioni*, n. 1/2022.

2 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.5.

Grafico 2.1.3 – Ripartizione dei ricavi complessivi della televisione per tipologia (% , mln di €)



Riguardo agli assetti del settore, nell'ultimo anno si riscontra una diminuzione del livello di concentrazione (per cui l'indice HHI - Herfindahl-Hirschman Index - della televisione nel suo insieme passa da 2.436 a 2.185)³, sebbene i primi tre operatori detengano ancora il 79% delle risorse complessive. RAI occupa la prima posizione, superando Sky, che nel 2021 ha risentito della flessione dei ricavi da abbonamenti dovuta alla riduzione dei diritti acquisiti per la trasmissione delle partite di Serie A. Fininvest, operante nel settore attraverso il gruppo MFE (così ridenominato all'esito del perfezionamento del processo di trasferimento della sede legale di Mediaset in Olanda), consolida la terza posizione, con una quota in aumento di quasi 2 punti percentuali. Tra i restanti operatori vale evidenziare l'incidenza delle piattaforme online, che guadagnano porzioni di ricavi, arrivando a rappresentare congiuntamente l'11% del totale.

Passando ad analizzare (Grafico 2.1.4) i due ambiti di mercato televisivi distinti sotto il profilo merceologico (tv in chiaro e tv a pagamento), si osserva che, nel periodo considerato, la quota maggiore delle risorse economiche

complessive (61%) è tuttora appannaggio del mercato dei servizi di media audiovisivi in chiaro, che raggiunge i 4,8 miliardi di euro, con un incremento del 9,7% sul 2020. Al contrario, nel 2021, i ricavi totali della tv a pagamento diminuiscono (-3,6%), portandosi sui 3 miliardi, il valore più basso dell'ultimo quinquennio.

D'altra parte, come anticipato, nella televisione a pagamento, si confrontano, analogamente al 2020, due dinamiche opposte. Per un verso, i ricavi da vendita di offerte a pagamento (*pay tv* e *pay per view*) e pubblicità riconducibili alle piattaforme satellitare e digitale terrestre, che costituiscono ancora la parte prevalente del totale, diminuiscono del 14,5%. Per altro verso, le risorse generate dalle offerte sul web, includendo le sottoscrizioni di abbonamenti (S-VOD) nonché la vendita e il noleggio di singoli contenuti (EST e T-VOD), esibiscono un tasso di crescita di oltre il 30%. I ricavi afferenti a quest'ultima componente, pertanto, assumono un valore sempre più significativo, tanto da sfiorare il miliardo di euro nel 2021, con un'incidenza sul totale della tv a pagamento 7 volte superiore a quella di cinque anni fa (Grafico 2.1.5).

3 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.7.

Grafico 2.1.4 – Ripartizione dei ricavi complessivi tra televisione in chiaro e televisione a pagamento (% , mln di €)

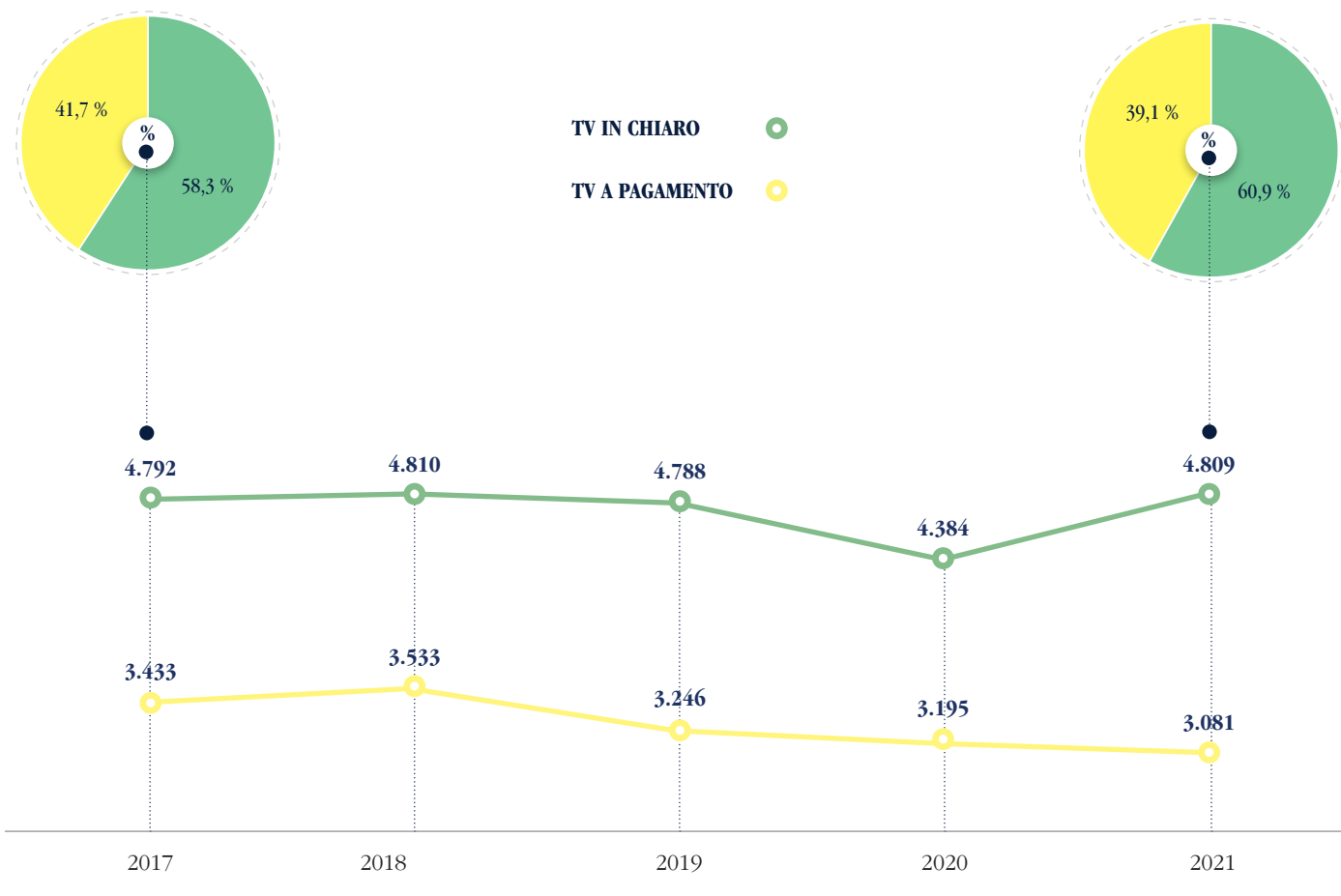
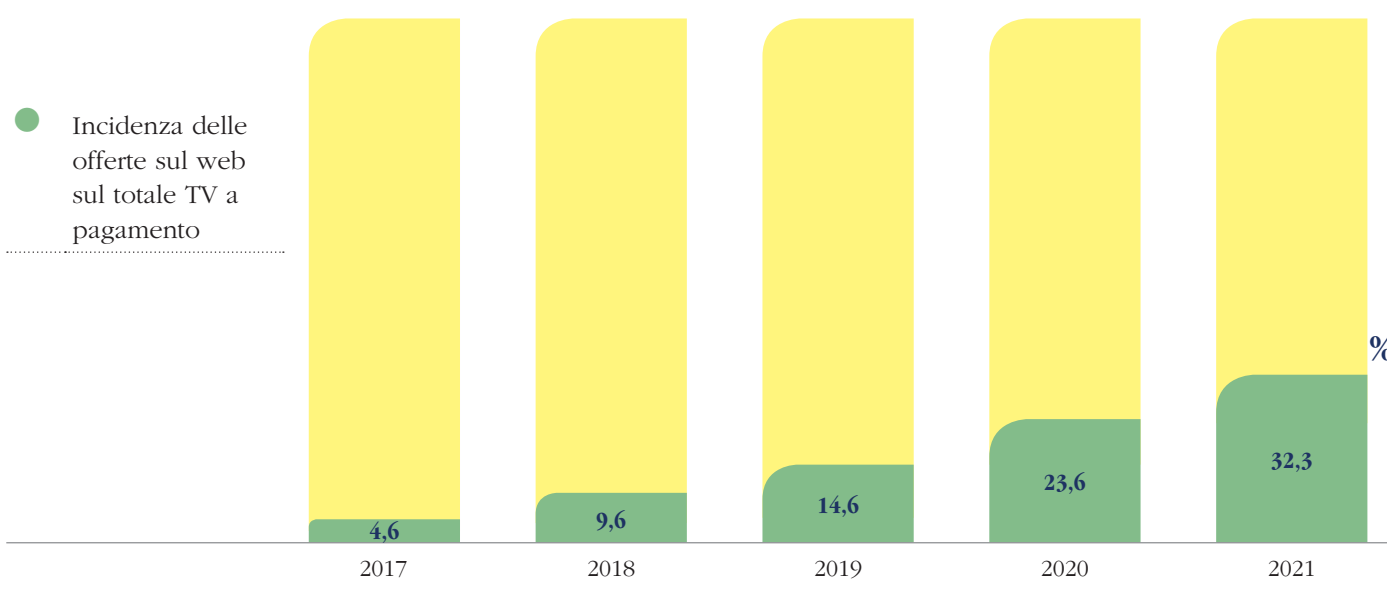


Grafico 2.1.5 – Incidenza delle offerte sul web sui ricavi della Tv a pagamento (%)



La frenata delle entrate da abbonamenti su satellite e digitale terrestre e il rafforzamento delle quote di ricavi realizzati dalle piattaforme online attive nell'offerta di contenuti audiovisivi sul web (tra cui Netflix, Dazn, Amazon Prime, Disney+, TIM Vision) influisce sugli assetti di mercato. Si riscontra, infatti, una riduzione del livello di concentrazione della tv a pagamento, con l'indice HHI che, nonostante continui ad essere elevato, passa da 6.485 a 5.264 punti (nel 2019 si attestava al di sopra dei 7.000 punti)⁴.

2.1.3 La radio

Nel 2021, sotto il profilo degli ascolti complessivi a fronte della flessione registrata nel corso del 2020, e in particolare nei mesi più critici dell'emergenza sanitaria, il confronto con i dati del secondo semestre mette in evidenza una crescita (+2,3%) che, sebbene contenuta e non tale da consentire il pieno recupero in termini di attenzione dei radioascoltatori (*audience*), rispetto ai valori registrati negli anni precedenti la pandemia, rappresenta, tuttavia, un importante segnale di ripresa del comparto.

La maggiore mobilità degli italiani ha ripristinato le abitudini di ascolto del mezzo prevalentemente fuori casa (+10,2%) e la concentrazione della fruizione in modo particolare nei tragitti per raggiungere il luogo di lavoro ovvero di studio, nelle specifiche fasce orarie mattutina e pomeridiana del cosiddetto *drive time*. Si registra, sempre nel secondo semestre del 2021, un maggiore ascolto delle trasmissioni attraverso l'autoradio (+7,7%) rispetto agli altri *device* (smartphone, pc, tablet e *smart speaker*) che subiscono invece delle contrazioni (-13% di ascolto attraverso pc/tablet; -1,8% telefono smartphone; -6,1% apparecchio radio; -9,5% via canale televisivo della radio, -10,3% canale tv solo audio).

D'altro canto, le limitazioni imposte dalla situazione sanitaria hanno favorito la ricerca da parte delle emittenti di strumenti e modalità innovative di coinvolgimento del proprio pubblico: nuovi *format*, valorizzazione dei *social*, la *visual radio*. Tali strategie, frutto di un percorso di investimento e di innovazione, hanno consentito alle

emittenti di mantenere e rafforzare il contatto con il proprio pubblico, ampliare la durata dell'ascolto e assicurare esperienze di consumo esclusivo.

Passando all'analisi dei ricavi, si possono apprezzare i primi segnali della ripresa economica. Le risorse economiche derivanti dall'attività radiofonica sono passate da 551 a 613 milioni di euro con un incremento dell'11,4%, un valore che non risulta, tuttavia, idoneo a recuperare pienamente quanto ricavato nel 2019.

Analizzando la composizione delle entrate, nel 2021, i ricavi da vendita delle inserzioni pubblicitarie, che crescono del 14,2%, portando il valore complessivo di tale componente a 460 milioni di euro, continuano a rappresentare la fonte prevalente di finanziamento dell'attività radiofonica; anche gli introiti da riscossione del canone per il servizio pubblico radiofonico presentano un andamento in crescita nell'ultimo anno (+5,4%), attestandosi su valori totali pari a 104,8 milioni di euro (Grafico 2.1.6).

Sotto il profilo degli assetti strutturali, a gennaio 2021 si è perfezionata l'operazione di acquisto da parte del gruppo RTL del ramo di azienda (comprensivo delle attività, dei marchi e dei titoli abilitativi) dell'emittente Radio Freccia dalla A.C.R.C. Associazione Culturale Radiofonica Comunitaria, avvalendosi fra l'altro, della possibilità espressamente prevista dalla legge di trasformare, in caso di cessione, la concessione per la radiodiffusione sonora da carattere comunitario in commerciale. Questo processo di consolidamento non ha, tuttavia, influito sulla struttura competitiva caratterizzata da un livello di concentrazione contenuto e un HHI in lieve crescita che supera di poco la soglia dei 1.000 punti percentuali.

Nel dettaglio, al primo posto si riscontra la presenza di RAI concessionaria del servizio pubblico⁵, con una quota nel 2021 in flessione (-0,8 punti percentuali) e pari al 23,5%. Segue il Gruppo Fininvest/MFE (Mediaset) che realizza il 13,9% dei ricavi complessivi, e registra una lieve crescita (inferiore al punto percentuale).

⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.11.

⁵ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.15.

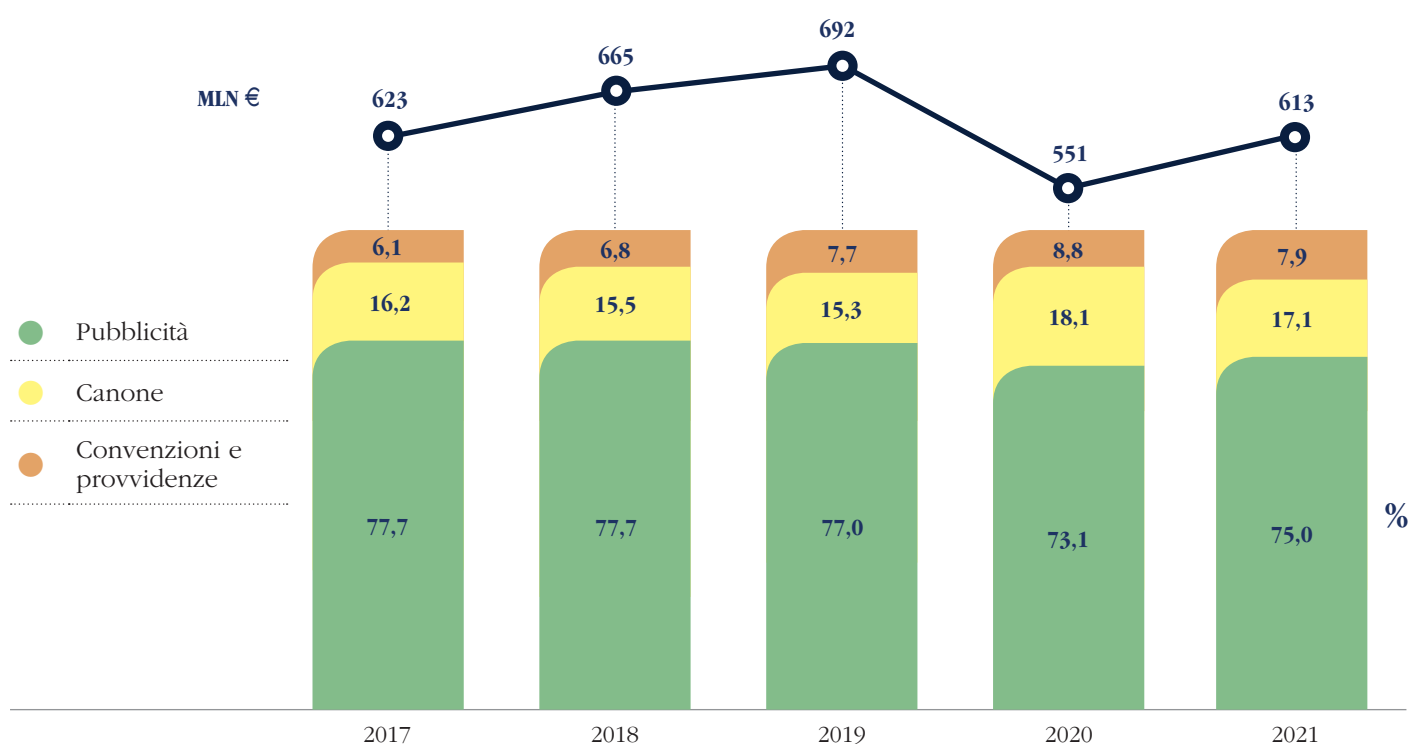
Il terzo operatore, in base ai ricavi complessivi del settore è GEDI, che nel 2021 ottiene una quota dell'11,7%. Nelle posizioni successive si collocano RTL con l'8,8% delle risorse economiche totali, Radio Dimensione Suono, con una quota del 7,5%, il Gruppo Sole 24 ore, i cui introiti rappresentano il 3% dei ricavi del settore, e Radio Italia, con un peso del 3%.

L'offerta radiofonica è caratterizzata, infine, dalla presenza di altri attori nazionali, fra cui il Gruppo Kiss Kiss, Centro di Produzione (Radio Radicale), Associazione Radio Maria e numerose

altre emittenti radiofoniche locali con quote ancora più marginali, che nel loro complesso rappresentano oltre un terzo delle risorse economiche del comparto⁶.

I processi di trasformazione industriale del comparto radiofonico avviati nel 2016 con operazioni di concentrazione e la ricerca di alleanze strategiche o commerciali hanno mostrato tutto il loro potenziale consentendo all'intero settore di avviare un percorso di ripresa e di recuperare parte delle risorse economiche perdute nel 2020.

Grafico 2.1.6 – Ricavi complessivi della radio per tipologia (% , mln di €)



⁶ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.15.

2.1.4 I quotidiani

Della ripresa economica ha beneficiato anche il comparto dei quotidiani. Nonostante la crisi ormai strutturale del settore in Italia, dovuta in massima parte alla ridotta propensione degli italiani ad accedere all'informazione prodotta dai giornali, gli editori si sono avvantaggiati del diverso contesto economico e della nuova propensione alla spesa degli inserzionisti.

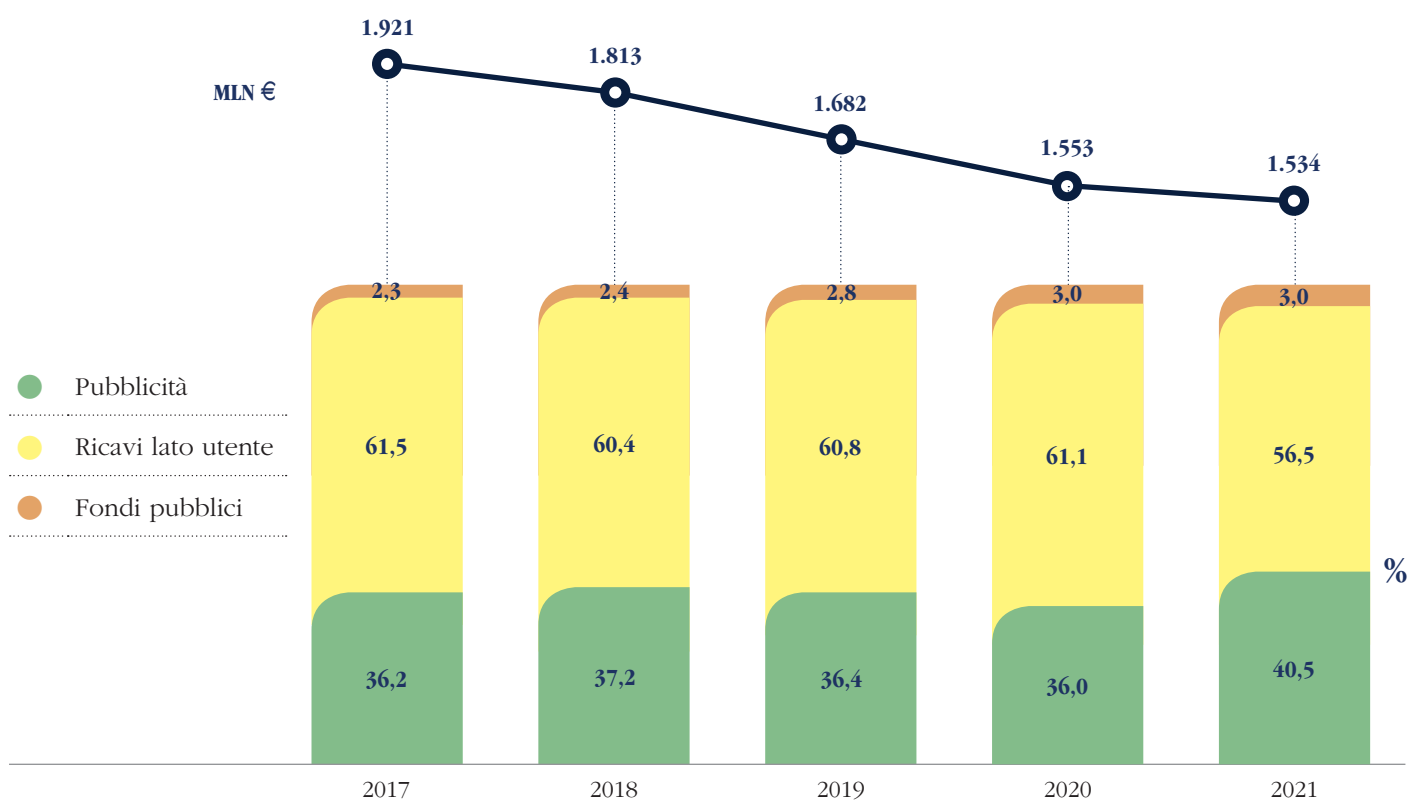
Nel 2021 si assiste all'incremento dei ricavi degli editori derivanti dalla raccolta pubblicitaria, sia sulla stampa tradizionale che online. Il raffronto dei dati con il precedente esercizio fa segnare una significativa crescita pari all'11,3%.

Si conferma invece l'andamento negativo della vendita delle copie cartacee: nel corso

del 2021, è stata venduta una media giornaliera di 1,7 milioni di copie, in flessione del 6,9% rispetto al corrispondente valore 2020. Complessivamente le copie vendute in formato cartaceo hanno visto nel 2021 una riduzione dell'8,9% rispetto al 2020, e un decremento del 34,8% rispetto al corrispondente valore del 2017. La vendita delle copie digitali individuali aumenta dell'11,3% e, conseguentemente, incrementa al 18% l'incidenza sul dato diffusionale complessivo (carta e digitale).

I ricavi derivati dalla raccolta pubblicitaria compensano quasi totalmente la perdita da ricavi diffusionali (-9,9%), riducendo, conseguentemente, il *gap* relativo al peso percentuale delle due forme di finanziamento (Grafico 2.1.7).

Grafico 2.1.7 – Ricavi della stampa quotidiana per tipologia (% , mln di €)



Per quanto riguarda gli assetti del mercato, nel 2021, GEDI – di cui si segnala il cambio di proprietà con la cessione delle quote possedute dalla *holding* CIR al gruppo EXOR nell'aprile del

2020 – rimane il primo operatore, sia in termini di tirature (17,7%) che di ricavi complessivi (22,8%). Ciò nonostante la cessione, intervenuta a partire da dicembre 2020⁷, delle testate *Il Tir-*

⁷ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.19.

reno, *Gazzetta di Modena*, *Gazzetta di Reggio*, *la Nuova Ferrara*. Al secondo posto si colloca il gruppo Cairo con quote del 16,7% in volume e del 21% in valore, seguito da altri operatori, ciascuno dei quali con un peso inferiore al 10%, sul totale delle tirature e delle risorse economiche. Si segnala, inoltre, che nel 2021, il gruppo GEDI ha perfezionato la cessione della testata *La Nuova Sardegna*, al Gruppo SAE⁸.

La vendita di prodotti editoriali è sempre più indirizzata verso la totale integrazione con sistemi di informazione online. La transizione al digitale potrà sicuramente fornire nei prossimi anni una spinta all'andamento del mercato pubblicitario e contrastare la possibile tendenza al ribasso del mercato editoriale tradizionale. L'innovazione digitale e il rafforzamento delle piattaforme tecnologiche per lo sviluppo integrato dei prodotti digitali hanno portato alla profilazione degli utenti, favorendo il rafforzamento di forme di accesso digitale a pagamento, anche limitatamente a specifici contenuti editoriali, con conseguenze in termini di fidelizzazione del lettore.

Il segmento digitale dei grandi gruppi editoriali è ormai caratterizzato da diverse tipologie di strumenti pubblicitari, costantemente in evoluzione, la cui offerta incide sulle preferenze degli utenti in funzione della piattaforma utilizzata, determinando in questo ambito una forte concorrenza da parte delle piattaforme di intermediazione pubblicitaria online. L'evolversi di tale contesto sarà estremamente significativo per gli editori al fine di anticipare e adeguarsi ad eventuali cambiamenti nel tentativo

di predisporre le possibili operazioni da intraprendere.

Il 2021 è stato comunque un anno di forte innovazione per i grandi gruppi editoriali che hanno puntato sempre più sulla qualità dei contenuti in formato multicanale (digitale e cartaceo), con l'obiettivo di generare una sempre maggiore copertura e coinvolgimento degli utenti, garantendo l'efficienza produttiva e commerciale lungo i temi verticali anche attraverso interazioni *user-generated*.

Infine, sotto il profilo generale, la fase di ripresa economica successiva a quella di emergenza sanitaria, fra l'altro, è stata caratterizzata da un aumento dei prezzi dei trasporti e di diverse materie prime, tra le quali, la carta da stampa e l'energia, ed in alcuni casi anche da difficoltà di approvvigionamento.

Questa situazione sta determinando un generale incremento dei costi di produzione e conseguenti difficoltà nei processi produttivi in diversi settori, fra cui l'editoria quotidiana, in relazione alla quale le fasi di produzione e distribuzione, allo stato, faticano a tenere il passo con l'andamento della domanda. Tale contesto economico, la cui evoluzione sarà ancora più evidente nel corso dei prossimi mesi, quando si dispiegheranno completamente i riflessi della guerra in Ucraina, rischia di comportare ulteriori effetti sui costi di produzione e distribuzione del prodotto editoriale, nonché di influenzare la propensione alla spesa degli inserzionisti, pregiudicando, pertanto, la tenuta dei ricavi editoriali anche nel versante pubblicitario.

⁸ Con riferimento al comparto dei periodici, è in corso l'operazione di trasferimento dei rami d'azienda relativi al settimanale *L'Espresso* e alle Guide de *L'Espresso* da parte del Gruppo GEDI a favore della società *L'Espresso Media S.r.l.* (facente capo a *BFC Media S.p.A.*) avviata a marzo 2022.

2.2

L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea

2.2.1 Le attività nell'ambito nazionale

Il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 riordina le disposizioni di cui al testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR), costituendo la più rilevante novità del periodo nel settore media.

Il nuovo testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi (di seguito anche TUSMA) provvede a racchiudere in un unico atto normativo le modifiche legislative intervenute negli anni, trasponendo altresì le disposizioni della direttiva (UE) 2018/1808 in un contesto armonizzato alla luce degli avvenuti mutamenti tecnologici e di mercato. In tal senso, aggiornando la direttiva SMAV al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato unico, la direttiva (UE) 2018/1808 estende alcune regole proprie del settore audiovisivo alle piattaforme di condivisione video, così garantendo una più efficace protezione dei minori, nonché il contrasto ai discorsi d'odio.

Tra le novità proposte dal TUSMA, le più rilevanti per l'attività dell'Autorità riguardano: la tenuta dell'elenco dei **fornitori di servizi di media audiovisivi** (di seguito anche FSMA) soggetti alla giurisdizione italiana (art. 2 comma 7); la messa in rilievo degli FSMA qualificati quali servizi di interesse generale (c.d. *prominence*, procedimento avviato con delibera n. 149/22/CONS, ai sensi dell'art. 29, commi 2 e 7); la definizione di criteri vincolanti affinché la programmazione dei FSMA non violi i divieti di istigazione alla violenza e all'odio (art. 30, comma 2); la determinazione dei parametri di regolarità del servizio e qualità delle immagini che devono essere assicurati dai fornitori di servizi media audiovisivi che trasmettono eventi di particolare rilevanza per la società ed eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico (art. 33, comma 4); la definizione – anche per i fornitori di **servizi di piattaforma per la condivisione di video** (VSP) oltre che per i fornitori tradizionali – dei

criteri per l'individuazione dei programmi e dei servizi che risultino essere nocivi allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori (art. 37, comma 12); la definizione di procedure per la risoluzione delle controversie tra utenti e FSMA che si rivolgono al pubblico italiano (art. 40, comma 1) e tra utenti e VSP (art. 42, comma 9); la verifica di conformità dei codici di condotta adottati dai fornitori di servizi di media e volti a garantire il rispetto del divieto di comunicazioni commerciali pregiudizievoli per la dignità umana, la protezione dell'ambiente, la salute, o che promuovano discriminazioni (art. 43, comma 4).

Con specifico riguardo agli obblighi derivanti dall'introduzione dell'art. 33 del TUSMA, il Mise ha redatto la lista dei c.d. eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico. In base al Testo Unico, il fornitore di servizi di media audiovisivi che trasmette uno degli eventi inclusi nel relativo decreto ministeriale deve garantire la fruizione di adeguati standard di regolarità del servizio e qualità delle immagini, offrendo così al pubblico una visione qualitativamente adeguata, secondo parametri che verranno definiti da AGCOM, d'intesa con il Ministero.

Sul fronte delle misure tese a garantire il principio del pluralismo esterno, il nuovo testo unico introduce una serie di novità. Per ciò che concerne i limiti anticoncentrativi, rispetto al TUSMAR, il TUSMA non prevede più che il superamento di determinate soglie definite dal legislatore comporti automaticamente l'individuazione di una posizione di forza lesiva del pluralismo.

In tal senso, al fine di individuare posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo il legislatore ha infatti introdotto alcuni indici sintomatici di tali posizioni che operano - in primo luogo - ai fini del configurarsi o meno di obblighi di comunicazione preventiva di eventuali intese e operazioni di concentrazione da parte degli operatori interessati all'Autorità. È inoltre previsto che l'Autorità verifichi,

caso per caso, mediante apposite istruttorie, la titolarità di significativo potere di mercato potenzialmente lesivo del pluralismo da parte delle imprese notificanti sulla base di indicatori quantitativi e qualitativi. A tal fine, l'Autorità ha posto in consultazione pubblica il regolamento con il quale saranno disciplinati i provvedimenti per l'accertamento delle posizioni vietate e per l'adozione, ove necessario, delle necessarie misure correttive che eliminino, ovvero impediscano, il formarsi di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo (delibera n. 71/22/CONS, ai sensi dell'art. 51, comma 4). È stato altresì avviato il procedimento teso alla definizione del testo delle linee guida finalizzate a definire la metodologia per la verifica della sussistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo (delibera n. 72/22/CONS, ai sensi dell'art. 51 comma 5).

2.2.2 L'ambito europeo

Nel periodo di riferimento, la più rilevante direttrice di *policy* perseguita dalla Commissione europea, nel solco delle novità già introdotte con la nuova direttiva SMAV del 2018 e coerentemente con gli obiettivi delineati dalla Commissione europea all'inizio del 2020 con la comunicazione "Plasmare il futuro digitale dell'Europa"⁹, ha riguardato la disciplina dei contenuti audiovisivi forniti su piattaforme online.

Nel novembre 2021, è stata pubblicata la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica¹⁰ che, allo scopo di assicurare un confronto politico e un dibattito pubblico improntati a principi di equilibrio e correttezza, intende introdurre norme armonizzate a livello europeo in materia di trasparenza della relativa pubblicità (*online e offline*), nonché regolare l'utilizzo delle tecniche di *targeting* e di amplificazione dei contenuti negli annunci politici. In tema di trasparenza, coloro che distribuiscono pubblicità politica al pubblico hanno, in particolare, la responsabilità di fornire una serie di informazioni, utilizzando tecniche di marcatura ed etichettatura dei contenuti, ed

applicando una dettagliata "*transparency notice*". In linea con l'approccio già seguito per la proposta *Digital Services Act*, oltre alle rilevanti disposizioni sostanziali, la proposta prevede norme specifiche in tema di *governance* e di *enforcement*. AGCOM segue con particolare attenzione l'evoluzione di tale processo legislativo, sia nell'ambito del Gruppo dei regolatori europei dell'audiovisivo (ERGA), nel quale coordina la relativa *task force*, sia contribuendo alle riflessioni interne finalizzate a definire il posizionamento nazionale sulla proposta, concentrandosi sugli impatti che il Regolamento è destinato ad avere sulla vigente disciplina nazionale in materia di comunicazione politica e sulle possibili attribuzioni che potrebbero derivarne per l'Autorità, sia nei confronti degli operatori tradizionali, sia dei fornitori di servizi digitali.

Nel gennaio 2022, la Commissione europea ha inoltre pubblicato la consultazione pubblica volta a raccogliere informazioni e suggerimenti in vista della predisposizione della proposta legislativa c.d. *European Media Freedom Act* (EMFA): l'iniziativa legislativa mira ad armonizzare e a rafforzare le condizioni di pluralismo e indipendenza dei media nel mercato interno, in linea con gli sforzi promossi dall'Unione per proteggere i valori democratici europei, già al centro delle priorità politiche definite dalla Commissione in una serie di iniziative, tra cui lo *European Democracy Action Plan* (c.d. EDAP). Le disposizioni che saranno recate dall'EMFA sono destinate ad operare in modo complementare rispetto a quelle già vigenti, come la Direttiva Servizi Media Audiovisivi (SMAV) e quelle di prossima pubblicazione come il *Digital Service Act*, fino alla menzionata proposta di regolamento sulla trasparenza della pubblicità politica. L'esecutivo europeo vede nella proposta legislativa EMFA il veicolo appropriato per una riconsiderazione del profilo istituzionale ed organizzativo dell'ERGA, in linea con l'evoluzione del contesto legislativo di riferimento e alla luce della progressiva espansione delle proprie competenze. L'Autorità ha partecipato attivamente alla consultazione EMFA, sia attraverso l'ERGA, sia fornendo un proprio contributo, in ragione della particolare rilevanza

⁹ Comunicazione della Commissione europea del 19 febbraio 2020 Shaping Europe's digital future, COM (2020) 67, disponibile al link <https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future>.

¹⁰ COM(2021) 731 final - 2021/0381 (COD).

dei temi trattati. L'Autorità ha in particolare sostenuto l'opportunità di estendere le funzioni dei regolatori dell'audiovisivo ad alcuni profili non coperti dalla vigente disciplina settoriale ed ha sostenuto la proposta di rafforzare il profilo istituzionale e le competenze dell'ERGA.

Nel medio periodo, l'ERGA è infatti destinata ad assumere un ruolo sempre più centrale nel disegno istituzionale europeo in materia di regolazione dei contenuti; solo un approccio coordinato tra i regolatori europei e la Commissione europea permetterà di affrontare con risultati positivi le sfide poste dall'evoluzione dell'ecosistema digitale.

In una dimensione istituzionale, si ricorda la Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 marzo scorso, sulle ingerenze straniere nei processi democratici dell'Unione europea, inclusa la disinformazione, che individua, tra le varie iniziative istituzionali e legislative raccomandate, l'esigenza che le previsioni del nuovo codice di buone pratiche sulla disinformazione online e

le norme del *Digital Service Act* siano dotate di adeguati strumenti di *enforcement*, individuando nell'ERGA e nei regolatori nazionali dei media i soggetti incaricati per un puntuale monitoraggio.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ha rafforzato il proprio impegno in tale organismo: il Presidente Giacomo Lasorella è stato eletto Vicepresidente ERGA e componente del *Board* per il 2022. L'impegno di AGCOM è inoltre continuato in tutte le linee di attività ERGA: l'Autorità è stata confermata nel ruolo di coordinamento del gruppo di lavoro sulla implementazione della Direttiva SMAV (che nel 2021 si è concretizzato nella redazione del rapporto finale pubblicato da ERGA sul recepimento dei profili più innovativi del quadro normativo europeo: *video sharing platform*, la *prominence* e *vlogger*¹¹). Il gruppo di lavoro continuerà la sua attività nel 2022 e tra gli obiettivi dell'anno si aggiunge un *focus* sul ruolo degli algoritmi nell'assicurare la *prominence* dei contenuti europei e di interesse generale.

11 ERGA (2021). *SG1 Consistent implementation and enforcement of the new AVMSD framework. Final Overview*, disponibile al link <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Final-Overview-Report.pdf>

2.3

Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

2.3.1 La tutela del pluralismo e della concorrenza

In attuazione del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modifiche dalla legge 27 novembre 2020, n. 159, l'Autorità ha avviato e concluso procedimenti nei confronti della società Vivendi S.A., Sky Italian Holdings S.p.A., gruppo Fininvest S.p.A./Mediaset S.p.A. e gruppo Telecom Italia S.p.A. Non avendo l'Autorità rilevato, all'esito delle verifiche effettuate, la presenza di effetti distorsivi o comunque lesivi del pluralismo derivanti dalla compresenza delle aziende sopra citate nei mercati delle comunicazioni elettroniche e in quelli del sistema integrato delle comunicazioni, l'Autorità, entro i termini previsti, ha concluso i procedimenti con un provvedimento di archiviazione¹².

Nel 2022, in considerazione delle novità introdotte dal nuovo TUSMA, l'Autorità ha dato avvio al procedimento per l'accertamento annuale delle dimensioni economiche del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) per l'anno 2020¹³.

Nel corso del periodo di riferimento sono stati inoltre conclusi (con determina direttoriale) 4 procedimenti in merito a operazioni di concentrazione, notificate ai sensi dell'art. 43, comma 1, del TUSMAR, per le verifiche del rispetto dei

limiti anti-concentrativi previsti nei commi da 9 a 12 del medesimo articolo.

In merito alle attività di vigilanza sul rispetto degli specifici limiti di concentrazione previsti nel settore dell'editoria quotidiana, l'Autorità, sulla base delle dichiarazioni fornite dalle imprese editrici di quotidiani attive in Italia nel 2021, ha censito 101 testate, per un numero complessivo di 1.004.423.696 copie diffuse (- 9% rispetto al 2020).

Anche nel 2021, nessun editore ha superato la soglia stabilita dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67, pari al 20% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia.

I dati relativi alle tirature dei giornali quotidiani sono pubblicati sul sito web dell'Autorità e semestralmente sull'Osservatorio delle Comunicazioni.

All'Autorità sono attribuite le competenze relative al rilascio dei titoli abilitativi in favore dei soggetti che diffondono servizi di media audiovisivi via satellite e su altri mezzi di comunicazione elettronica, in forma lineare e a richiesta. Le relative attività svolte nel periodo di riferimento sono indicate in tabella 2.3.1.

¹² Rispettivamente con delibera n. 209/21/CONS (*Archiviazione del procedimento Vivendi S.E. - Telecom Italia S.p.A. - Mediaset S.p.A.*); n. 210/21/CONS (*Archiviazione del procedimento Sky Italian Holdings S.p.A.*); n. 234/21/CONS (*Archiviazione del procedimento Fininvest S.p.A. - Mediaset S.p.A.*); n. 235/21/CONS (*Archiviazione del procedimento Telecom Italia S.p.A.*).

¹³ Delibera n. 23/22/CONS.

Tabella 2.3.1 - Titoli abilitativi nel settore dei servizi media audiovisivi rilasciati dall'Autorità (1° maggio 2021-30 aprile 2022)

	Totale
Autorizzazioni per la diffusione via satellite di servizi di media audiovisivi (rilasci/rinnovi/volture, rigetto, ex art. 3, delibera n. 127/00/CONS)	22
Decadenza autorizzazioni per la diffusione di servizi di media audiovisivi (ex art. 7, comma 2, lett. c), delibera n. 127/00/CONS)	1
Comunicazione di variazioni dati relativi alle autorizzazioni per la diffusione di programmi via satellite (ex art. 3, comma 5, delibera n. 127/00/CONS)	69
Servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica (ex art. 3, delibera n. 606/10/CONS)	2
Notifiche relative alla diffusione in simulcast su satellite e/o su altri mezzi di comunicazione elettronica di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici (ex art. 9, delibera n. 606/10/CONS)	6
Servizi di media audiovisivi a richiesta (ex art. 3, delibera n. 607/10/CONS) - Notifica variazioni	2

L'Autorità – ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge n. 249/97 – rilascia altresì le autorizzazioni ai trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva che comportino il mutamento dell'assetto di controllo delle società titolari di autorizzazione o altro titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività di radiodiffusione sonora o televisiva, di operatore di rete, di fornitore di servizi di media audiovisivi o radiofonici, ovvero di servizi interattivi associati o di accesso condizionato. Nel periodo di riferimento sono state rilasciate 3 autorizzazioni e adottata 1 ordinanza-ingiunzione per la violazione dell'art. 3 del Regolamento e dell'art. 1, comma 6, lett. c), della legge 31 luglio 1997 n. 247.

L'Autorità, infine, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lettera c), numero 11, della legge n. 249/97, esprime parere sui provvedimenti riguardanti operatori del settore delle comunicazioni assunti dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in applicazione degli artt. 2, 3, 4 e 6 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Nell'ambito delle suddette competenze, l'Autorità ha espresso un parere relativo alla revisione delle misure imposte dall'AGCM ad esito dell'istruttoria concernente l'operazione di concentrazione C12207 - "Sky Italia S.r.l./R2 S.r.l.".

2.3.2 La verifica degli obblighi della concessionaria del servizio pubblico

Coerentemente con le proprie attribuzioni, l'Autorità ha svolto le attività propedeutiche

alla definizione del contratto di servizio 2023-2027¹⁴, predisponendo le linee guida – i cui indirizzi sono stati recepiti dal ministero dello Sviluppo economico ai fini della pubblicazione della deliberazione prevista dall'art. 59, comma 6 del TUSMA – sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale.

Mettendo a fuoco gli obiettivi del servizio pubblico in materia di investimento tecnologico ed editoriale, le linee guida sono concepite come un documento agile che indica i principi a cui dovrà conformarsi l'accordo fra ministero dello Sviluppo economico e RAI, indicando come obiettivo principale per l'azienda concessionaria del servizio pubblico quello di trasformarsi in *digital media company*, configurandosi al contempo quale uno dei motori della digitalizzazione del Paese, anche ai fini del conseguimento degli obiettivi fissati dal PNRR, operando in coordinamento con tutti i soggetti del settore radiotelevisivo.

Per il documento AGCOM, nel quinquennio di vigenza del nuovo contratto di servizio, gli investimenti tecnologici dovranno garantire la copertura di tutto il territorio nazionale con riferimento al passaggio ai nuovi standard televisivi DVB-T2 e DAB+, assicurando, inoltre, la fruizione omogenea e con adeguati livelli di qualità, delle piattaforme *RaiPlay* e *RaiPlay Sound*. Il prodotto editoriale dovrà inoltre essere

¹⁴ Per il dettaglio degli specifici obblighi di servizio pubblico, come declinati dall'art. 25 del vigente Contratto di servizio 2018-2022, si rimanda alle tavole pubblicate nell'Appendice di documentazione. Il corredo tabellare dà conto, tra l'altro, degli adempimenti a garanzia degli utenti con disabilità sensoriali, fissati dagli artt. 10 e 25, comma 1, lett. h) del Contratto di servizio.

innovativo e attrarre il pubblico più giovane; ciò, tra l'altro, mediante la ricerca di nuovi linguaggi, il presidio del mondo del web e un'offerta formativa diversificata, che assicuri continuità all'esperienza avviata durante la pandemia. La concessionaria dovrà, inoltre, consolidare il radicamento culturale e territoriale della propria offerta, rafforzando l'identità nazionale ed europea attraverso la produzione di opere cinematografiche, *fiction* e documentari che stimolino l'industria nazionale di settore, guidandone il rinnovamento professionale e il sostegno ai nuovi media. Nel solco della tradizione, la RAI dovrà assicurare che i propri prodotti editoriali promuovano l'inclusione sociale e culturale, siano rispettosi dei diritti dei minori e degli utenti disabili e che l'informazione garantisca la completezza, l'obiettività e il pluralismo, contrastando il fenomeno della disinformazione.

Nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione, l'Autorità ha monitorato l'attività svolta dalla concessionaria del servizio pubblico in ottemperanza alla delibera n. 61/20/CONS. In tal senso, in aggiunta ai risultati relativi alla definizione di un listino pubblicitario che dà ragionevole evidenza delle modalità di costruzione dei prezzi di vendita e delle riduzioni di prezzo praticate¹⁵, nonché all'adozione di uno schema di relazione sugli spazi pubblicitari venduti, la concessionaria del servizio pubblico afferma di aver adeguato la propria struttura organizzativa alle condizioni fissate

dall'Autorità, garantendo, così, che le strategie commerciali adottate nella raccolta delle risorse pubblicitarie siano conformi al contratto di servizio e alla logica del servizio pubblico.

Ad esito delle attività istruttorie in materia di contabilità separata della concessionaria del servizio pubblico, l'Autorità, con delibera n. 382/21/CONS, ha provveduto all'aggiudicazione definitiva del servizio di controllo della contabilità separata della RAI per gli esercizi finanziari del novennio 2020-2028 alla *Società Deloitte&Touche S.p.A.* e, con delibera n. 399/21/CONS, ha approvato lo schema della contabilità separata della concessionaria pubblica per gli esercizi finanziari 2020-2021.

2.3.3 La vigilanza per la parità di accesso ai mezzi di informazione

Per quanto riguarda l'informazione televisiva, nel 2021 sono stati monitorati i telegiornali e i programmi di approfondimento informativo andati in onda sulle seguenti emittenti: Rai 1, Rai 2, Rai 3, Rai News, Rete 4, Canale 5, Italia 1, TgCom24, La7, La7d, Tv8, Cielo, Sky Tg24 (in onda su Sat e DTT) e Nove. In particolare, sono state monitorate 47.064 edizioni di telegiornali, con 16.280 ore circa di trasmesso (Tabella 2.3.2). Nelle diverse edizioni dei telegiornali sono state rilevate circa 760 ore di tempo di parola e 1.406 ore di tempo di notizia in capo ai soggetti politici e istituzionali.

Tabella 2.3.2 - TG: numero edizioni e ore monitorate (2021)

TELEGIORNALI	Edizioni	Durata
TG RAI	14.403	5688:26:11
TG MEDIASET	24.783	7678:46:03
TG La7	2.178	685:53:54
TG SKY	4.606	2196:48:40
TG NOVE	1.094	30:01:11
TOTALE TG	47.064	16279:55:59

¹⁵ Dunque, ai prezzi effettivamente praticati nel rispetto del vincolo di destinazione del canone al servizio pubblico.

Sono state inoltre monitorate circa 22.340 ore di programmi televisivi in onda nell'intera giornata (Tabella 2.3.3) e rilevate circa 6.087 ore

di tempo in voce dei soggetti politici, istituzionali e sociali, di cui 2.151 ore di tempo di parola dei soggetti politici e 496 ore dei soggetti istituzionali.

Tabella 2.3.3 - Programmi: ore monitorate di programmazione (2021)

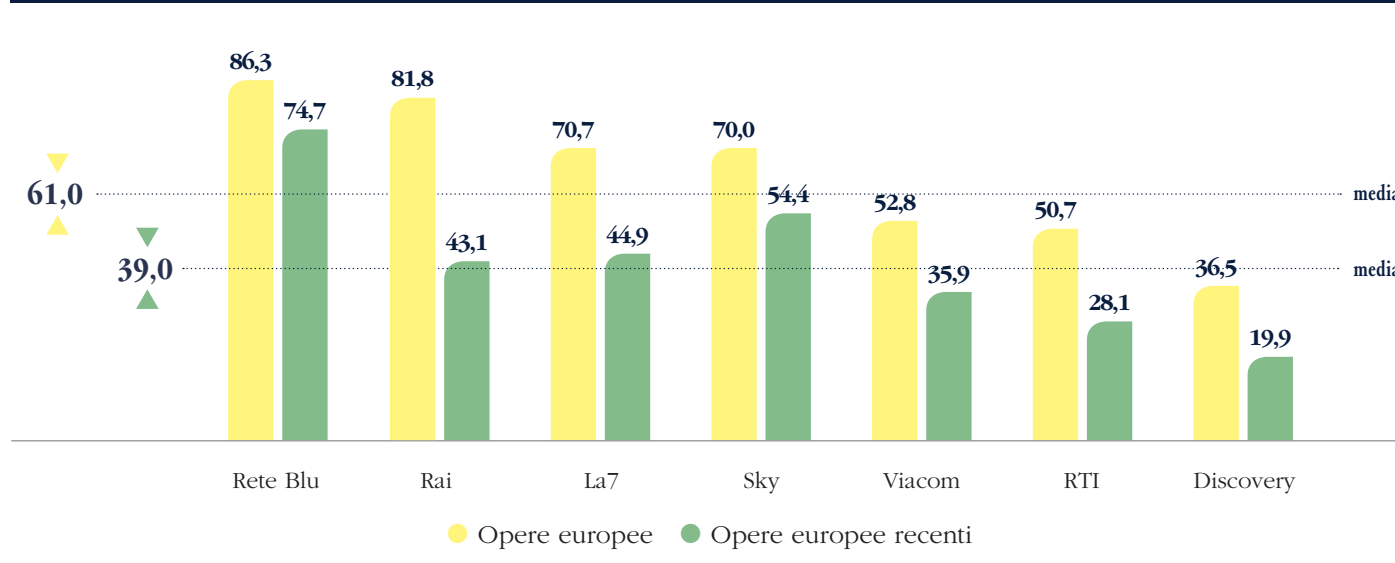
Gruppi editoriali	Ore
RAI	7519:09:47
MEDIASET	3766:23:10
CAIRO	4606:33:07
SKY	6151:17:29
NOVE	296:26:26
TOTALE	22339:49:59

I dati rilevati sono pubblicati sul sito internet dell'Autorità, nella sezione dedicata al monitoraggio, con cadenza mensile nei periodi non interessati da campagne elettorali e con cadenza settimanale/bisettimanale nei periodi elettorali. L'Autorità ha anche definito nuove modalità per l'accesso civico generalizzato ai dati di monitoraggio elementari del pluralismo politico-istituzionale, stabilendo di pubblicare con cadenza trimestrale i dati elementari in formato XML. Inoltre, l'Autorità ha deciso di pubblicare periodicamente *report* di approfondimento sulle campagne elettorali o sui periodi non interessati da consultazioni elettorali con ulteriori elaborazioni relative anche a dati di ascolto, *target* di pubblico e argomenti trattati, allo scopo di offrire ulteriori strumenti di analisi sull'andamento dell'informazione televisiva e radiofonica.

2.3.4 Gli obblighi in materia di opere europee e di produttori indipendenti

L'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e investimento in produzione audiovisiva europea ed indipendente evidenzia – come si evince dalle figure sottostanti – che il valore medio della programmazione di opere europee da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi nazionali si attesta al 61%, superando ampiamente la soglia del 50% fissata dalla legge. Per quanto riguarda il dato relativo alle opere europee recenti, il valore medio si attesta al 39%. Con specifico riferimento all'assolvimento dei citati obblighi da parte dei principali gruppi editoriali, il grafico 2.3.1 riporta un quadro di dettaglio.

Grafico 2.3.1 - Quote di programmazione di opere europee e opere europee recenti per gruppo editoriale (anno 2020, %).

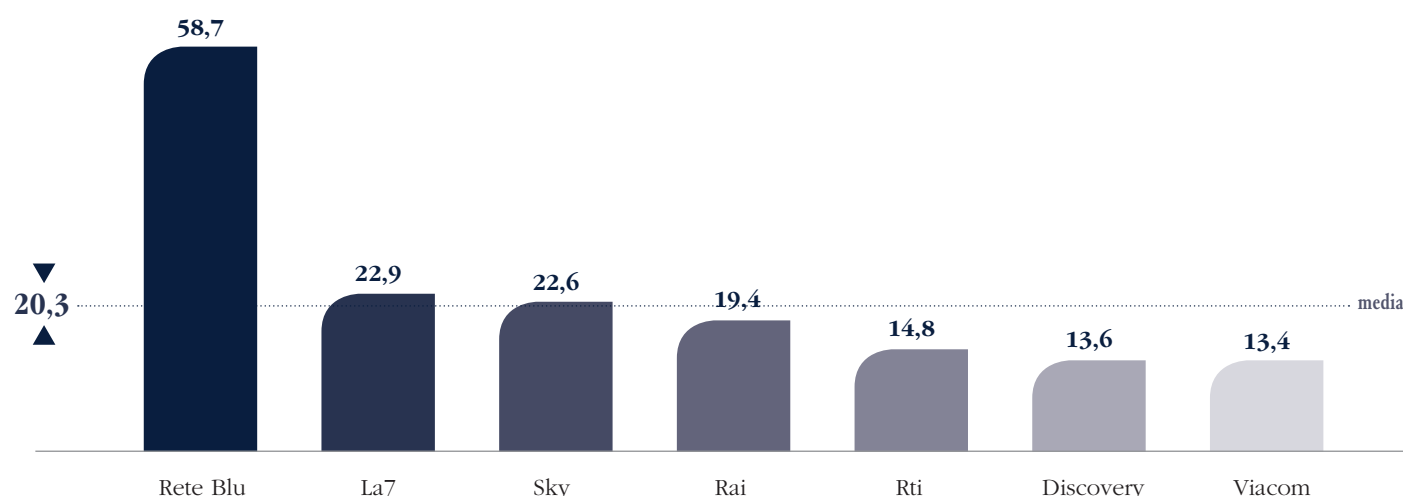


Se si considera il dato per palinsesto¹⁶, il valore medio per le opere europee è pari circa al 76%, mentre per le opere europee recenti si attesta intorno al 39%.

Per quanto riguarda gli obblighi di investimento in produzione di opere europee di produttori indipendenti, previsti dall'art. 44-ter del TUSMAR, ovviamente riferito al quadro normativo in vigore nel 2020, il dato medio risulta

pari al 20,3%, pressoché stabile rispetto allo scorso anno, e ben superiore alle soglie minime di legge, pari al 10% per le emittenti private ed al 15% per la concessionaria del servizio pubblico. Nello specifico dei gruppi editoriali analizzati, per il 2020 si evidenzia un aumento della quota di investimento di Sky (passata dal 17,7 al 22,6%) e Rete Blu (passata dal 35,4 al 58,7%). Il grafico 2.3.2 reca il dettaglio degli investimenti per gruppo editoriale.

Grafico 2.3.2 - Quote di investimento in opere europee di produttori indipendenti per gruppo editoriale (anno 2020, %)



Nel 2020, il valore complessivo degli investimenti dichiarati dai principali fornitori di servizi di media audiovisivi risulta essere pari a 814,8 milioni di euro, un dato in decrescita se raffrontato ai 993,7 milioni del 2019, che testimonia l'impatto negativo della pandemia sul settore della produzione.

Gli investimenti si sono orientati prevalentemente verso i generi dell'intrattenimento, che copre il 34,3% del totale, della *fiction*, che ha raccolto il 27,7%, e dei film con il 25,8%. Al genere informazione e attualità è destinato il 4% del totale. Minore l'incidenza degli investimenti sui documentari, seppure in netto aumento rispetto al 2019 (3,5% a fronte del 2% dello scorso anno), e sull'animazione (2,3%, dato sostanzialmente stabile)¹⁷.

Con riferimento alla tipologia di investimento, si sottolinea come le emittenti abbiano fatto ricorso a tutte le modalità previste dal TUSMAR. Nel dettaglio, gli investimenti in produzione, modalità particolarmente usata per i prodotti di intrattenimento, rappresentano il 44% del totale. L'acquisto costituisce il 21%, in aumento rispetto all'anno precedente e viene impiegato soprattutto per quanto riguarda i documentari, le opere di *fiction* e i film. Il pre-acquisto, tipico dell'investimento in prodotti cinematografici, costituisce invece il 25%, mentre la co-produzione, utilizzata principalmente per le opere di *fiction* e animazione, si attesta al 10%¹⁸.

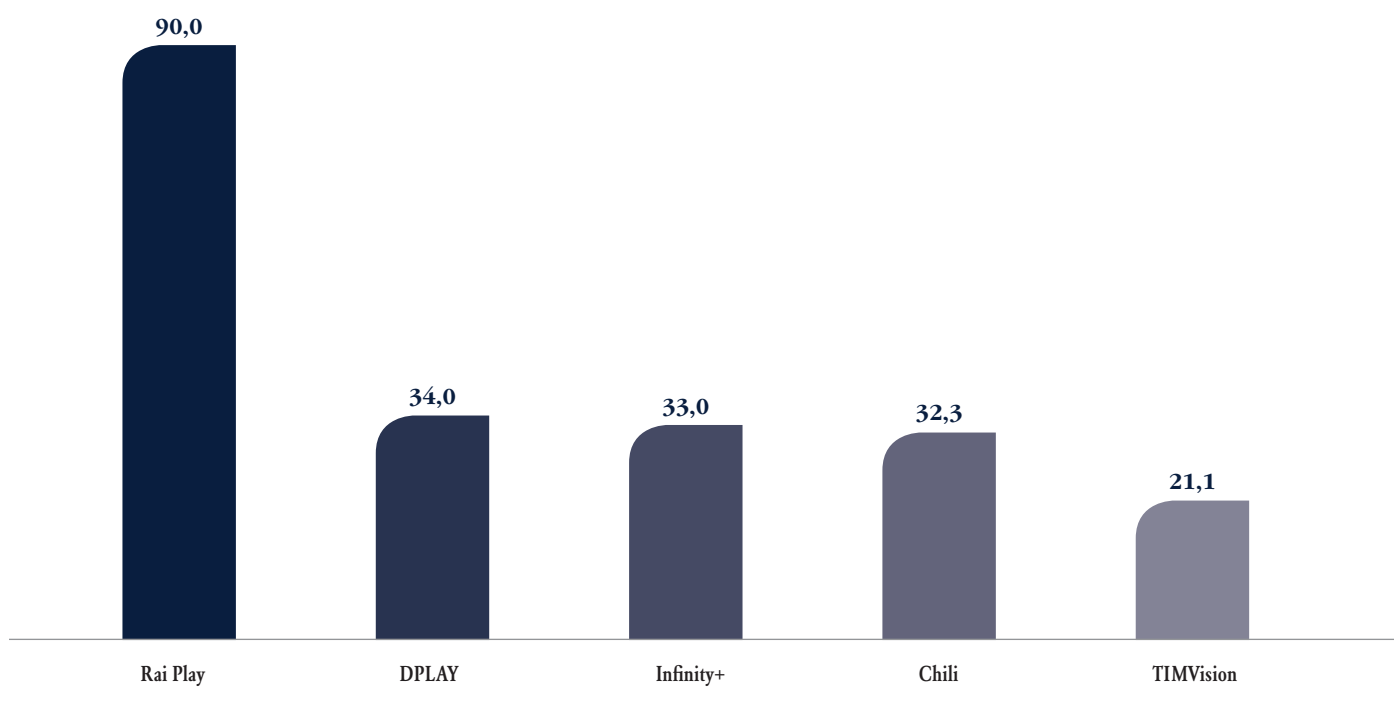
Il grafico 2.3.3 illustra, a sua volta, le percentuali di assolvimento degli obblighi da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi *on demand*, dettagliate per singoli cataloghi.

¹⁶ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.25.

¹⁷ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.27.

¹⁸ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.28.

Grafico 2.3.3 - Quote di programmazione e investimento in opere europee su servizi a richiesta (VOD) (anno 2020, %)



Per la verifica 2020, sono stati raccolti per la prima volta anche i dati di investimento in opere audiovisive europee prodotte da produttori indipendenti relativamente agli operatori *video on demand* che, ancorché stabiliti all'estero, offrono servizi diretti al pubblico italiano. In questo caso, il valore medio risulta pari al 35,9% degli investimenti complessivamente effettuati in Italia, pari a circa 290 milioni di euro, molto oltre la soglia di legge del 15%.

2.3.5 I diritti sportivi

Per quanto attiene nello specifico i diritti sportivi, considerato che l'intervallo di riferimen-

to della Relazione annuale ricade nel periodo di vigenza di linee guida in materia di commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi precedentemente approvate, l'attività si è concentrata sulla vigilanza riguardante la corretta applicazione del d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9 e dei relativi provvedimenti regolamentari dell'Autorità. Si registra, in particolare, un procedimento sanzionatorio – con archiviazione per pagamento in misura ridotta (delibera n. 150/22/CONS) – per l'attività svolta da un'emittente radiofonica in ambito locale, relativamente al corretto esercizio del diritto di cronaca, in violazione delle disposizioni della delibera n. 406/09/CONS.

2.4

La tutela e la garanzia dei diritti

2.4.1 La comunicazione politica e la *par condicio*

In tema di pluralismo informativo, con particolare riferimento alla comunicazione politica e alla *par condicio*, nell'esercizio della propria attività di vigilanza, l'Autorità ha adottato 33 provvedimenti, di cui 29 in tema di comunicazione istituzionale, 2 riguardanti l'equilibrio e la correttezza dell'offerta di informazione politica in ambito locale e 1 riferito al periodo non elettorale in ambito nazionale (Grafico 2.4.1).

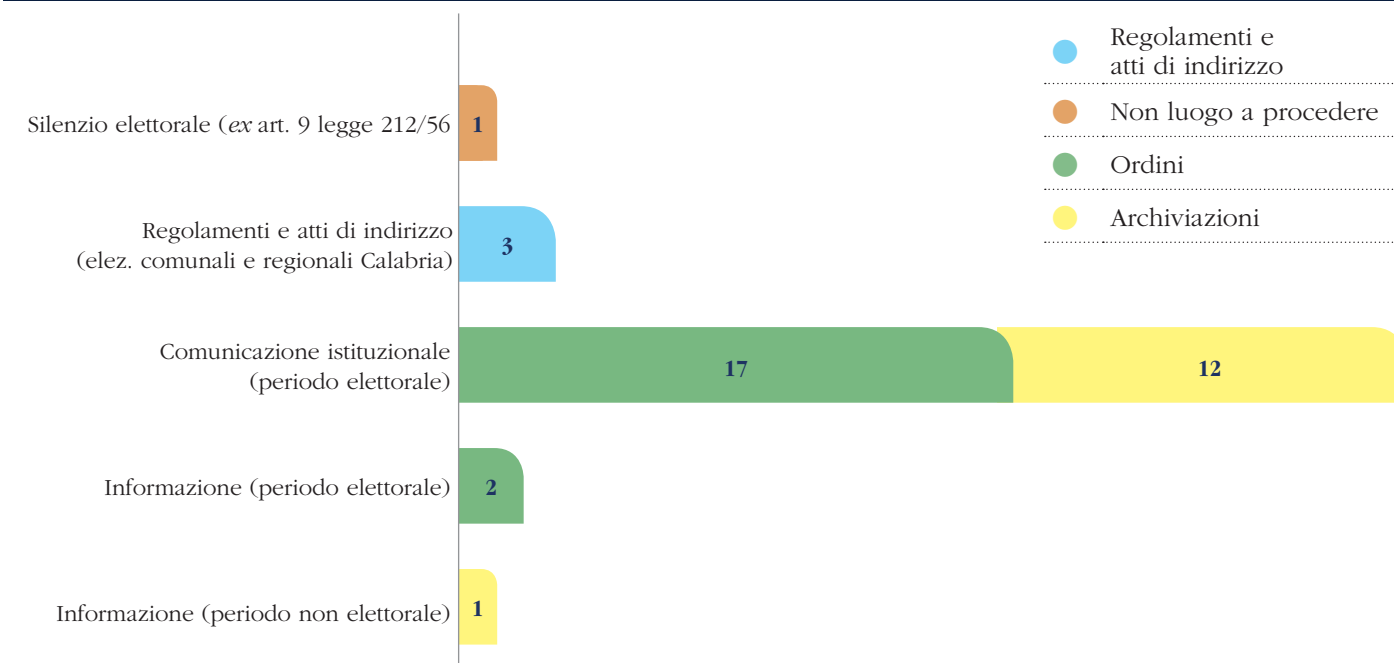
In vista delle elezioni amministrative che hanno coinvolto numerosi Comuni il 3 e 4 ottobre 2021 (con turno di ballottaggio effettuati nei Comuni interessati il 17 e 18 ottobre 2021), l'Autorità – avendo formulato un atto di indirizzo sul rispetto dei principi vigenti in materia di tutela del pluralismo dell'informazione, al fine di consentire la formazione di una opinione pubblica consapevole ed informata (delibera n. 92/21/CONS) – ha successivamente adottato, in osservanza della legge primaria, uno specifico regolamento (delibera n. 265/21/CONS), in cui si fa anche riferimento, in analogia con gli ultimi regolamenti elettorali, alla tutela del pluralismo sulle piattaforme di condivisione di video (art. 27)¹⁹. In particolare, nel corso della campagna elettorale in materia di divieto di comunicazione istituzionale, l'Autorità ha presidiato, su segnalazione, l'applicazione del principio costituzionale di imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) al fine di evitare che le forze poli-

tiche di maggioranza potessero beneficiare delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, sfruttando occasioni di comunicazione non soggette a vincoli regolamentari quali forme surrettizie di propaganda politica. L'Autorità ha vigilato anche in caso di utilizzo delle piattaforme digitali²⁰, adottando provvedimenti sanzionatori²¹, alla stregua dell'orientamento consolidato secondo cui l'obbligo di conformarsi pienamente all'ordine recato dall'Autorità richiede non solo la pubblicazione del messaggio attestante l'avvenuta violazione, ma anche la rimozione di tutti i contenuti oggetto del provvedimento, realizzati in violazione del divieto. Gli stessi provvedimenti sono stati oggetto di puntuale verifica circa l'adempiimento agli obblighi contenuti nei rispettivi dispositivi. Per quanto riguarda i provvedimenti di archiviazione sempre in materia di divieto di comunicazione istituzionale, ben sette (delibere nn. 338, 340, 350, 354, 367, 400 e 401/21/CONS) sono stati adottati a seguito di adeguamento spontaneo delle Pubbliche Amministrazioni locali destinatarie della contestazione e dell'istruttoria sommaria da parte dei competenti Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.), la cui collaborazione con l'Autorità è risultata preziosa. Infine, anche nel periodo non interessato dalle campagne elettorali, è proseguita l'ordinaria attività di vigilanza e monitoraggio. Al riguardo, nel grafico 2.4.1 è riportato il dettaglio di tutti i provvedimenti adottati nell'arco temporale di riferimento, distinti per ambito e tipologia.

19 Il summenzionato articolo fa peraltro anche riferimento al *Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*, istituito dall'Autorità con delibera n. 423/17/CONS con l'obiettivo di favorire e promuovere l'autoregolamentazione delle piattaforme e lo scambio di buone prassi su un ampio spettro di materie riguardanti la tutela del pluralismo e il contrasto alla disinformazione. Quanto al tema specifico della c.d. *par condicio*, il Tavolo ha lavorato, sin dai primi mesi di attività, per favorire la condivisione di principi e strumenti diretti ad assicurare trasparenza e correttezza nello svolgimento delle campagne elettorali sulle principali piattaforme online, anche attraverso la sottoscrizione di specifici impegni da parte dei suddetti operatori.

20 Numerosi sono stati i provvedimenti al riguardo, specie per i profili *Facebook* e i siti *web*: in particolare si vedano le delibere nn. 280, 297, 298, 299, 324, 325, 326, 339, 351 e 352/21/CONS.

21 Sono stati diciassette gli ordini nei confronti di Comuni che, nello svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale, hanno fornito, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione stessa e dei suoi organi titolari, sovrapponendo, in tal modo, l'attività di comunicazione istituzionale a quella propria dei soggetti politici.

Grafico 2.4.1 - Provvedimenti in materia di *par condicio* (maggio 2021– marzo 2022)

2.4.2 Il discorso d'odio

L'Autorità vigila sul rispetto delle norme in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona e, in particolare, di contrasto ai discorsi d'odio nel settore delle comunicazioni.

Nel 2019, è stato adottato uno specifico regolamento (delibera n. 157/19/CONS) che contiene le disposizioni cui devono adeguarsi i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici soggetti alla giurisdizione italiana per assicurare il rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e contrasto alle espressioni di odio.

Nel corso del 2021, l'attività di monitoraggio ha permesso l'accertamento di un caso di violazione con riferimento alla diffusione, durante un programma radiofonico, di espressioni denigratorie, suscettibili di diffondere, propagandare o fomentare l'odio e la discriminazione, cui è conseguito l'invio all'emittente di una comunicazione²² ai sensi dell'art. 7, comma 1, del Regolamento citato.

Per quanto riguarda l'attività di contrasto ai discorsi d'odio online, il tema è oggetto di specifico approfondimento nel Capitolo 3.

2.4.3 I sondaggi

Con riferimento alla disciplina in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, l'Autorità, nell'ambito della propria attività istituzionale, ha vigilato sul rispetto delle disposizioni del regolamento allegato alla delibera n. 256/10/CSP verificando la completezza e la correttezza dei documenti informativi che devono corredare la pubblicazione dei sondaggi, tanto su testate quotidiane o periodiche e sul mezzo radiotelevisivo, quanto sui mezzi di comunicazione online.

Relativamente ai sondaggi d'opinione, sono stati trasmessi e pubblicati sul sito dell'Autorità 453 documenti²³. Sono state inoltre avviate due istruttorie in materia di sondaggi politico-elettorali diffusi in difetto dei requisiti di cui al citato regolamento. Entrambe le istruttorie, una relativa ad un'emittente televisiva in ambito nazionale, l'altra ad un quotidiano online, si sono concluse tramite ricorso all'istituto dell'adeguamento spontaneo.

2.4.4 Alfabetizzazione mediatica e digitale

L'alfabetizzazione digitale e l'uso consapevole dei mezzi di comunicazione (*media li-*

²² La comunicazione di violazione episodica del Regolamento in materia di rispetto della dignità umana e di contrasto all'*bate speech* ha riguardato il programma radiofonico "Accarezzami l'anima" andato in onda l'11 ottobre 2021 sull'emittente radiofonica Radio Radio.

²³ Il dato è riferito al periodo 1° gennaio-31 dicembre 2021.

teracy) sono obiettivi essenziali per contrastare i fenomeni di disinformazione e di incitamento all'odio (*hate speech*), nonché per mitigare i rischi cui soprattutto i minori sono esposti nel consumo di media tradizionali e online. Tali obiettivi figurano espressamente tra quelli indicati come strategici dall'Autorità (delibera n. 4/22/CONS).

La pandemia e il conflitto in Ucraina hanno ulteriormente rafforzato la centralità della *media literacy* quale strumento idoneo a contribuire allo sviluppo culturale e civile di una società democratica, in cui consapevolezza, informazione e impegno civile siano tratti distintivi dei cittadini. L'Autorità esercita attivamente un ruolo centrale sul fronte della alfabetizzazione digitale e dell'uso consapevole dei mezzi di comunicazione, anche in linea con l'*European Democracy Action Plan*, focalizzato sulla tutela di valori fondamentali quali il pluralismo dei media e il contrasto alla disinformazione, con l'obiettivo di garantire un corretto svolgimento dei processi elettorali in Europa.

Da menzionare, al riguardo, l'attività prestata dall'Autorità nell'ambito dell'ERGA, che, peraltro, in un proprio report sulla disinformazione collegata al Covid-19²⁴, ne ha positivamente riscontrato le attività condotte a livello nazionale. L'attività in ambito ERGA si è particolarmente distinta nel sostegno fornito alla Commissione europea nello sviluppo di una serie di strumenti (*toolbox*) destinati alle piattaforme di condivisione di video (c.d. *video-sharing platforms*), in vista dell'applicazione dei nuovi obblighi in materia di alfabetizzazione mediatica previsti dalla direttiva (UE) 2018/1808 (SMAV), recepita in Italia con il nuovo TUSMA. Infine, le raccomandazioni raccolte in ambito ERGA sono confluite in un documento che illustra *policy* e strumenti applicabili dalle piattaforme di *video-sharing*, e prassi basate sull'esperienza dei regolatori²⁵.

Per quanto riguarda le iniziative di *media literacy* rivolte direttamente ai cittadini, l'Autorità ha cooperato in campagne e progetti svolti dai Co.re.com. a livello locale.

Il TUSMA ha infine attribuito una specifica competenza all'Autorità in materia di monitoraggio periodico delle iniziative di alfabetizzazione mediatica e digitale condotte da fornitori di servizi di media e fornitori di piattaforme di condivisione video.

2.4.5 La tutela dei minori

L'Autorità ha svolto una intensa attività di analisi e valutazione dei programmi trasmessi dai servizi di media audiovisivi e radiofonici, in funzione dell'esercizio della propria attività di vigilanza a tutela dei minori, in applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia.

Al riguardo, si segnala l'appello per un'informazione responsabile e a tutela dei minori che, a seguito dell'invasione dell'Ucraina, il presidente e i componenti del Consiglio hanno rivolto a tutti i *media*. Nel pieno rispetto dell'autonomia editoriale e del dettato dell'art. 21 della Costituzione, invita ad assicurare un'informazione adeguata anche ai più giovani e la creazione di spazi di informazione dedicata che, per linguaggi e fruibilità, possano essere condivisi anche attraverso la rete. Ciò per garantire che i minori e le loro famiglie possano conoscere e interpretare la drammaticità della guerra alla luce dei valori di ragione, tolleranza, solidarietà e rispetto della persona umana, propri dell'identità europea e dei principi della nostra Costituzione.

Quanto ai procedimenti avviati a tutela dei minori, in questa sede si segnalano tre procedimenti sanzionatori di maggior rilievo, riguardanti fornitori di servizi media a carattere nazionale, in particolare uno radiofonico e due audiovisivi.

Il primo procedimento riguarda la diffusione immediatamente prima dell'inizio della fascia oraria c.d. "protetta" di due puntate di un programma radiofonico con reiterati contenuti lesivi dello sviluppo dei minori, quali turpilo-

²⁴ ERGA (2021). *Report on the Monitoring of COVID19 Disinformation*, <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG3-2021-Report-Monitoring-of-COVID-19-disinformation.pdf>

²⁵ ERGA (2021). *Media Literacy Report. Recommendations for key principles, best practices and a Media Literacy Toolbox for Video-sharing Platforms*, <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-AG3-2021-Report-on-Media-Literacy.pdf>

quio, offese alla dignità della persona, messaggi di intolleranza e lessico omofobico (delibera n. 183/21/CSP).

Il secondo procedimento ha per oggetto la messa in onda in fascia oraria diurna di un programma televisivo sulla vicenda di un bambino oggetto di abuso, con effetti pregiudizievoli per il pubblico dei minori (delibera n. 151/21/CSP).

Con il terzo procedimento l'AGCOM ha sanzionato un servizio di media audiovisivo satellitare per aver trasmesso, in fascia oraria protetta, un cartone animato al cui interno è stato rilevato un uso reiterato e gratuito di espressioni volgari, di scurrilità e turpiloquio, di offese alle confessioni e ai sentimenti religiosi (delibera n. 161/21/CSP).

Si segnala, infine, lo svolgimento di una serie di attività intese a sensibilizzare sul tema della tutela dei minori tutti i soggetti a vario titolo coinvolti (operatori, imprese, associazioni, utenti). Tra queste iniziative spicca in particolare la partecipazione all'*Advisory Board* del progetto *Safer Internet Center Italy* (SIC-Italia), coordinato dal ministero dell'Istruzione (MIUR), che ha tra l'altro implicato la realizzazione di iniziative dirette ad accrescere la consapevolezza dei giovani nell'uso dei *social network* e a stimolare il dibattito sul rapporto tra i minori e i media digitali. L'Autorità ha altresì partecipato attivamente alle attività di riflessione e di proposta svolte dal *Tavolo tecnico sulla tutela dei diritti dei minori nel contesto dei social network e dei prodotti digitali in rete*, istituito presso il ministero della Giustizia e presieduto dalla Sottosegretaria Anna Macina, che, a conclusione dei lavori, ha adotta-

to una relazione finale recante alcune proposte di intervento a sostegno della tutela dei minori sul web.

2.4.6 La tutela dei consumatori e degli utenti

L'attività di vigilanza e sanzionatoria nei confronti dei fornitori di servizi di media audiovisivi è appannaggio esclusivo dell'Autorità per quanto attiene ai soggetti operanti in ambito nazionale, mentre per i soggetti operanti in ambito locale viene condivisa con i Comitati regionali delle comunicazioni, suoi organi funzionali sul territorio, attraverso i quali si realizza un efficace decentramento della funzione di vigilanza e tutela.

L'attività, sia a livello nazionale che locale, riguarda in particolare gli obblighi previsti in capo ai fornitori di servizi di media audiovisivi nei seguenti ambiti:

- disposizioni a tutela dei minori nella programmazione audiovisiva (artt. 37 e 38 del TUSMA);
- ulteriori obblighi per i fornitori di servizi di media audiovisivi (tenuta del registro di programmi, registrazione dei programmi, ore minime di trasmissione settimanale, obblighi connessi all'autorizzazione);
- disposizioni sulla pubblicità, le sponsorizzazioni e l'inserimento di prodotti (artt. da 43 a 49 del TUSMA).

Nel periodo di riferimento sono stati avviati e conclusi 94 procedimenti sanzionatori. Non tutta l'attività di vigilanza, in particolare quella svolta su segnalazione, ha generato l'apertura di procedimenti. La tabella 2.4.1 riepiloga il dettaglio dell'attività.

Tabella 2.4.1 - Procedimenti sanzionatori nei confronti di fornitori di servizi di media audiovisivi (1° maggio 2021-30 aprile 2022)

	Locali	Nazionali	Totale
Archiviazioni in via amministrativa	28	-	28
Procedimenti	70	24	94
<i>Sanzioni</i>	59	23	82
<i>Archiviazioni</i>	11	1	12
Ammontare sanzioni (Euro)	254.006,75	911.803,64	1.165.810,39

2.5

Gli indicatori dell'azione regolamentare

L'attività dell'Autorità nel settore dei media, come illustrato nelle pagine precedenti, ha fatto fronte nell'ultimo anno a una serie di cambiamenti, tuttora in corso, nell'assetto delle regole nazionali ed europee a presidio del pluralismo inteso nelle sue varie accezioni: dal recepimento della direttiva europea sui servizi media audiovisivi con il nuovo TUSMA, alle proposte legislative europee, al cui iter partecipa attivamente anche l'Autorità, quali l'*European Media Freedom Act* e il Regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, fino ai temi più di frontiera come quelli contenuti nel **DSA**, nel **DMA** e nell'*European Democracy Action Plan*.

In questo contesto, che in sintesi può definirsi di transizione verso un quadro regolamentare aggiornato e maggiormente rispondente ai cambiamenti tecnologici e di mercato, si inseriscono le attività regolamentari e di vigilanza dell'Autorità a tutela del pluralismo dei media, della libertà di espressione e dei diritti degli individui. Il piano di monitoraggio per la verifica di impatto della regolamentazione (Tabella 2.5.1) dà conto dei principali aspetti di tale azione, mediante indicatori che descrivono in termini sintetici le principali declinazioni del principio del pluralismo. Il loro andamento pertanto va messo in relazione con le attività svolte (par. 2.3 e par. 2.4) e l'evoluzione del quadro normativo (par. 2.2) e letto alla luce anche degli scenari di mercato (par. 2.1).

Ciò premesso, l'attività di vigilanza sul pluralismo esterno, descritta nelle pagine precedenti (v. par. 2.3) è riflessa nell'andamento dei principali indicatori di concorrenza e in particolare degli indici di concentrazione nei diversi ambiti (Tabella 2.5.1)²⁶. Questi mostrano che la situazione concorrenziale si conferma sostanzialmente stabile, con differenze settoriali che dipendono in larga parte dalle diversità strutturali che rendono

la televisione (a pagamento e in chiaro) l'ambito maggiormente concentrato, mentre editoria quotidiana e radio si collocano su livelli di concentrazione decisamente più contenuti. Oscillazioni si registrano per la tv a pagamento, dove scende la concentrazione e anche la quota di mercato del *leader*. Se poi si osservano le quote di tutti i *leader* dei vari ambiti si notano alcune variazioni avvenute nell'ultimo biennio, dovute agli effetti economici derivanti dal quadro congiunturale. Questi hanno determinato nel corso dell'anno anche una parziale ripresa dei ricavi e in particolare di quelli pubblicitari che ha avvantaggiato specialmente la tv in chiaro e in misura inferiore anche l'editoria quotidiana; tuttavia, una flessione si è registrata negli introiti provenienti dagli utenti (v. par. 2.1), andamento che penalizza, infatti, in particolare la tv a pagamento (limitatamente alla piattaforma satellitare e digitale terrestre) e l'editoria quotidiana, la quale peraltro sconta altresì l'impatto della perdurante crisi strutturale che attraversa da anni. Tali andamenti sono esaminati in dettaglio nel paragrafo 2.1.

Per quanto riguarda il pluralismo interno, nel quadro complessivo degli obblighi dell'operatore di servizio pubblico, i contenuti informativi rivestono un ruolo fondamentale in virtù dell'impatto che essi hanno sulla formazione dell'opinione pubblica. In tal senso, unitamente alle attività di monitoraggio sugli obblighi di programmazione della RAI e a quelle regolamentari, di vigilanza e sanzionatorie (v. par. 2.3.2), è significativa l'evoluzione positiva del numero di ore dedicate all'informazione in tv da parte della RAI, che registra livelli progressivamente crescenti negli anni, attestandosi nell'ultimo anno su un valore superiore a 6.200 ore.

Con riferimento al pluralismo sociale, gli indicatori sul tempo di parola mostrano un quadro generale dell'accesso ai mezzi di infor-

26 La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale – Cfr. Tavola A2.32.

mazione da parte delle diverse istanze sociali, culturali e politiche presenti nel Paese. In proposito, si osserva che il tempo di parola dei diversi soggetti, nei telegiornali e nei programmi, anche quest'anno ha visto un incremento della categoria "altri soggetti", che arriva a sfiorare il 32% circa nei Tg e il 54% nei programmi, in coerenza con i temi dominanti nel dibattito pubblico, caratterizzati dal perdurare, nel corso del 2021, dell'emergenza epidemiologica; al contempo recupera qualche punto rispetto allo scorso anno anche il tempo di parola dei partiti che torna a valori comparabili a quelli del 2016, sebbene nettamente più bassi, se confrontati con il triennio 2017-2019. Infine, è interessante segnalare la riduzione del tempo di parola delle amministrazioni locali, che aveva avuto un incremento notevole a causa del ruolo centrale che esse hanno svolto nel 2020 per la gestione dell'emergenza sanitaria e che nel 2021 sembra tornare su valori tipici del periodo pre-pandemia. Per quanto riguarda la presenza di uomini e donne, sempre con riferimento in particolare ai soggetti politici, resta decisamente superiore il tempo di parola degli uomini (82% nei Tg, circa 78% nei programmi) rispetto a quello delle donne (circa 18% nei Tg, circa 22% nei programmi)²⁷.

In merito al pluralismo culturale, il paragrafo 2.3.4 ha già evidenziato il rispetto delle soglie minime di legge delle quote di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti, sebbene emerga un rallentamento nella crescita degli investimenti – comunque ben al di sopra della soglia di legge – presumibilmente per effetto dell'impatto economico negativo della pandemia sul settore.

Il quadro generale che emerge dalla lettura congiunta degli esiti del piano di monitoraggio, degli scenari di mercato (par. 2.1) nonché delle novità normative (par. 2.2) mostra un settore in trasformazione in cui l'intervento del regolatore è ormai consolidato sui mezzi di comunicazione tradizionali (radio, tv, editoria) e si traduce in una sostanziale stabilità dei parametri di pluralismo ed evidenza dunque, in una efficacia complessiva dell'azione regolamentare.

Peraltro, come visto nelle pagine precedenti, l'Autorità ha rafforzato sempre di più i presidi a tutela dei diritti degli individui e delle categorie più deboli, anche con riferimento al sistema online dell'informazione (v. anche Capitolo 3) e monitora attentamente le problematiche della qualità e della varietà dell'informazione e le modalità di svolgimento del dibattito pubblico.

A fronte dei cambiamenti della regolamentazione in atto in ambito nazionale ed europeo, volti a superare il disallineamento tra il quadro regolamentare e le dinamiche di domanda e di offerta, l'anno appena trascorso appare costituire un momento di svolta, nel quale l'Autorità sarà chiamata a svolgere un ruolo chiave, anche con compiti rafforzati, come quelli che si profilano in materia di alfabetizzazione digitale e mediatica nonché di risoluzione delle controversie tra utenti e fornitori di servizi media.

Sullo sfondo restano le difficoltà strutturali dell'editoria quotidiana e di finanziamento dell'informazione nel suo complesso, che interessano anche gli altri mezzi (tv e radio) a causa degli effetti ancora visibili del calo di risorse avvenuto a seguito delle conseguenze della pandemia da Covid-19. I segnali di ripresa del 2021 andranno valutati alla luce dell'evolversi delle trasformazioni strutturali dei mercati dei media e verosimilmente produrranno un riassetto complessivo nel quale sarà comunque decisivo il ruolo delle piattaforme online (motori di ricerca, *social network*, piattaforme di *video streaming* e *video sharing*).

Alla luce del quadro economico e regolamentare in forte evoluzione occorre, dunque, proseguire con la vigilanza sugli assetti concorrenziali ai fini della tutela del pluralismo alla luce del nuovo TUSMA, mantenere un livello elevato di protezione degli utenti, soprattutto delle fasce giovanili, esercitando tutte le competenze attribuite all'Autorità, e al contempo contribuire ai processi legislativi europei in corso per un aggiornamento efficace del quadro regolamentare (par. 2.2).

²⁷ I dati dettagliati sono periodicamente pubblicati sul sito web dell'Autorità, nella sezione dedicata al [monitoraggio televisivo e radiofonico](#).

Tabella 2.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore media

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021
Pluralismo esterno	Indice di concentrazione	Indice CR4 - televisione in chiaro	89,4%	89,8%	88,7%	87,9%	87,7%	89,3%	89,6%
		Indice CR4 - televisione a pagamento	98,0%	97,2%	97,5%	98,5%	95,9%	95,6%	92,8%
		Indice CR4 – settore radio	45,4%	53,1%	54,6%	54,5%	58,1%	55,6%	57,8%
		Indice CR4 - editoria quotidiana	54,7%	57,3%	62,3%	62,3%	61,5%	58,4%	57,7%
	Tirature quotidiani	Tirature del <i>leader</i> di mercato	16,6%	16,3%	19,6%	19,1%	19,1%	17,6%	17,7%
Pluralismo interno	Pluralismo informativo	Numero di ore di informazione – servizio pubblico radiotelevisivo ⁽¹⁾	5.231	5.444	5.573	6.957	6.029	6.047	6.266
Pluralismo sociale	Tempo di parola dei soggetti sociali	Tempo di parola dei soggetti sociali nei tg (%) – tutte le emittenti	Organi Costituz. 28,6%	Organi Costituz. 27,0%	Organi Costituz. 23,2%	Organi Costituz. 31,3%	Organi Costituz. 31,3%	Organi Costituz. 26,7%	Organi Costituz. 24,7%
			Partiti 22,6%	Partiti 27,0%	Partiti 30,6%	Partiti 38,1%	Partiti 44,6%	Partiti 21,9%	Partiti 27,1%
			Vaticano 10,4%	Vaticano 10,5%	Vaticano 9,4%	Vaticano 5,8%	Vaticano 4,9%	Vaticano 3,8%	Vaticano 4,9%
			Ammin. locali 7,1%	Ammin. locali 9,6%	Ammin. locali 10,2%	Ammin. locali 7,7 %	Ammin. locali 5,9 %	Ammin. locali 12,5 %	Ammin. locali 6,9%
			UE 4,8%	UE 3,1%	UE 4,5%	UE 5,2%	UE 6,1%	UE 4,9%	UE 4,5%
			Altri soggetti 26,5%	Altri soggetti 22,8%	Altri soggetti 22,0%	Altri soggetti 12,1%	Altri soggetti 13,3%	Altri soggetti 30,1%	Altri soggetti 31,9%
	Presenza di uomini e donne: tempo di parola dei soggetti politici nei tg – tutte le emittenti				Uomini 85,2% Donne 14,8%	Uomini 85,0% Donne 15,0%"	Uomini 84,0% Donne 16,0%	Uomini 82,0% Donne 17,9%	
Pluralismo culturale	Obblighi di programmazione e investimento	Quote di programmazione di opere europee - media dei principali broadcaster: superamento in percentuale della soglia minima ⁽²⁾		13%	17%	21%	19%	28%	22%
		Investimento in opere europee di produttori indipendenti - media dei principali broadcaster: superamento in percentuale della soglia minima ⁽²⁾		51%	66%	71%	93%	96%	89%

Nota: i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

(1) Dal 2018, oltre ai TG in onda su Rai1, Rai2 e Rai3, sono incluse anche le ore di informazione trasmesse tramite il canale Rai News.

(2) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono agli anni 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

3.

I SERVIZI INTERNET
E LE PIATTAFORME ONLINE

3.1

Lo scenario

Le piattaforme online sono divenute importanti motori di innovazione sociale, culturale ed economica, consentendo uno scambio di informazioni senza precedenti e moltiplicando le interazioni commerciali. Al contempo, alcune di esse hanno acquisito una posizione che tende ad essere sempre più rilevante, ponendo interrogativi sul fronte delle garanzie di contendibilità del mercato, ma anche delle responsabilità nella diffusione di determinati contenuti.

La profonda e irreversibile trasformazione delle modalità di consumo di beni, prodotti e servizi pone infatti tali *player* online al centro di un complesso sistema di relazioni economiche, che viene comunemente denominato “ecosistema digitale”. Ponendosi al centro di esso, alcune grandi piattaforme di intermediazione online assumono un ruolo di *gatekeeper*, ponendo interrogativi sia sul fronte delle garanzie di contendibilità del mercato, sia su quello delle responsabilità nella diffusione di determinati contenuti, talvolta illeciti o semplicemente nocivi. Su scala globale, il mercato delle piattaforme ha registrato, tra il 2012 e il 2021, una crescita media annua (CAGR) e un margine netto (EBIT) attorno al 16%, nonché una significativa crescita dei ricavi che, nel 2021, ha superato di oltre il 50% quella del 2019.

Nell’offrire servizi digitali in parte non direttamente riconducibili alle competenze dell’Autorità, le piattaforme – che hanno la capacità di conquistare mercati adiacenti sfruttando la complementarità tra i servizi offerti e la potenzialità delle tecniche di *data analytics* – operano in segmenti contigui rispetto ai mercati tradizionali. Il risultato di tale espansione è che queste

piattaforme forniscono servizi tipici dei mercati regolati, incidendo, talvolta, sui diritti di rilievo costituzionale la cui tutela è affidata all’Autorità.

Il legislatore europeo si è attivato per fornire una risposta a tali sfide, definendo una serie di strumenti e di vincoli normativi per il presidio dei mercati digitali, la cui applicazione potrà, almeno in parte, essere affidata alle Autorità nazionali delle comunicazioni. Tali strumenti costituiscono il primo tentativo di regolare la materia delle piattaforme e, una volta resi operativi, dovrebbero consentire il superamento di alcune difficoltà ad oggi riscontrate da AGCOM nel fronteggiare le condotte poste in essere dai *player* digitali.

Conformemente alle attuali norme europee, una piattaforma può infatti essere legittimamente stabilita in un qualsiasi Paese, ottenere la licenza in un altro Stato membro, per poi fornire i propri servizi in una nazione diversa dalle prime due. Tale frammentazione, seppur conforme ai principi del mercato unico, può comportare una limitazione all’esercizio delle competenze affidate alle Autorità nazionali di regolamentazione. Ciò rende pertanto necessario un cambio di paradigma al fine di consentire alle Autorità competenti di assicurare, a prescindere dal Paese di stabilimento del fornitore di servizi, adeguate tutele a imprese e cittadini europei. In tal senso, alcune evoluzioni della normativa – se ne rinvenivano tracce nei limiti che il TUSMA¹ impone alle *video sharing platform* e nel regolamento **Platform-to-business** (P2B)² – sembrano andare in questa direzione.

1 Il TUSMA (art. 41, cfr. 4.3.2) impone misure alle *video sharing platform* stabilite in un altro Stato membro, qualora i contenuti siano diretti al pubblico italiano.

2 Il “Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online”, si applica ai fornitori di servizi di intermediazione online, nonché ai fornitori di motori di ricerca online, che si rivolgono ad utenti stabiliti o residenti nell’Unione.

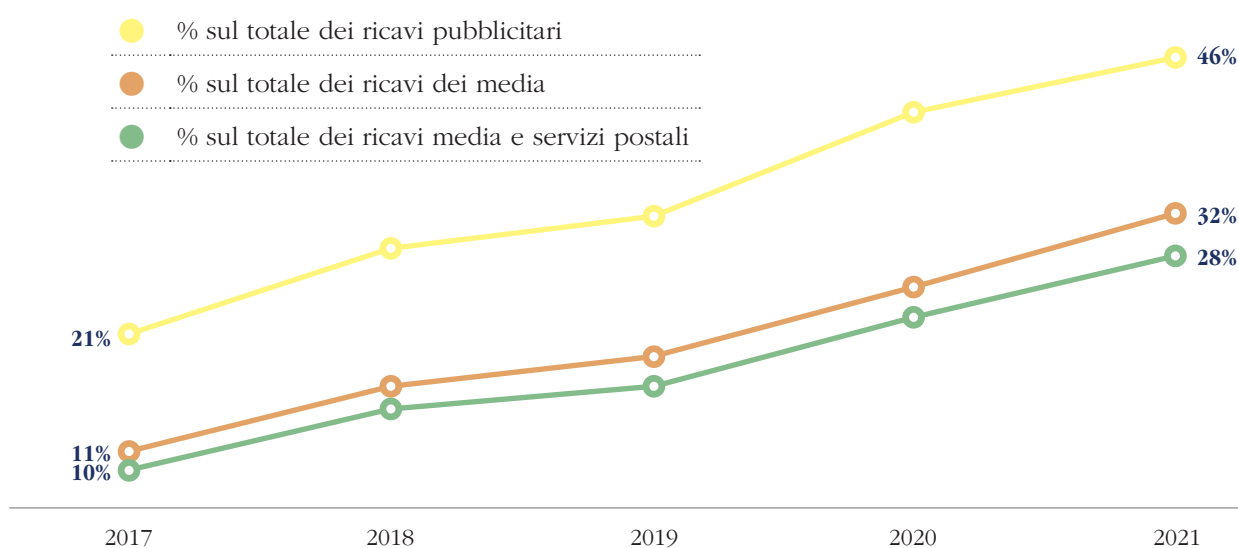
3.2

I mercati

In riferimento ai mercati regolati dall'Autorità, l'espansione delle piattaforme è stata favorita da numerosi fattori. Tra di essi, consentendo una connettività capillare e veloce, v'è senza dubbio la diffusione di infrastrutture di teleco-

municazioni fisse e mobili ad elevatissima capacità. Ciò ha reso possibile che il complesso dei ricavi realizzati nel settore delle comunicazioni da parte delle piattaforme assuma oggi particolare rilevanza (Grafico 3.2.1).

Grafico 3.2.1 - Incidenza delle piattaforme online nei settori delle comunicazioni (ricavi, %)



Inoltre, i ricavi complessivi derivanti da inserzioni pubblicitarie su tutti i mezzi di comunicazione nel periodo 2017-2021 sono – per le piattaforme – più che raddoppiati, raggiungendo il 46% del totale. Nell'intero settore dei media, considerando oltre ai ricavi pubblicitari realizzati sul versante degli utenti, anche i contributi pubblici, il peso delle piattaforme è quasi triplicato rispetto a quello dei loro *competitors*. Tale evoluzione è riconducibile, come descritto di seguito, sia all'incremento della complessità tecnologica dei processi di intermediazione pubblicitaria che favoriscono le piattaforme rispetto agli operatori tradizionali (*publisher*, concessionarie), sia al rafforzamento delle stesse piattaforme nei servizi televisivi a pagamento online, di cui si è dato conto nel capitolo 2.

Estendendo, infine, l'analisi ai servizi postali (con specifico riferimento alla consegna

dei pacchi), si rileva un'analogha crescita dell'incidenza dei ricavi delle piattaforme sul totale, che – negli ultimi cinque anni – passa dal 10% al 28%, di cui si terrà conto nel capitolo 4. Anche per le piattaforme, lo *shock* economico e sociale derivante dalla pandemia, ha accelerato un processo di trasformazione dei modelli di consumo e di produzione già in atto, stimolando l'offerta di nuovi servizi e l'ingresso in nuovi mercati. Ciò è stato riscontrato, in particolare, nel segmento della consegna dei pacchi, dove la dinamica crescente ha subito, nel 2021, un ulteriore consolidamento della tendenza positiva.

Inoltre, le piattaforme online rappresentano anche la principale fonte di notizie e di altri contenuti per buona parte della popolazione più giovane, che fa ricorso a motori di ricerca, *social network*, siti di *microblogging* e piattaforme di condivisione video. Tuttavia, l'immediatezza con

cui gli utenti possono accedere, produrre e pubblicare contenuti, coniugata alla difficoltà di verificare la correttezza delle informazioni ricevute, può comportare significativi rischi per la formazione dell'opinione pubblica, per il corretto sviluppo psico-fisico dei minori e ledere i valori alla base delle liberal-democrazie.

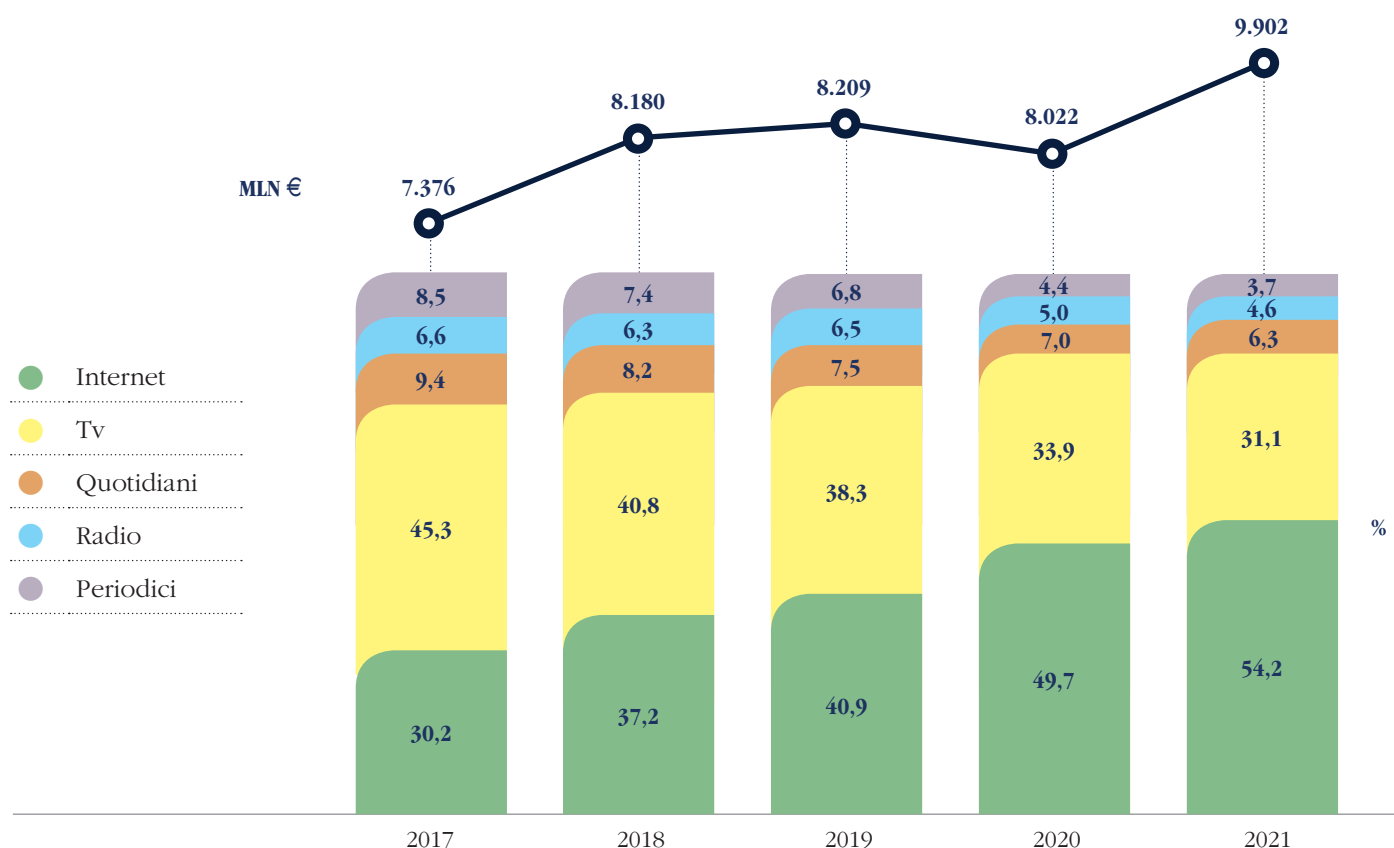
3.2.1 Il settore pubblicitario e la pubblicità online

Il primo dato che si evidenzia analizzando il mercato è relativo alla concentrazione delle fonti di finanziamento dell'informazione a favore delle piattaforme. Indipendentemente dai modelli di *business* adottati, infatti, la pubblicità rappresenta, in Italia e da diversi anni, la princi-

pale fonte di entrata per il settore dei mezzi di comunicazione, incluso Internet.

Il 2021 è stato contrassegnato da una sostanziale ripresa delle attività economiche, con una crescita della propensione a investire in pubblicità e un conseguente aumento degli introiti complessivi derivanti dalle inserzioni. Nel corso dell'anno, le entrate complessive generate dalla raccolta pubblicitaria, sia sui media classici, sia su Internet, si attestano su valori ampiamente superiori rispetto a quelli realizzati nel 2020. Tale tendenza ha consentito, pertanto, di ripristinare la dinamica crescente che ha caratterizzato l'andamento del comparto negli anni antecedenti la crisi pandemica (Grafico 3.2.2).

Grafico 3.2.2 - Ripartizione dei ricavi pubblicitari per mezzo (% , mln di €)



Si segnala, tuttavia, che la componente pubblicitaria relativa ai mezzi tradizionali ha contribuito in maniera differente, rispetto a quella online, alla risalita dei ricavi complessivi del settore. Da un lato, la pubblicità sui media tradizionali è tornata a crescere nel corso del 2021 (seppur con un valore complessivo dei ricavi tale da non recuperare le perdite registrate nel 2020), dall'altro, la pubblicità online non ha manifestato segnali

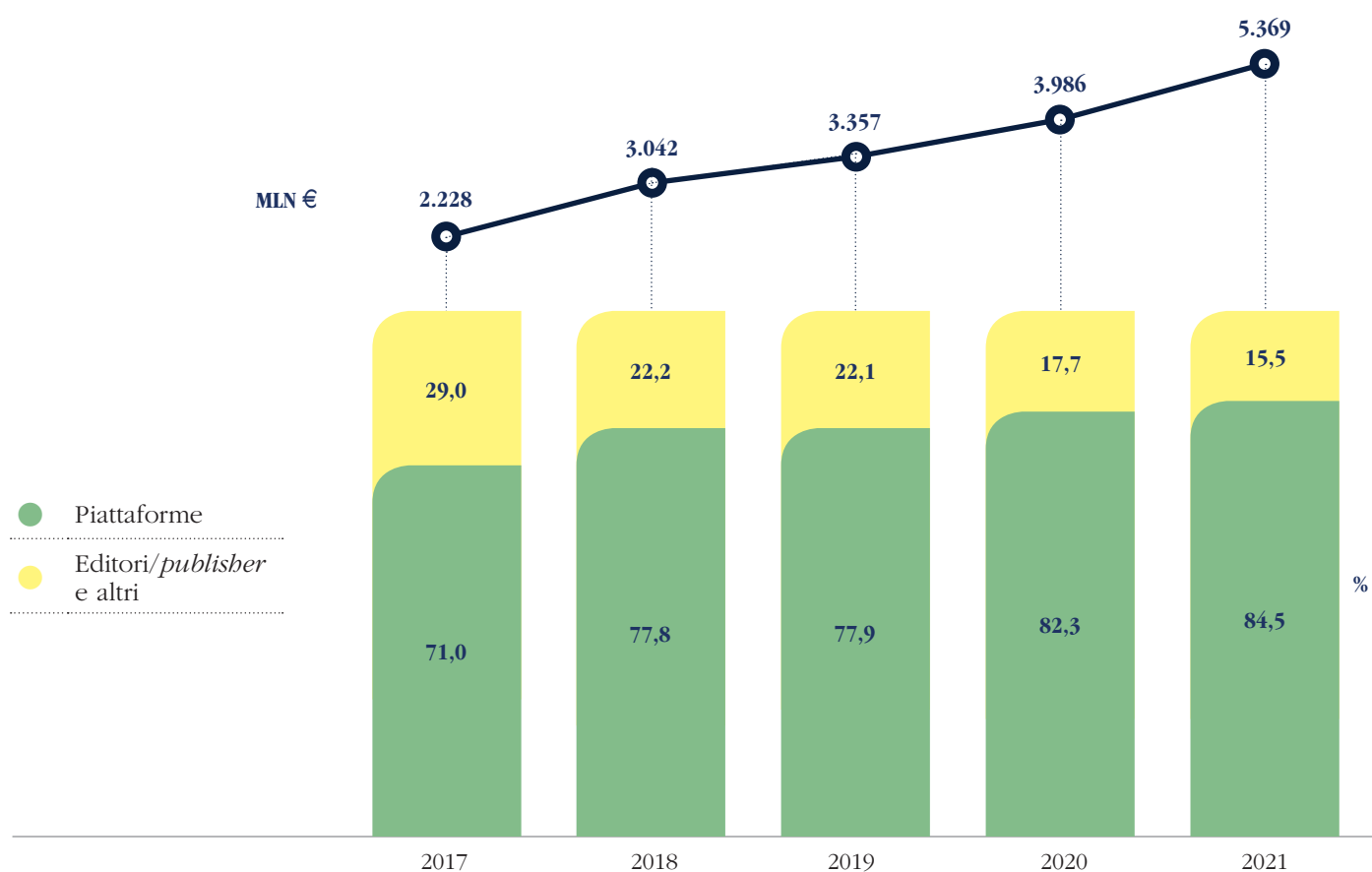
di arresto neanche nell'anno più complesso della crisi economica e sanitaria, arrivando a superare nel 2021 cinque miliardi di euro di ricavi. La pandemia ha ampliato il divario tra la pubblicità online e quella destinata ai mezzi tradizionali: si è determinata un'ulteriore contrazione del peso delle entrate pubblicitarie sui mezzi di comunicazione tradizionali, mentre gli introiti complessivi derivanti da inserzioni online sono oltre il 54% del totale.

La contrazione della porzione di entrate pubblicitarie destinate ai mezzi tradizionali a favore della quota attratta da Internet (in larga parte, dalle piattaforme) rappresenta un elemento rilevante anche in un'ottica di salvaguardia del pluralismo informativo, in ragione della crescente affermazione delle piattaforme online (motori di ricerca, *social network*) quali fonti scelte dai cittadini per il consumo dell'informazione.

Passando all'esame della composizione dei ricavi pubblicitari su Internet (Grafico 3.2.3),

raggiungendo l'85% dei volumi complessivi, si conferma la dinamica crescente della quota di risorse economiche complessivamente gestite dalle piattaforme rispetto ai ricavi realizzati dagli altri attori della filiera pubblicitaria, quali editori/*publisher* e concessionarie di pubblicità. Nonostante gli evidenti segnali di ripresa della raccolta complessivamente realizzata dagli editori e gestita dalle concessionarie tradizionali nel 2021, permangono le evidenti difficoltà competitive di queste ultime nei confronti delle grandi piattaforme internazionali.

Grafico 3.2.3 - Incidenza delle piattaforme nella pubblicità online (% sul totale dei ricavi)



Le piattaforme online detengono vantaggi economici derivanti dalle strategie di integrazione verticale e differenziazione orizzontale che hanno permesso loro di conquistare posizioni di rilievo nei diversi servizi e ciò si riflette in una elevata capacità di attrarre *audience*, con evidenti ricadute sul versante pubblicitario. Inoltre, il vasto numero di utenti raggiunti conferisce alle piattaforme la disponibilità di grandi masse di dati che permette un'accurata profilazione degli utenti, permettendo agli inserzionisti di raggiungere specifici *target*. La capacità di sfruttamento dei dati

riguardanti gli utenti, costituisce la determinante competitiva che, per gli inserzionisti, favorisce le piattaforme rispetto ai propri concorrenti.

Si sta dunque consolidando una situazione per cui le piattaforme, avvalendosi in minima parte dei servizi di intermediazione offerti da terzi, realizzano quote maggioritarie di ricavi in tutti gli stadi della catena del valore della pubblicità online. Inoltre, alcune delle piattaforme più rilevanti del comparto, in qualità di *publisher*, hanno scelto di adottare un modello di compra-

vendita all'interno delle proprie *properties* di tipo *walled garden* (ecosistema chiuso). Tale modello non consente l'intermediazione pubblicitaria da parte di soggetti terzi, ma associa, invece, i propri servizi di erogazione delle inserzioni online (così come i propri servizi strumentali e accessori) alla vendita degli spazi pubblicitari. In questo contesto, la minore presenza dei *publisher* e delle concessionarie tradizionali nei vari livelli della filiera rappresenta un evidente segnale dell'accresciuta dipendenza dalle piattaforme e la conseguente perdita di competitività.

Alla luce dei fattori sopra descritti, si conferma, anche sul piano nazionale, l'assetto ormai consolidato a livello globale³. Un assetto tipico di altri ambiti di Internet e strettamente collegato alle specifiche caratteristiche economiche delle piattaforme (caratterizzato da esternalità di rete, economie di scala, *sunk cost*, ostacoli al *multi-bombing*, presenza di *switching cost*) e contraddistinto dalla concentrazione delle risorse in mano ad un numero esiguo di grandi operatori internazionali, con una coda lunga di soggetti con quote di ricavo marginali. Ciò appare peraltro evidente se si considera che i volumi di ricavo (lordi) gestiti dai primi tre *player* rappresentano il 70% delle risorse complessive del comparto. In tal senso, i primi posti della graduatoria delle risorse complessive continuano ad essere appannaggio di Alphabet/Google e Meta/Facebook; soggetti che presentano ricavi in deciso aumento, sia sul versante delle entrate nette (ossia, derivanti dalla vendita di spazi pubblicitari online propri o di soggetti terzi, al netto della quota retrocessa a questi ultimi), sia su quello dei fatturati pubblicitari lordi (ottenuti dalla raccolta complessivamente gestita per spazi pubblicitari online propri o di soggetti terzi, al lordo della quota retrocessa a questi ultimi). Amazon si colloca – stabile – al terzo posto, con introiti in crescita.

3.2.2 I motori di ricerca, l'intermediazione e gli altri servizi delle piattaforme online

Nell'ultimo ventennio, l'utilizzo innovativo dei dati nei processi decisionali, il ruolo dirompente assunto dalle piattaforme online e la loro possibilità di compiere ingenti investimenti

tecnici e in ricerca e sviluppo hanno fortemente trasformato i servizi tradizionali, generandone di nuovi lungo tutta la filiera di Internet.

In questo contesto, il valore dei ricavi realizzati su scala mondiale dalle principali piattaforme continua a crescere. Nel 2021, i ricavi conseguiti da Alphabet, Amazon, Apple, Meta e Microsoft aumentano del 24%, superando i 1.100 miliardi di euro, più del doppio rispetto al 2017. Inoltre, gli stessi operatori, consolidano le prime posizioni in tutti i settori di attività in cui sono presenti.

Come esposto sopra, le piattaforme, in special modo quelle di maggiori dimensioni, mostrano tuttora la tendenza ad attuare strategie di differenziazione orizzontale e/o di integrazione verticale, che si traducono nella proposizione, in forma aggregata, di un'offerta sempre più vasta di servizi differenti e, dunque, nella presenza in mercati distinti ma collegati, con basi di utenti che si sovrappongono. Ciò è in grado di generare un vantaggio competitivo, in termini di quantità e varietà di dati acquisiti sugli individui che fruiscono dei servizi, difficilmente replicabile dai propri concorrenti, tanto più che le piattaforme possono far leva sulle posizioni di preminenza detenute in un determinato ambito di mercato per imprimere una pressione concorrenziale in comparti contigui.

Volendo operare una classificazione, i servizi offerti dalle piattaforme online possono essere ricondotti a diverse categorie, rientranti nelle aree di stretta competenza dell'Autorità o in settori adiacenti, quali: i) servizi infrastrutturali e *cloud* (servizi di accesso a Internet; CDN; servizi di *hosting*); ii) *software* e programmi (sistemi operativi; *browser*); iii) *e-commerce* (*direct e retail*); iv) servizi di intermediazione online; v) motori di ricerca (generici e tramite assistenza vocale); vi) *social network* generici e specializzati; vii) servizi di messaggistica istantanea; viii) pubblicità online; ix) video (*video sharing*; *video streaming*; VOD); x) servizi di geolocalizzazione e mappe; xi) altri servizi di comunicazione (es. e-mail); xii) sistemi di pagamento; xiii) servizi emergenti (es. *quantum computing*).

3 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.4.

Tra i servizi offerti dalle piattaforme online, vale la pena porre l'attenzione sui motori di ricerca e i servizi di intermediazione (diversi da quelli pubblicitari), rispetto ai quali l'Autorità ha assunto dal 2021 le competenze volte ad assicurare l'efficace applicazione del regolamento P2B.

I **motori di ricerca**, che secondo i dati Comscore, nel mese medio del 2021, sono stati interrogati dal 96% degli utenti unici italiani di Internet, hanno un modello di *business* imperniato in massima parte sulla raccolta pubblicitaria, il cui andamento è stato oggetto di approfondimento nel paragrafo precedente, cui si rinvia.

I **servizi di intermediazione** online ricadenti nell'ambito di applicazione del regolamento P2B sono quelli che le piattaforme forniscono agli utenti commerciali per consentire loro di offrire – facilitando l'avvio di transazioni dirette – beni e servizi ai consumatori. Più specificamente, la categoria include *e-commerce marketplace*; *marketplace* specializzati (ad esempio, nei settori di viaggi e soggiorni; trasporti; ristorazione e distribuzione pasti; moda; design e arredamento; intrattenimento; *e-learning*); *marketplace*, pagine degli utenti commerciali, shop, ecc. all'interno di social media (*social network*, servizi di messaggistica istantanea, ecc.); *app-store* e altri servizi di intermediazione (inclusi i servizi di comparazione di prezzi). Relativamente a questi servizi, l'analisi degli scenari di mercato si rivela particolarmente complessa in ragione, da un lato, della necessità di disaggregare la componente intermediata e, dall'altro, in relazione alla numerosità dei settori merceologici e degli operatori interessati, all'eterogeneità dei modelli di *business* sottostanti, alla variabilità del valore delle commissioni applicate in base alla natura dei beni/servizi offerti, o alla tipologia di *marketplace*. In tale contesto, l'esame di indicatori che attengono alla fruizione dei servizi offerti dalle piattaforme consente di avere una rappresentazione del grado di dipendenza dalle stesse in cui si trovano sia i consumatori, sia gli utenti commerciali.

In termini generali, i dati confermano la rilevanza dell'intermediazione operata dalle piat-

taforme anche nel contesto economico italiano. Nel complesso, il numero medio di utenti unici di siti e app di vendita online (inclusi i *marketplace*) e il relativo tempo speso di navigazione, già in decisa crescita nel 2020, aumentano ulteriormente e le piattaforme occupano stabilmente i primi posti nei *ranking* delle diverse categorie merceologiche. Molti *marketplace* specializzati (oltre che generici) e piattaforme di comparazione dei prezzi continuano a esibire una frequenza di utilizzo da parte dei consumatori superiore a quella registrata nei periodi antecedenti la pandemia. Per la piattaforma più consultata nel *food delivery*, ad esempio, il numero di visitatori nel mese medio 2021 aumenta del 7% rispetto all'anno precedente (+19% sul 2019). Dopo la battuta d'arresto segnata inevitabilmente nel 2020, torna a salire anche il numero di utenti unici del comparto turistico, con la prima piattaforma che registra un incremento del 12%. Siti e *app* che offrono servizi di comparazione di prezzi si mantengono su valori non distanti da quelli realizzati nel 2020, continuando ad essere consultati mediamente nel mese da circa la metà degli utenti di Internet⁴.

Dal punto di vista degli utenti commerciali, i dati Istat più recenti, raccolti nel 2021 e riferiti all'attività svolta nell'anno precedente dalle imprese italiane con almeno 10 addetti⁵, rivelano come gli stessi più che in passato abbiano fatto ricorso alle vendite online, servendosi sia di canali diretti (ossia, propri siti e app), sia dell'intermediazione delle piattaforme. Nel dettaglio, considerando il totale delle imprese attive in tutti i settori di attività che realizzano vendite sul web, il 63% si serve di siti e app di intermediari. È particolarmente interessante osservare come una porzione significativa e crescente di tale percentuale, pari al 28% delle imprese che vendono online (5 p.p. in più rispetto al 2019), sia ascrivibile a utenti commerciali che si avvalgono dell'intermediazione delle piattaforme come unico canale di vendita sul web.

Esaminando più nel dettaglio il ricorso ai servizi di intermediazione offerti dalle piattaforme, il grafico 3.2.4 mostra che, nel 2020, il feno-

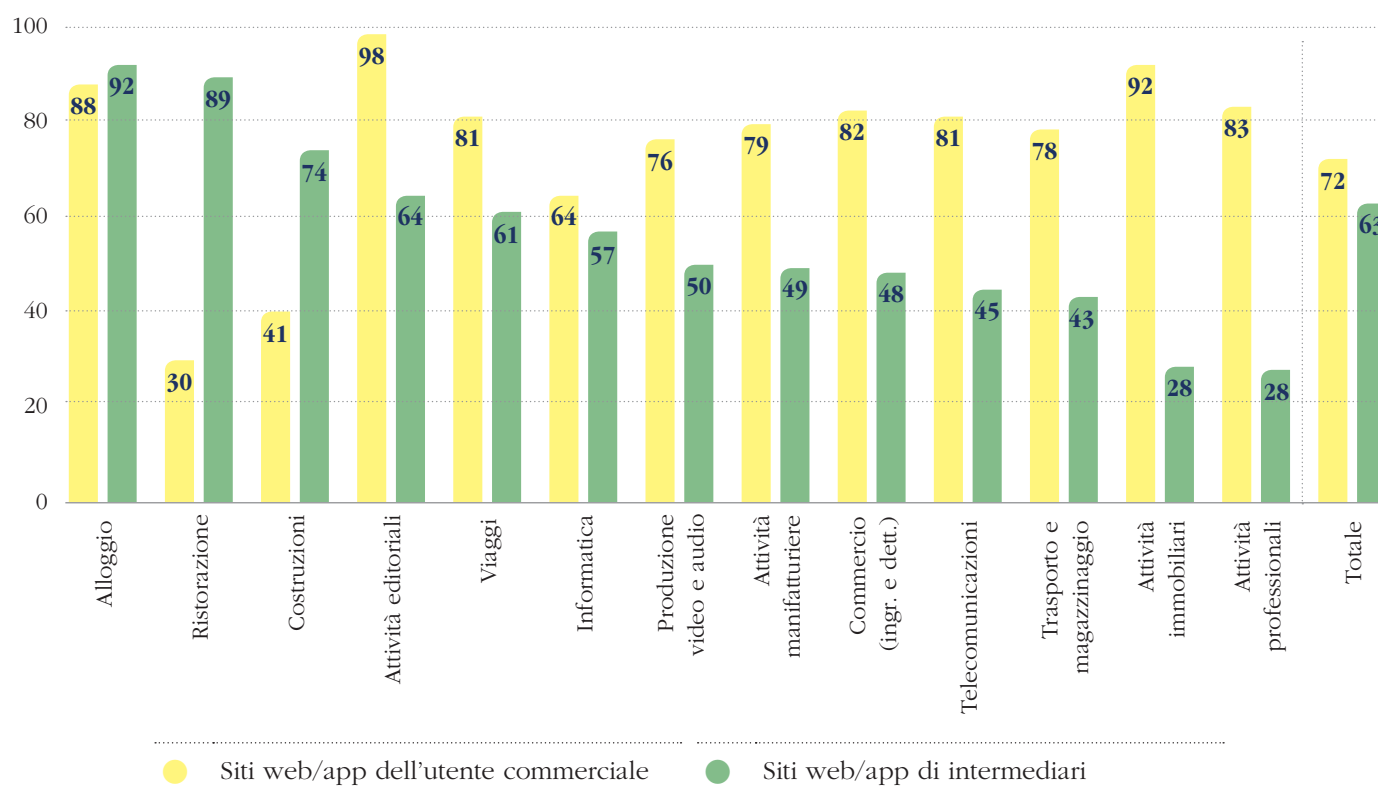
⁴ Cfr. Comscore, rilevazioni *Media Trend*, in particolare per le categorie "Retail"; "Retail-Food"; "Comparison shopping" e "Travel".

⁵ Cfr. Istat (2022), *Imprese e ICT*.

meno è più marcato nei comparti degli alloggi e della ristorazione, dove è rispettivamente il 92% e l'89% degli utenti commerciali ad affidarsi a intermediari. Gli utenti commerciali che operano in questi settori, oltre che nelle costruzioni, presentano tassi di utilizzo delle piattaforme per l'e-

secuzione delle vendite online superiori a quelli di impiego di propri siti e app. In ogni caso, nella gran parte delle attività economiche, ben oltre il 40% delle imprese si serve di piattaforme per vendere i propri prodotti e servizi sul web.

Grafico 3.2.4 - Imprese italiane con almeno 10 addetti che realizzano vendite sul web, per settore merceologico e canale di vendita (% sul totale, 2020)

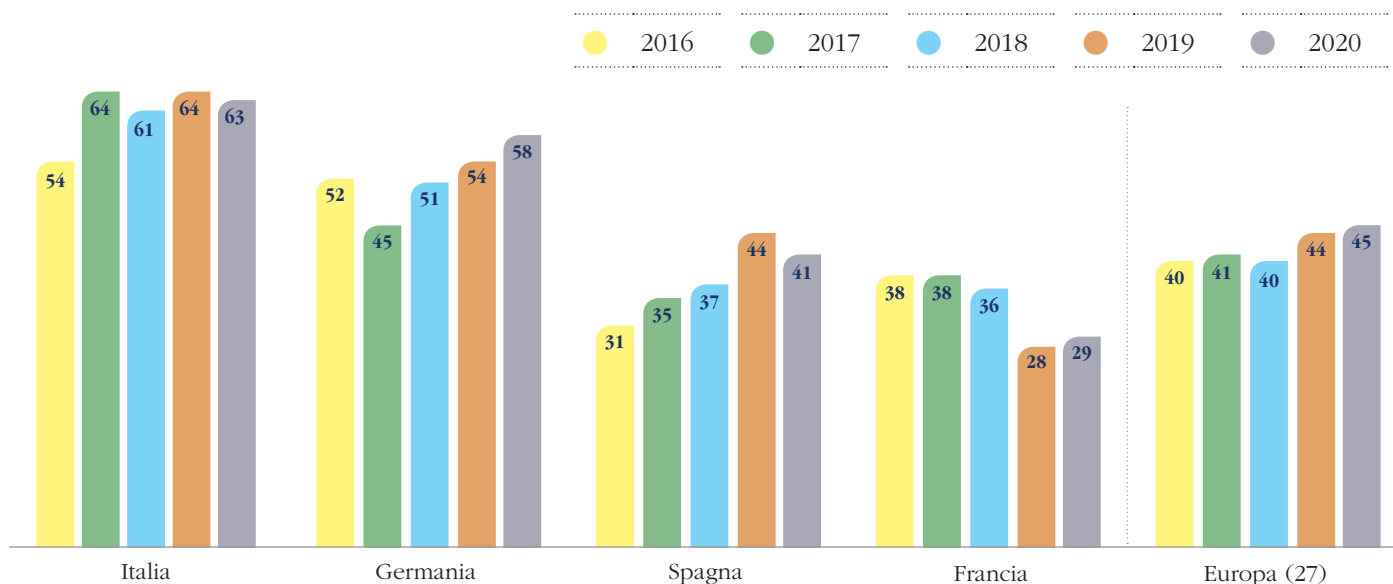


Fonte: Istat (rilevazione 2021)

In ambito europeo, continua a spiccare la posizione dell'Italia, che registra una frequenza con cui gli utenti commerciali si avvalgono dell'intermediazione delle piattaforme per le vendite sul web stabilmente più alta della media. Nel 2020 (Grafico 3.2.5), il valore dell'Italia è di 18 punti percentuali superiore a quello

mediamente osservato per i Paesi dell'Unione europea, sottolineando ancor più l'importanza della tutela che necessita di essere assicurata all'utenza commerciale e la valenza determinante che, in tal senso, assume l'operato dell'Autorità nell'applicazione a livello nazionale del regolamento P2B.

Grafico 3.2.5 - Ricorso all'intermediazione delle piattaforme nelle vendite sul web in Europa (% di imprese con almeno 10 addetti che realizzano vendite sul web)



Fonte: EUROSTAT (rilevazioni 2017-2021)

Infine, sotto il profilo del valore delle vendite generato per gli utenti commerciali da ordini ricevuti tramite siti e app di piattaforme, l'Istat stima che nel 2020 lo stesso corrisponda a circa il 13% del fatturato totale derivante dalle

vendite sul web. Valore che giunge a incidere in misura preponderante sul fatturato realizzato online per le imprese dei settori della ristorazione (88%) delle costruzioni (68%) e della fabbricazione di computer (64%).

3.3

L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea

3.3.1 L'ambito europeo

Con la comunicazione “Plasmare il futuro digitale dell'Europa”⁶, la Commissione europea ha formalizzato l'intenzione di ripensare le norme del mercato interno per i servizi digitali, rilevando che tali servizi (in particolare, quelli forniti dalle grandi piattaforme online) stanno determinando una profonda trasformazione dei flussi economici, delle relazioni sociali e dell'esercizio di alcuni diritti fondamentali (quali la libertà di espressione e l'accesso all'informazione), offrendo, da un lato, nuove opportunità di crescita per il mercato unico e amplificando, al contempo, i rischi per cittadini e utenti.

Nel perimetro di tale iniziativa, la Commissione ha quindi rilasciato una serie di proposte legislative, alcune delle quali in fase di discussione. Sul fronte dell'assetto concorrenziale dei mercati digitali e dell'idoneità degli strumenti di intervento antitrust attualmente disponibili al fine di garantirne la contendibilità, la Commissione, a valle della consultazione pubblica *New Competition Tools*, ha rilasciato, nel dicembre 2020, la proposta di regolamento *Digital Markets Act* (DMA). Il provvedimento normativo interviene a complemento della vigente disciplina antitrust, introducendo un regime *ex ante* di obblighi e divieti applicabili ai c.d. “gatekeeper”, vale a dire *player* online che forniscono determinati servizi di piattaforma (c.d. “core platform services”) e che la Commissione individuerà alla luce di criteri preordinati dal Regolamento e mediante un apposito meccanismo di designazione.

La proposta di regolamento *Digital Services Act* (DSA), pubblicata in parallelo con la proposta di regolamento DMA, ha l'obiettivo di aggiornare il regime delle responsabilità per i

fornitori di servizi digitali e reca un insieme di obblighi applicabili a tutti gli intermediari online che forniscano servizi nell'Unione (a prescindere dal Paese di stabilimento), con incisività crescente sulla base del modello di *business* e della dimensione d'impresa dell'operatore: dagli *Internet Service Provider* che forniscono servizi di mero trasporto, ai servizi di *caching*, ai servizi di *hosting*, fino ad arrivare alle c.d. “very large online platforms and search engines” (VLOSEs), cioè alle piattaforme online ed ai motori di ricerca di dimensioni molto grandi, sui quali graveranno maggiori obblighi.

Nata con l'obiettivo di aggiornare le norme che presiedono alla fornitura online di beni, prodotti e servizi “illegali”, tuttora riconducibili alla citata Direttiva sul commercio elettronico⁷, nel corso del dibattito legislativo recentemente conclusosi, la disciplina DSA è stata estesa al campo dei contenuti audiovisivi, per coprire in modo più incisivo fenomeni di disinformazione online.

In tal senso, al fine di comprendere il ruolo delle piattaforme digitali rispetto ai fenomeni di disinformazione registrati dapprima durante il periodo della pandemia, quindi in relazione al conflitto in Ucraina, l'Unione europea ha deciso di avviare una riflessione sulla necessità di dare regole e vincoli all'intero settore elaborando una serie di iniziative coordinate a livello continentale – dimensione indispensabile per la disciplina di fenomeni che travalicano i confini nazionali. Tali misure sono destinate ad operare in sinergia rispetto alle nuove direttive c.d. SMAV e *copyright*.

Tra esse, meritano un cenno la comunicazione sul Piano d'azione per la democrazia eu-

⁶ Comunicazione della Commissione europea del 19 febbraio 2020 *Shaping Europe's digital future*, COM (2020) 67, disponibile al link <https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future>.

⁷ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

ropea⁸, con cui la Commissione ha proposto una serie di misure per promuovere la partecipazione democratica, contrastare la disinformazione e sostenere la libertà e l'indipendenza dei mezzi di informazione; la proposta di regolamento sulla trasparenza della pubblicità politica (*Political Advertising*) lanciata alla fine del 2021; l'iniziativa legislativa *European Media Freedom Act* (EMFA) attesa per la seconda metà del 2022, che si prefigge di fissare una cornice di regole comuni per far progredire il mercato interno dei media salvaguardandone la libertà e il pluralismo, sia *offline* che sulla rete Internet. Ad essi si aggiungerà, il nuovo *Code of Practice on Online Disinformation*, destinato a sostituire il Codice del 2018, introducendo una logica di co-regolamentazione, in linea con i suggerimenti promossi dall'ERGA, nell'ambito delle attività di monitoraggio del Codice coordinate dall'Autorità nel 2019 e 2020.

Si tratta di norme che non hanno precedenti nel panorama mondiale e che sono destinate a cambiare radicalmente non solo i mercati di competenza dell'Autorità, ma l'intero settore dei servizi digitali. La Commissione europea ha chiarito in varie occasioni che le norme del DSA sono destinate ad operare sia direttamente sui servizi digitali, sia in modo complementare, rispetto ad altre norme specifiche, in quanto *lex specialis*; si pensi, con riferimento ai settori di competenza dell'Autorità, al regolamento P2B, alla nuova direttiva *Copyright* e alla nuova direttiva SMAV, nonché, in prospettiva, all'EMFA.

Inoltre, in considerazione dell'evoluzione dei modelli di *business* delle piattaforme attraverso l'utilizzo dei dati e dell'intelligenza artificiale, la Commissione europea ha pubblicato una proposta di regolamento (c.d. "*Data Act*") con cui si cerca di regolare l'accesso e l'uso dei dati. Si tratta di un'importante iniziativa legislativa all'interno della Strategia europea per i dati⁹ che individua i soggetti abilitati a creare valore a partire dai dati e le relative condizioni. La

proposta di provvedimento normativo mira sostanzialmente a promuovere un mercato dei dati concorrenziale e a creare opportunità per soluzioni innovative *data-driven* rendendo i dati più accessibili a tutti.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha seguito puntualmente i processi legislativi ed istituzionali sopra richiamati, partecipando alla definizione dei documenti di posizione dei vari organismi di coordinamento di cui fa parte, principalmente l'ERGA, in ragione dei temi oggetto di disciplina, ma anche il BEREC (in relazione al DMA) e l'ERGP (in relazione al DSA), fornendo contributi propri sui temi di particolare rilievo (è il caso della partecipazione alla consultazione pubblica europea EMFA, conclusasi lo scorso 25 marzo), nonché partecipando attivamente alla definizione della posizione italiana, nell'ambito dei tavoli nazionali di coordinamento.

3.3.2 La normativa nazionale

La significativa evoluzione normativa, in larga parte di derivazione europea, ha ampliato le competenze dell'Autorità in materia di piattaforme online, soprattutto con riferimento alla capacità di risposta ai rischi per gli utenti¹⁰. Al riguardo, si fa riferimento agli interventi in materia di diritto d'autore online e dei diritti connessi e in tema di servizi di condivisione di video ("*video sharing platform*", di seguito anche VSP). Il "**decreto copyright**" (d.lgs. n. 177/2021) e il "**decreto Sat-Cab**" (d.lgs. n. 181/2021) rimettono all'Autorità l'adozione delle norme attuative di rango secondario. Il primo decreto, che ha recepito la direttiva UE 2019/790, ha significativamente modificato e integrato la legge sul diritto d'autore del 22 aprile 1941, n. 633 (LDA), attribuendo all'Autorità nuove e rilevanti competenze di regolazione, vigilanza e sanzionatorie, nonché di risoluzione delle controversie. La direttiva *Sat-Cab* (UE 2019/789) è stata implementata attraverso norme che hanno modificato, in particolare, l'art. 16 LDA, con l'introduzione

8 COM(2020) 790 final – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione per la democrazia europea.

9 COM(2020) 66. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una strategia europea per i dati.

10 A titolo di esempio nell'ambito delle comunicazioni elettroniche, i possibili rischi derivano dalla mancata interoperabilità tra servizi, mentre, con riferimento ai servizi media audiovisivi, sono rilevanti i rischi di diffusione di contenuti terroristici, discorsi d'odio o contenuti dannosi per i minori. Infine, nel caso del diritto d'autore, il rischio principale è la diffusione illegale di contenuti protetti.

dell'art. 16-*bis* che regola i diritti di ritrasmissione dei programmi televisivi (d.lgs. n. 181/2021). All'Autorità è affidato il compito di individuare i criteri di rappresentatività degli organismi di gestione collettiva in materia di ritrasmissione di programmi televisivi o radiofonici¹¹.

Tra le novità introdotte dal decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 208 (TUSMA), di recepimento della direttiva (UE) 2018/1808, occorre evidenziare l'introduzione di una disciplina specifica per i servizi di piattaforma per la condivisione di video (VSP) e l'attribuzione all'Autorità di importanti compiti inerenti agli aspetti di regolazione, vigilanza, sanzione e risoluzione delle controversie in materia. In quest'ultimo ambito, l'intervento del legislatore europeo è stato sicuramente innovativo, teso a riflettere l'evoluzione del mercato, garantendo un equilibrio tra l'accesso ai servizi di contenuti online, la tutela dei consumatori e la competitività. L'evoluzione del mercato ha fatto sì che ai contenuti televisivi tradizionali se ne siano affiancati di nuovi, come quelli messi a disposizione dai fornitori di servizi di piattaforma per la condivisione di video.

Le *video sharing platform* hanno la caratteristica di fornire un servizio di natura economica, offerto su reti di comunicazione elettronica, rivolto al grande pubblico, con la finalità di informare, intrattenere, o educare. Rispetto a un servizio di media tradizionale, un servizio di VSP non offre solo programmi, ma anche (o esclusivamente) video generati dagli utenti (*user generated content*). Per stabilire se la fornitura di tali video sia l'obiettivo principale del servizio - elemento qualificante di una VSP - occorre valutare, oltre al servizio stesso nella sua interezza o limitatamente ad una sua parte, se essa ne rappresenti una funzionalità essenziale. Il fornitore della piattaforma per la condivisione di video, inoltre, a differenza di quanto accade per i servizi di media tradizionali, non ha la responsabilità editoriale dei contenuti. L'organizzazione degli stessi è infatti determinata anche con mezzi auto-

matici o algoritmi, in particolare mediante visualizzazione, attribuzione di tag e sequenziamento.

All'Autorità è attribuito un potere di intervento – in circostanze puntualmente definite dal TUSMA – per limitare la circolazione di programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive veicolati da piattaforme per la condivisione di video il cui fornitore sia stabilito in un altro Stato membro, laddove tali contenuti siano “diretti al pubblico italiano”. La *ratio* di tale previsione risiede nell'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali degli utenti italiani. Sono tre le circostanze e le finalità identificate dall'art. 41 TUSMA in cui è possibile un intervento diretto dell'Autorità in deroga al principio del Paese d'origine: *a*) la tutela dei minori da contenuti potenzialmente nocivi per lo sviluppo fisico, psichico o morale; *b*) il contrasto all'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché la violazione della dignità della persona; *c*) la tutela dei consumatori, compresi gli investitori.

Al successivo art. 42 del TUSMA, vengono quindi declinate le specifiche previsioni rivolte ai fornitori di servizi di piattaforma per la condivisione di video soggetti alla giurisdizione italiana – vale a dire quelli stabiliti sul territorio nazionale ai sensi dell'art. 41 – prevedendo, in capo a tali soggetti, l'obbligo di adottare una serie di misure di tutela degli utenti. A questo fine, il legislatore, in aderenza agli indirizzi espressi nella direttiva, ha previsto il ricorso a forme di co-regolamentazione e di autoregolazione da realizzarsi tramite l'adozione di codici di condotta, la cui conformità alla legge è rimessa alla verifica dell'Autorità medesima che ne attribuisce efficacia con propria delibera di approvazione e vigila sulla relativa attuazione. In particolare, l'Autorità – sentiti l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori - è chiamata ad adottare apposite linee guida contenenti i criteri cui devono uniformarsi i codici di condotta emanati

¹¹ L'art. 8 della legge di delegazione europea ha fissato due criteri, funzionali ad una implementazione rigorosa del principio del “paese d'origine” applicabile ai servizi online accessori e delle regole per l'esercizio della gestione collettiva obbligatoria dei diritti di ritrasmissione introdotti dalla Direttiva. L'obiettivo perseguito è dunque quello di “assicurare una definizione quanto più circoscritta dei programmi di produzione propria che sono finanziati dall'organismo di diffusione radiotelevisiva”, rilevando altresì che i servizi online accessori sono riferibili a soggetti diversi rispetto all'organismo di diffusione che ha effettuato la trasmissione iniziale e, a tale stregua, essi vanno precisamente individuati ai fini della licenza.

dai fornitori. L'Autorità stabilisce la procedura di vigilanza concernente il monitoraggio e la valutazione periodica di conformità, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.

Sono previsti, infine, meccanismi di ri-

soluzione extragiudiziale delle controversie tra utenti e fornitori di piattaforme per la condivisione di video. Al riguardo, l'Autorità è chiamata ad adottare un apposito regolamento per definirne termini e modalità.

3.4

Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

Alla luce delle evoluzioni normative e di mercato che hanno interessato i servizi Internet e le piattaforme online, l'Autorità ha avviato alcune attività volte ad attuare una serie di interventi legislativi, sia per l'aggiornamento delle disposizioni sul diritto d'autore, sia per l'applicazione del regolamento in materia di *platform-to-business*. Al contempo, è proseguita l'azione di vigilanza e sanzionatoria nell'ambito delle competenze affidate all'Autorità su diritto d'autore, gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi.

3.4.1 L'attuazione nazionale della c.d. Direttiva Copyright

Nell'ambito delle competenze attribuite dal d.lgs. n. 177/2021, che ha recepito la direttiva europea sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, AGCOM ha avviato le attività finalizzate all'adozione dei regolamenti attuativi delle norme di rango primario (v. par. 3.3.2).

In particolare, l'Autorità ha ritenuto di procedere secondo tre principali linee d'azione.

In primo luogo, è stata avviata una consultazione pubblica sull'implementazione dell'articolo 43-*bis* della legge sul diritto d'autore, relativo alla determinazione dell'equo compenso per l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico¹². Ai sensi del citato articolo, l'Autorità è chiamata a stabilire i criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso dovuto agli editori dai prestatori di servizi della società dell'informazione, ivi comprese le imprese di *media monitoring* e di rassegna stampa, per l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico. Al fine della determinazione dell'equo compenso, l'Autorità tiene conto, tra l'altro, dei seguenti criteri definiti dal Legislatore: nu-

mero di consultazioni online dell'articolo, anni di attività e rilevanza sul mercato degli editori, numero di giornalisti impiegati, nonché – per entrambe le parti – costi sostenuti per gli investimenti tecnologici e infrastrutturali e benefici economici derivanti dalla pubblicazione, quanto a visibilità e ricavi pubblicitari. Tali criteri di riferimento concorreranno a determinare la base di calcolo su cui applicare l'aliquota per la quantificazione dell'equo compenso dovuto agli editori. Ferma restando la libera negoziazione tra le parti e il diritto di adire l'autorità giudiziaria, le parti interessate potranno rivolgersi all'Autorità per la determinazione dell'equo compenso dovuto.

La seconda linea di azione è diretta ad attuare l'art. 102-*decies* della legge sul diritto d'autore, relativo ai meccanismi di reclamo degli utenti per la disabilitazione dell'accesso o la rimozione di contenuti da essi caricati online. In particolare, la norma introduce l'obbligo, per i prestatori di servizi di condivisione di contenuti online, di istituire e rendere disponibili, agli utenti, dei servizi meccanismi di reclamo celeri ed efficaci per la contestazione della decisione di disabilitazione dell'accesso, o di rimozione di specifiche opere, o di altri materiali da essi caricati. Inoltre, viene previsto che la decisione adottata dal prestatore di servizi di condivisione di contenuti online, a seguito del reclamo, possa essere contestata con ricorso presentato all'Autorità. A tal fine, saranno sottoposte a consultazione pubblica le linee guida concernenti i meccanismi di reclamo predisposti dai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online, nonché un regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra prestatore di servizi di condivisione di contenuti online e utenti.

Infine, la terza linea di azione riguarda le nuove disposizioni di cui agli artt. 110-*ter*, qua-

¹² Delibera n. 195/22/CONS, recante "Consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso per l'utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico di cui all'articolo 43-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633".

ter, quinquies e sexies della legge sul diritto d'autore (LDA), cui si aggiunge la previsione di cui all'art. 180-*ter*, in materia di intermediazione del diritto d'autore e dei diritti connessi. In particolare, l'Autorità è chiamata ad emanare le disposizioni attuative volte a disciplinare la risoluzione delle controversie in materia di obblighi di comunicazione e informazione in capo ai soggetti ai quali sono stati concessi in licenza o trasferiti i diritti, nei confronti degli autori e degli artisti interpreti o esecutori (art. 110-*quater*). Viene inoltre introdotto un meccanismo di adeguamento contrattuale che deve essere utilizzato qualora un autore o un artista, interprete o esecutore, riscontri che il compenso pattuito per un'opera o una prestazione artistica con una controparte contrattuale sia stato sproporzionatamente basso rispetto ai proventi generati nel tempo (art. 110-*quinques*).

Sono previsti, altresì, poteri di vigilanza e sanzionatori in capo all'Autorità in merito al rispetto degli obblighi di informazione e comunicazione, con la possibilità di irrogare sanzioni al soggetto inadempiente fino all'1% del fatturato. Inoltre, ai sensi dell'art. 110-*ter*, all'Autorità è attribuito il compito di fornire assistenza qualora due parti incontrino difficoltà nel raggiungere un accordo contrattuale per la concessione di una licenza per lo sfruttamento di opere audiovisive su servizi di video *on demand*, attraverso indicazioni sulle opportune soluzioni negoziali, anche con riferimento al compenso.

3.4.2 Le attività in materia di diritto d'autore online

L'Autorità è da tempo impegnata nella tutela del diritto d'autore, da un lato, attraverso l'educazione dei consumatori alla legalità e la promozione dell'offerta legale delle opere digitali e, dall'altro lato, con un'intensa attività di *enforcement*, ossia di repressione delle violazioni del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica.

La competenza dell'Autorità in materia di diritto d'autore è stata ampliata dal c.d. "decre-

to rilancio" (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) ai casi di diffusione illecita di contenuti in rete mediante i servizi di messaggistica istantanea che utilizzano, anche indirettamente, risorse di numerazione. Lo stesso decreto ha inoltre sancito il potere dell'Autorità di comminare sanzioni pecuniarie fortemente dissuasive nei confronti di coloro che non ottemperano agli ordini di rimozione dei contenuti illecitamente diffusi. Pertanto, al termine di una consultazione pubblica e a seguito del positivo vaglio della Commissione europea¹³, nel mese di luglio 2021, con la delibera n. 233/21/CONS, sono state approvate le modifiche al regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica.

A otto anni dall'entrata in vigore del regolamento sulla tutela del diritto d'autore, sono state inviate all'Autorità 3.418 istanze. Nel periodo di riferimento, sono pervenute 678 istanze, valore che conferma quello del periodo precedente (688)¹⁴. In particolare, per comprendere il forte incremento dell'attività di questi anni e l'efficacia dell'azione amministrativa, assumono rilievo due dati: il numero di istanze pervenute negli ultimi due anni rappresenta circa il 40% del totale dal 2014 ad oggi; inoltre, il numero di istanze gestite mensilmente si è più che triplicato, passando dalle 17 del primo anno di entrata in vigore del regolamento alle attuali 59. Circa l'85% delle istanze pervenute (576 su 678) è stato trattato con rito abbreviato di cui circa il 74% (ovvero il 62% del totale) ha riguardato procedimenti cautelari e per reiterazione di violazioni già precedentemente accertate. Più in dettaglio, 415 istanze sono state presentate per reiterazioni di violazioni già accertate, aventi ad oggetto, in larga parte, la diffusione illecita di opere audiovisive e sonore; 11 istanze sono state inviate con richiesta di procedimento cautelare e hanno riguardato principalmente la diffusione illecita di una notevole quantità di opere sonore¹⁵.

Un ulteriore indicatore di efficacia dell'azione amministrativa, avuto riguardo alle ricadu-

¹³ Nell'ambito della procedura di notifica ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535 sulla trasparenza del mercato unico.

¹⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.7.

¹⁵ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.8.

te in termini di educazione alla legalità e di mediazione fra le parti, è senz'altro il numero di adeguamenti spontanei, soprattutto ordinari, pari al 47,8%.

Vale inoltre segnalare come larga parte delle istanze pervenute (542 su 678, ossia il 79,9%)¹⁶ si concluda con ordini di disabilitazione dell'accesso, mediante blocco del DNS, rivolto ai prestatori di servizi di *mere conduit* operanti sul territorio italiano, ovvero con ordini di rimozione selettiva del contenuto. La parte numericamente più rilevante (413 su 542, ossia il 76,2%) è costituita da ordini per reiterazione di violazioni relative a siti già oggetto di ordini di disabilitazione che hanno modificato il proprio nome a dominio (c.d. *alias*).

Gli ordini disposti ad esito dei procedimenti per reiterazione, come pure quelli disposti nei casi di procedimenti cautelari (11), sono adottati con determina dalla Direzione competente, tenuta ad informarne periodicamente l'organo collegiale. Gli ordini disposti invece direttamente dall'organo collegiale a conclusione del procedimento sono stati 118 (pari al 21,7% del totale degli ordini adottati).

Nessuno degli ordini impartiti è stato oggetto, ai sensi del regolamento di cui alla delibera n. 680/13/CONS e s.m.i., di reclamo (artt. 8-*bis*, comma 4 e 9-*bis*, comma 5), o di ricorso dinanzi al giudice amministrativo (art. 17).

3.4.3 L'applicazione del Regolamento europeo in materia di *platform to business*

Il regolamento (UE) 1150/2019 (anche "regolamento P2B")¹⁷ ha introdotto nell'ordinamento europeo un nuovo insieme di regole relative al c.d. *platform to business*, allo scopo di promuovere equità e trasparenza nelle relazioni tra fornitori di servizi di intermediazione e mo-

tori di ricerca online e, tra utenti commerciali e titolari di siti web aziendali.

Tale intervento si inserisce nell'ambito delle azioni avviate dalla Commissione europea, dirette a contrastare i potenziali comportamenti scorretti e i rapporti asimmetrici che possono instaurarsi nelle relazioni tra le piattaforme e gli utenti *business*, in considerazione del ruolo cruciale svolto dai servizi di intermediazione online e dai motori di ricerca - quali essenziali punti di accesso al mercato - per gli utenti commerciali e per le imprese che gestiscono siti web.

L'Autorità ha svolto le attività di competenza in materia di *platform to business*, ad essa affidate dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021)¹⁸, volte a garantire l'adeguata ed efficace applicazione della normativa.

A ottobre 2021 è stato avviato un monitoraggio allo scopo di verificare l'adempimento da parte dei fornitori di servizi di intermediazione online e di motori di ricerca online alle prescrizioni del regolamento (UE) 2019/1150, con specifico riferimento alla trasparenza delle clausole negoziali e dei meccanismi di posizionamento (artt. 3-10) e all'accesso ai mezzi per la risoluzione extragiudiziale delle controversie (artt. 11-12). Sono state inviate richieste di informazioni ai fornitori di servizi di intermediazione e motori di ricerca online che forniscono servizi in Italia. In particolare, le informazioni richieste hanno riguardato: le decisioni di modifica, limitazione e cessazione della fornitura dei servizi di intermediazione, la casistica dei reclami ricevuti e la risoluzione di eventuali controversie extra-giudiziali intervenute tra fornitori di servizi di intermediazione e utenti commerciali.

Al fine di individuare eventuali elementi di criticità nell'attuazione del regolamento P2B, è stato inoltrato un apposito questionario alle prin-

¹⁶ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.9.

¹⁷ Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online (Testo rilevante ai fini del SEE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32019R1150>

¹⁸ La legge n. 178/2020 (legge di Bilancio 2021), nel disporre la modifica dell'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, al comma 515, lett. a, n. 2), ha attribuito all'Autorità la competenza a "garantire l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 1150/2019 anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti". La legge ha altresì stabilito, al comma 515, lett. b), che il presidio sanzionatorio, applicabile in caso di violazione di ordini o diffide impartiti dall'Autorità in applicazione del regolamento (UE) 2019/1150, sia il medesimo previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249 per le violazioni in materia di posizioni dominanti.

cipali associazioni di settore e imprese operanti nel mercato italiano. A fronte degli esiti di tale attività, è emersa la necessità di una più stringente attuazione della normativa, nonché di una maggiore sensibilizzazione degli utenti in merito alle tutele previste dal P2B per i minori.

In via generale, si è osservato che i c.d. “termini e condizioni” di servizio praticati dalle piattaforme sono stati implementati includendo le informative previste dal regolamento P2B. Tuttavia, tali informative sono risultate essere strutturate in maniera non omogenea, incompleta, nonché di difficile reperibilità; dunque, carenti in termini di accessibilità e comprensione. Peraltro, anche le prescrizioni sul posizionamento dei siti web sono particolarmente articolate e non sempre vengono attuate in maniera compiuta.

Accanto alla vigilanza d'ufficio sull'applicazione del regolamento P2B, l'Autorità svolge anche una vigilanza su segnalazione di parte. Al riguardo si rappresenta che, in riscontro ad alcune casistiche segnalate, sono state avviate, con i soggetti interessati, le opportune interlocuzioni dirette ad assicurare una migliore *compliance* al regolamento (UE) 2019/1150, attraverso richieste di adeguamento dei termini e condizioni e delle informative sui reclami e mediazione che non risultavano conformi al dettato normativo.

In virtù delle criticità rilevate e in ossequio alle previsioni normative, l'Autorità, con delibera n. 156/22/CONS, ha avviato una consultazione pubblica in merito alla proposta di *Linee guida per l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150*, della durata di 30 giorni, per acquisire commenti e osservazioni da parte dei soggetti interessati. In particolare, le linee guida sono volte a dare indicazioni circa le modalità di dettaglio per la predisposizione dei termini e condizioni di fornitura dei servizi di intermediazione online agli utenti commerciali, nonché dei sistemi di gestione interna dei reclami e dei meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie (mediazione), al fine di assicurare uniformità e coerenza nell'applicazione delle prescrizioni normative. Fermo restan-

do gli orientamenti espressi dalla Commissione europea (con la Comunicazione 2020/C424/01) sulla trasparenza del posizionamento, vengono, altresì, fornite ulteriori indicazioni che i fornitori di servizi di intermediazione online e i motori di ricerca online devono predisporre in merito ai parametri di posizionamento.

3.4.4 La gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi

Per garantire il buon funzionamento della gestione e dell'intermediazione dei diritti d'autore e dei diritti connessi da parte degli organismi di gestione collettiva, l'Autorità svolge attività di vigilanza e sanzionatorie in base alle disposizioni del d.lgs. n. 35/2017¹⁹, il cui articolo 28 prevede obblighi di trasparenza in capo alle c.d. *collecting societies* che gestiscono i diritti d'autore o i diritti connessi per conto di più di un titolare di tali diritti.

Le *collecting* sono tenute a elaborare e pubblicare annualmente una relazione di trasparenza. Nell'ultimo anno, l'Autorità ha rilevato, in alcuni casi, una parziale difformità tra il contenuto della relazione di trasparenza e le disposizioni normative e ha, pertanto, inviato alcune richieste di informazioni ai sensi del regolamento in materia di gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi²⁰, al fine di valutare la necessità di integrare le informazioni fornite.

L'art. 23 del citato decreto prevede, inoltre, che gli utilizzatori delle opere protette trasmettano alle *collecting* le informazioni necessarie per la riscossione dei proventi dei diritti e il pagamento degli importi dovuti ai titolari dei diritti, riguardanti l'utilizzo di opere protette. In tale contesto, l'Autorità ha avviato due procedimenti sanzionatori nei confronti di utilizzatori per la presunta violazione del dettato della norma richiamata. In un primo caso (contestazione n. 09/21/DCA-proc. b2798/AM), il procedimento è stato archiviato a valle del raggiungimento di un accordo tra le parti e dell'effettivo versamento delle somme dovute (delibera n. 64/22/CONS). Nel secondo caso (contestazione 01/21/DSDI-proc.

19 Decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35, recante “Attuazione della direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno”.

20 Cfr. Allegato A alla delibera n. 396/17/CONS (articolo 6, comma 2).

01/GDS), con delibera n. 29/22/CONS, è stata disposta l'archiviazione per intervenuta oblazione del soggetto destinatario della contestazione.

Sono proseguiti i lavori del tavolo tecnico, istituito con la delibera n. 396/17/CONS, finalizzato all'adozione di soluzioni condivise tra i vari soggetti operanti nel settore dei c.d. diritti connessi relativamente a specifiche tematiche correlate all'effettiva implementazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 35/2017. Per quel che concerne la "certezza dei mandati" (nel caso in cui il titolare di un diritto conferisca mandato a due diverse *collecting*, determinando un conflitto tra mandati), è stata discussa e validata, ed è in attesa di approvazione definitiva, la proposta di linee guida per definire gli aspetti tecnico-operativi in materia di consultazione e condivisione delle informazioni dei *database*

delle *collecting* al fine di prevenire e risolvere eventuali conflitti fra mandati. L'Autorità sta poi affrontando ulteriori tematiche, tra cui quella degli standard comuni, condivisi e interoperabili delle informazioni che devono essere scambiate tra utilizzatori e *collecting*, e quella relativa ai soggetti che non hanno dato mandato ad alcuna *collecting* per l'intermediazione dei loro diritti (c.d. apolidi).

L'Autorità è, infine, coinvolta, come osservatore, nelle commissioni speciali istituite in seno al Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore, incaricate di esaminare il decreto ministeriale 5 settembre 2018, n. 386 e la questione relativa alla corretta interpretazione dell'art. 84-*bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633.

3.5

La tutela dell'utenza e dei diritti

L'Autorità ha proseguito lo sforzo di vigilanza per una concreta ed effettiva tutela dei diritti fondamentali, della libertà di espressione, del pluralismo e della correttezza dell'informazione emergenti dal dibattito pubblico online. L'Autorità ha, inoltre, proseguito l'attività di vigilanza e sanzionatoria tesa a rafforzare le tutele degli utenti di servizi offerti in rete, con particolare riferimento al rispetto dei divieti previsti dalla normativa nazionale in materia di *secondary ticketing* (legge n. 232/2016) e di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite in denaro, nonché al gioco d'azzardo ai sensi del c.d. "decreto dignità" (d.l. n. 87/2018, convertito in legge n. 96/2018).

3.5.1 Il dibattito pubblico online

Parallelamente alle attività svolte in ambito internazionale all'interno del gruppo di lavoro dell'ERGA dedicato al contrasto alla disinformazione e al rafforzamento della democrazia nell'ambiente digitale, l'Autorità ha proseguito la sua azione di monitoraggio sull'evoluzione dei fenomeni di disinformazione online a seguito di segnalazioni pervenute da cittadini e associazioni in merito a presunti contenuti di disinformazione circolati online su tematiche inerenti all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Obiettivo specifico degli approfondimenti condotti dall'Autorità è stato la verifica dell'eventuale violazione dei principi di correttezza, imparzialità e pluralismo dell'informazione, nonché della delibera n. 129/20/CONS, contenente l'Atto di richiamo sul rispetto dei principi vigenti a tutela della correttezza dell'informazione con riferimento al tema "coronavirus covid-19".

In occasione degli approfondimenti svolti, si è potuto rilevare come vi sia una tendenza

alla diffusione online di contenuti di disinformazione più frequentemente in forma di video o immagini, piuttosto che di contenuti di tipo testuale. Queste evidenze suggeriscono la necessità di un aggiornamento degli strumenti di analisi per il contrasto dei fenomeni di disinformazione. Tali fenomeni appaiono sempre più complessi in termini di formato (video e immagini), strumenti impiegati (es. *bot e fake account*) ed evoluzione – sempre più rapida – delle piattaforme (con il coinvolgimento di servizi di *instant messaging*) che evolvono molto rapidamente, richiedendo reazioni più tempestive e sofisticate.

In tema di *hate speech*, AGCOM è partner di un consorzio internazionale di ricerca nel progetto **IMSyPP** "*Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech*", selezionato dalla Commissione europea nell'ambito del programma Horizon2020²¹. Obiettivo del progetto è lo sviluppo di modelli e tecniche per l'individuazione automatizzata dell'*hate speech* in diverse lingue, al fine di identificare i fattori determinanti, le raccomandazioni più efficaci sul piano delle narrazioni, nonché le più opportune proposte di *policy* in un'ottica europea.

Il progetto IMSyPP, avviato a marzo 2020 per una durata di 24 mesi poi prorogata a 27, ha completato nel corso dell'anno 2021 la maggior parte delle attività previste. Sono infatti disponibili online (<http://imsypp.ijs.si/results>) i modelli di *machine learning* creati per individuare e classificare contenuti d'odio pubblicati sulle diverse piattaforme di social media in una delle quattro lingue analizzate (inglese, italiano, olandese e sloveno), nonché i *repositories* di dati utilizzati per allenare le reti di apprendimento automatico. Specifiche analisi sono inoltre state condotte per approfondire cause e possibili strategie di contrasto del fenomeno *hate speech online*: il rapporto tra quest'ultimo e la disinfor-

²¹ Il Progetto si qualifica come azione specifica della linea di intervento "*Call for proposals to prevent and combat racism, xenophobia, homophobia and other forms of intolerance and to monitor, prevent and counter hate speech online*".

mazione, il ruolo delle figure retoriche e degli argomenti discussi come fattori scatenanti, l'efficacia di contro-narrazioni e narrazioni alternative nel ridurre la diffusione.

Oltre a contribuire al raggiungimento di tali obiettivi, l'AGCOM ha realizzato un report descrittivo dei fenomeni di odio online e cyberbullismo nei confronti dei minori in Italia. Basato sui più recenti dati raccolti da vari istituti di ricerca, università e organizzazioni che operano nel settore, il documento dedica specifiche sezioni ad ognuno dei principali attori coinvolti nella tutela dei minori online, descrivendo le diverse iniziative messe in campo per aumentare la consapevolezza dei fenomeni discussi e contrastarne la diffusione. In particolare, con specifico riferimento alle piattaforme online, dove *hate speech* e cyberbullismo trovano maggiore risalto, lo studio è propedeutico a sollecitare un adeguamento delle *policies* esistenti per offrire agli utenti strumenti di tutela più efficaci. In qualità di leader del WP4 "*The regulation/legislation perspective*", l'Autorità ha inoltre svolto attività di formazione, divulgazione e comunicazione utilizzando diversi canali (spot, social media, comunicati stampa, webinar) per raggiungere le platee più diversificate (pubblico generale, in particolare i giovani, dipendenti pubblici, studenti, educatori, giornalisti, lettori dei media, piattaforme online, autorità di regolamentazione, politici)²². L'obiettivo è quello di sensibilizzare sul tema *hate speech* e al contempo fornire strumenti efficaci per il contrasto del fenomeno ad ogni livello, condividendo le metodologie utilizzate, nonché gli esiti del monitoraggio del fenomeno. Infine, allo scopo di incrementare la partecipazione proattiva dei diversi attori di mercato coinvolti nell'azione di contrasto all'*hate speech* – piattaforme e editori televisivi in particolare – e condividere gli strumenti di rilevazione e monitoraggio sviluppati con IMSyPP, è stato organizzato un *workshop*²³ nell'ambito del *Tavolo Tecnico per la garanzia*

del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali.

3.5.2 La tutela della legalità online

L'Autorità monitora costantemente l'evoluzione di pratiche che possano costituire violazioni della legalità online, soprattutto se poste in essere per il tramite di piattaforme digitali. In quest'ambito, assume particolare rilievo l'attività di prevenzione, vigilanza e sanzione svolta con riferimento al contrasto del *secondary ticketing* e all'*enforcement* del divieto della pubblicità – anche indiretta – relativa a giochi e scommesse.

Il contrasto al c.d. ***secondary ticketing***, in attuazione delle disposizioni introdotte dall'art. 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di Bilancio 2017)²⁴, si pone quale efficace strumento per prevenire i fenomeni speculativi di accaparramento di biglietti a danno dell'utenza e della reputazione sia degli artisti che degli organizzatori di eventi.

Al riguardo, nel corso del periodo di riferimento l'Autorità ha svolto, sia su segnalazione, sia d'ufficio, significative attività di vigilanza e sanzionatorie nei confronti delle piattaforme online, anche con il supporto del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza. In particolare, con due provvedimenti sanzionatori adottati con le delibere nn. 212/21/CONS e 224/22/CONS, l'Autorità ha sanzionato la società Viagogo AG per violazione del divieto di vendita o collocamento di biglietti per eventi *live* sul territorio nazionale, con riferimento, rispettivamente a 5 e 131 eventi, comminando due sanzioni pecuniarie di 750.000 e 23.580.000 euro.

Nel corso del 2021 e del 2022, sono inoltre state svolte ulteriori attività di vigilanza, sia su segnalazione sia d'ufficio, anche con il supporto del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza,

²² Specifici eventi di formazione hanno riguardato il personale interno e gli iscritti all'Ordine dei Giornalisti.

²³ Il workshop, dal titolo "*The challenges of hate speech online and the measures to counter it*", si è tenuto il 23 maggio u.s..

²⁴ Il comma richiamato prevede che "(a) *l'fine di contrastare l'elusione e l'evasione fiscale, nonché di assicurare la tutela dei consumatori e garantire l'ordine pubblico, la vendita o qualsiasi altra forma di collocamento di titoli di accesso ad attività di spettacolo effettuata da soggetto diverso dai titolari, anche sulla base di apposito contratto o convenzione, dei sistemi per la loro emissione è punita, salvo che il fatto non costituisca reato, con l'inibizione della condotta e con sanzioni amministrative pecuniarie da 5.000 euro a 180.000 euro, nonché, ove la condotta sia effettuata attraverso le reti di comunicazione elettronica, secondo le modalità stabilite dal comma 546, con la rimozione dei contenuti, o, nei casi più gravi, con l'oscuramento del sito internet attraverso il quale la violazione è stata posta in essere, fatte salve le azioni risarcitorie [...]*".

che hanno dato avvio a procedimenti sanzionatori tuttora in corso. In particolare, è stata contestata ad una piattaforma online, avente sede legale all'estero e operante su scala globale, la presunta violazione dell'art. 1, comma 545, della legge n. 232/2016, per l'attività di collocamento di una ingente quantità di biglietti, relativi a 131 eventi di musica e spettacolo live (tra il 2021 e il 2022 su tutto il territorio nazionale), riguardanti artisti nazionali e internazionali. L'istruttoria, svolta nell'ambito del relativo procedimento sanzionatorio, ha confermato le suddette evidenze; pertanto, è in corso di finalizzazione il provvedimento finale di ordinanza ingiunzione nei confronti di tale soggetto, che sarà adottato previo concerto con l'AGCM.

Con specifico riferimento agli strumenti di **contrasto al disturbo da gioco d'azzardo**, anche con riferimento al panorama digitale, l'Autorità ha proseguito nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e sanzionatorie introdotte dall'art. 9 del decreto-legge n. 87/2018, convertito nella legge 96/2018 (c.d. "decreto dignità"), in ordine al rispetto del divieto di qualsiasi forma di pubblicità relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, nonché al gioco d'azzardo. In particolare, dando seguito ad alcune segnalazioni, l'Autorità ha condotto accertamenti su alcuni video – diffusi tramite servizi di condivisione di contenuti online, o per mezzo di siti Internet dedicati – che propongono vincite in denaro, avviando i relativi procedimenti sanzionatori per presunta violazione della normativa.

3.5.3 La vigilanza sugli indici di ascolto

Nel corso del 2021, l'Autorità ha proseguito l'attività di vigilanza sui sistemi di rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei principali mezzi di comunicazione adottando importanti provvedimenti in materia.

In via preliminare, occorre sottolineare come il ruolo dell'Autorità in questo settore sia stato ulteriormente rafforzato attraverso una previsione introdotta dal già citato decreto legislativo di recepimento della direttiva UE 2018/1808 (d.lgs. n. 208/2021) il quale (art. 71,

comma 5, lett. b) ha inteso novellare il dettato dell'art. 1, comma 6, lett. c) n. 11 della legge n. 249/97, attribuendo all'Autorità significativi poteri di indirizzo. In particolare, l'Autorità *“garantisce, anche alla luce dei processi di convergenza multimediale, che le rilevazioni degli indici di ascolto e di lettura dei diversi mezzi di comunicazione, su qualsiasi piattaforma di distribuzione e di diffusione, si conformino a criteri di correttezza metodologica, trasparenza, verificabilità e certificazione da parte di soggetti indipendenti e siano realizzate da organismi dotati della massima rappresentatività dell'intero settore di riferimento”* potendo a tal fine emanare *“le direttive necessarie ad assicurare il rispetto dei citati criteri e principi e vigila sulla loro attuazione”*. Tale attribuzione è peraltro assistita da un presidio sanzionatorio, che consente sanzioni pecuniarie fino all'1 per cento del fatturato rilevante.

Per quel che concerne i provvedimenti di carattere generale, con la delibera n. 194/21/CONS, recante *“Indirizzi in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale”* l'Autorità ha formulato, in coerenza con le indicazioni già espresse sin dal 2006, specifici indirizzi sui sistemi di rilevazione, richiamando la necessità di prevedere misure in grado di assicurare l'assenza di ogni potenziale conflitto di interesse e l'obbligo di fornire garanzie relativamente alla certificazione e alla replicabilità in ogni fase del processo di produzione del dato. È stata in particolare ribadita l'importanza 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. I criteri di trasparenza, verificabilità, indipendenza, terzietà e certificazione previsti dalla citata delibera n. 194/21/CONS sono stati altresì oggetto della risoluzione approvata, il 22 settembre 2021, dalla IX Commissione (trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati²⁵.

In merito alla fornitura dei servizi di diffusione in *live streaming* delle partite di campio-

²⁵ Risoluzione in Commissione conclusiva di dibattito 8/00135.

nato di calcio di serie A da parte della società DAZN, l'Autorità è intervenuta su tre linee di attività (indici di ascolto, tenuta della rete Internet e tutela dei consumatori)²⁶.

In relazione alla **misurazione delle audience** del campionato di calcio di Serie A, l'istruttoria è stata avviata per verificare le criticità emerse circa la metodologia adottata da DAZN. A tal fine, sono stati acquisiti documenti, memorie ed è stato realizzato un ciclo di audizioni con i principali soggetti interessati alla rilevazione. Con la delibera n. 18/22/CONS, recante "*Chiusura dell'istruttoria avviata nei confronti della società DAZN avente ad oggetto la verifica della metodologia di rilevazione degli ascolti*", l'Autorità ha ribadito il ruolo cardine del **JIC** (*Joint Industry Committee*) nella misurazione degli ascolti, individuando misure che consentano ai soggetti interessati di disporre di un dato di *audience* certificato e trasparente.

Più in generale, merita segnalare la prosecuzione, da parte di Auditel, delle attività finalizzate alla produzione e al rilascio della c.d. *total audience*, nonché all'analisi del fenomeno

dell'ascolto non riconosciuto. Il 22 marzo 2022 la società ha comunicato l'implementazione della *first release* del sistema di *total audience* e il conseguente rilascio dei relativi dati a far data dal 1° gennaio 2022.

Relativamente alla misurazione dell'*audience* online sono proseguite le interlocuzioni con la società Audiweb per vigilare sullo stato di avanzamento del suo nuovo impianto di ricerca.

Sul tema della misurazione delle *audience*, come riconosciuto anche dal Consiglio di Utenti Pubblicità Associati (UPA), prosegue l'attività di verifica svolta dall'Autorità come elemento chiave di presidio del mercato in tutte le sue espressioni. A riguardo, già nel mese di settembre 2021, l'associazione UPA, richiamando l'atto di indirizzo di AGCOM, ha presentato specifiche linee guida relative all'integrazione dei sistemi di misurazione delle *audience* e ha promosso un tavolo di confronto sulla rilevazione degli indici di ascolto sui mezzi di comunicazione di massa. Da ultimo, il 30 maggio 2022, UPA è stata audita dall'Autorità per ulteriori aggiornamenti.

²⁶ Per ciascun ambito è stato emanato uno specifico provvedimento: delibera n. 206/21/CONS del 24 giugno 2021, recante "*Atto di indirizzo per il corretto dimensionamento e la dislocazione geografica della rete di distribuzione (CDN) delle partite di calcio di serie A per le stagioni 2021-2024 in live streaming*"; delibera n. 268/21/CONS del 9 settembre 2021, recante: "*Avvio di una istruttoria nei confronti della Società DAZN avente ad oggetto la verifica della metodologia di rilevazione degli ascolti*"; delibera n. 334/21/CONS del 7 ottobre 2021, recante "*Ordine alla società DAZN Limited ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481 e avvio di un procedimento per la definizione di parametri di qualità per la fruizione dei servizi di diffusione in live streaming delle partite di campionato di calcio*".

3.6

Gli indicatori dell'azione regolamentare

All'interno dell'ecosistema digitale, le competenze dell'Autorità si sono nel tempo ampliate, andando a ricomprendere via via nuovi servizi e nuovi ambiti, in ragione dell'evoluzione tecnologica e di mercato, cui ha progressivamente fatto seguito la regolamentazione che si è adattata ed evoluta nell'intento di affrontare le problematiche emergenti.

L'intervento dell'Autorità, dunque, ha sempre più riguardato i servizi online, sia quelli che soddisfano i bisogni di comunicazione degli utenti attraverso la rete Internet (comunicazioni interpersonali, servizi media e servizi postali), sia nuovi servizi online offerti da diverse tipologie di intermediari e in particolare dalle piattaforme, quali ad esempio i fornitori di servizi di intermediazione online, come i *marketplace*, i motori di ricerca, le piattaforme di *video sharing*.

Nell'ambito dei servizi online, il quadro regolamentare ha subito, negli ultimi anni e anche in quello appena trascorso, numerosi aggiornamenti: dal diritto d'autore alla disciplina dei servizi media, con le nuove direttive europee recepite rispettivamente nel LDA e nel TU-SMA; dal regolamento europeo P2B alle norme in materia di *secondary ticketing*, fino al divieto di pubblicità del gioco d'azzardo. Queste innovazioni legislative hanno attribuito nuovi compiti all'Autorità, la cui applicazione – con riferimento a quelle più recenti – ha preso compiutamente avvio solo nell'anno attualmente in corso.

Gli obiettivi principali del regolatore, nel composito panorama normativo e di mercato che caratterizza l'ecosistema online, sono riconducibili principalmente alla tutela del pluralismo e dei diritti di rilevanza costituzionale, alla tutela del diritto d'autore, alla tutela degli utenti e delle categorie più deboli, alla promozione di eque relazioni commerciali online, attraverso regole di trasparenza nei rapporti tra intermediari online e motori di ricerca ed utenti commerciali e titolari di siti web aziendali. Inoltre, mediante le compe-

tenze attribuite all'AGCOM in materia di pubblicità online e di vigilanza sugli indici di ascolto, il regolatore non solo interviene in maniera diretta sui mercati dei servizi media, ma esercita anche un ruolo importante che incide più in generale sugli assetti dei mercati online.

Alla luce di tali obiettivi e delle nuove competenze dell'Autorità, il piano di monitoraggio dell'azione regolamentare ai fini della verifica di impatto della regolamentazione è stato parzialmente aggiornato per tenere conto delle relative attività svolte (v. Tabella 3.6.1). Nel corso dei prossimi mesi, peraltro, esso sarà ulteriormente ampliato per includere ulteriori indicatori che descrivano l'avanzamento dell'operato dell'Autorità nei nuovi ambiti ad essa affidati.

In base ai dati rilevati lo scorso anno, la pubblicità online si conferma un settore fortemente concentrato, nel quale i primi quattro operatori detengono insieme una quota superiore al 70%, che si rivela strutturalmente in crescita negli ultimi anni. In particolare, se si considera l'andamento delle quote del *leader* nei servizi di motori di ricerca, relativamente all'Italia, si registra una posizione di assoluta preminenza del primo operatore (Google Search) il quale detiene stabilmente una quota che oscilla tra il 94% e il 96% del relativo segmento di mercato nell'arco temporale 2015-2021.

Come visto in dettaglio nel capitolo, questa tendenza è il riflesso di un progressivo rafforzamento delle piattaforme online che raccolgono, nel settore della pubblicità online, circa l'84% dei ricavi nel 2021. Esse, inoltre, sono attive anche in diversi stadi della filiera pubblicitaria, gestendo direttamente la vendita non solo dei propri spazi pubblicitari, ma anche della stragrande maggioranza di quelli dei *publisher* e, tra questi, degli editori in particolare. Le ricadute di tali squilibri sono quindi atte a riverberarsi, *in primis* sul finanziamento dell'informazione e, più in generale, sui rapporti di forza contrattuale tra

le piattaforme e le imprese che si servono dei loro servizi.

Non sono esclusi da tali dinamiche gli utenti finali, che ricorrono largamente alle piattaforme online per accedere a numerosissimi servizi, come testimoniano i dati di *audience* dei siti web e delle app, che mostrano un crescente e ampio utilizzo di servizi online, quali ad esempio quelli di vendita (inclusi i *marketplace*) e quelli forniti dai motori di ricerca. Tale evoluzione riguarda altresì gli utenti commerciali, che per vendere online si servono sia di canali diretti, quali il proprio sito web/app, sia di fornitori di servizi di intermediazione online, in proporzioni che variano tra i diversi comparti merceologici.

Oltre alla concentrazione delle risorse economiche, la forte attrattività in termini di *audience* da parte delle piattaforme, le pone in una condizione di vantaggio concorrenziale anche per ciò che riguarda la disponibilità di *big data* e la capacità di valorizzarli, grazie ad algoritmi via via più efficienti e sistemi di intelligenza artificiale.

Tali aspetti, anche in relazione alla disponibilità di *asset* strategici non facilmente replicabili, costituiscono il principale elemento di attenzione delle istituzioni nazionali ed europee. Ne è testimonianza il corrente dibattito in merito alle riforme legislative europee, quali il già menzionato *Digital Services Act*, il *Digital Markets Act*, le proposte *European Media Freedom Act* e *Data Act*, la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale e quella di regolamento sulla trasparenza della pubblicità politica.

Su questi temi l'Autorità è stata costantemente presente in tutte le sedi, nazionali e internazionali, ed è su questi che in futuro la regolamentazione sarà chiamata ad intervenire sempre più intensamente. Da questo punto di vista, allo sforzo già in atto per l'applicazione del quadro regolamentare, tanto in materia di P2B, quanto nell'ambito del diritto d'autore, si aggiungerà nel prossimo anno un ulteriore e rafforzato impegno per contribuire ai processi di riforma in atto e per il prosieguo dell'aggiornamento della regolamentazione, con riferimento, in particolare, all'applicazione delle disposizioni del TUSMA rivolte alle piattaforme di condivisione di video.

Per ciò che riguarda le competenze in materia di tutela del diritto d'autore online, i dati di monitoraggio evidenziano come l'attività svolta dall'Autorità nell'implementazione del relativo regolamento abbia riguardato soprattutto procedimenti con rito abbreviato, che rappresentano circa il 66% di quelli avviati, in diminuzione rispetto agli scorsi anni, durante i quali si era registrata una preponderanza delle violazioni gravi e massive rispetto a quelle occasionali degli utenti. Se si considera, invece, l'esito dei procedimenti, circa l'80% delle istanze si è concluso con un ordine di disabilitazione dell'accesso e il 76% circa di questi è costituito da ordini intervenuti a causa di reiterazione delle violazioni relative a siti già oggetto di blocco del DNS. I fenomeni di violazione, dunque, si confermano legati a organizzazioni che agiscono su larga scala e per finalità di lucro. Per quanto riguarda il numero di adeguamenti spontanei, che costituisce l'esito più auspicabile, questo resta su valori pari a circa il 48% dei provvedimenti.

Sul fronte del contrasto alla illegalità online, relativamente al divieto di pubblicità del gioco a pagamento e al *secondary ticketing*, l'Autorità ha svolto l'attività di vigilanza e sanzionatoria nei riguardi delle piattaforme online. Per ciò che attiene al contrasto del *secondary ticketing*, le contestazioni avviate sono state numerose. In particolare, sono state comminate nei confronti della società Viagogo AG due sanzioni pecuniarie, rispettivamente di 750.000 e 23.580.000 euro. A seguito di alcune segnalazioni, inoltre, l'Autorità ha effettuato accertamenti specifici per violazioni del divieto di pubblicità del gioco a pagamento che si sono tradotti in 14 atti di contestazione.

Alla luce degli scenari di mercato e del contesto regolamentare, l'impegno dell'Autorità deve dunque proseguire con un'attenta azione di monitoraggio degli assetti competitivi e di vigilanza, anche attraverso la messa a regime delle nuove regole volte a promuovere un ambiente online sicuro, aperto e in cui possano svilupparsi transazioni commerciali eque e dove possa svolgersi un dibattito pubblico corretto, equilibrato, trasparente, rispettoso dei diritti degli individui e dei valori democratici.

Tabella 3.6.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - servizi internet e piattaforme online

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021
Concorrenzialità	Indice CR4 – pubblicità online	Indice CR4 – pubblicità online	69,2%	72,4%	73,8%	68,3%	68,7%	73,2%	74,4%
	Quota del <i>leader</i> di mercato - motori di ricerca ⁽¹⁾	Quota del <i>leader</i> di mercato - motori di ricerca ⁽¹⁾	95,5%	95,0%	94,2%	95,1%	96,3%	96,2%	95,5%
Diritti digitali	Tutela del diritto d'autore ⁽²⁾	Numero di procedimenti aventi ad oggetto violazioni gravi o massive - rito abbreviato (% sul totale dei procedimenti avviati) ⁽³⁾			70,0%	82,0%	77,0%	70,0%	66,5%
		Numero di procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell'accesso (% sul totale delle istanze ricevute) ⁽³⁾			55,0%	78,0%	74,0%	76,0%	79,9%
		Numero reiterazioni concluse con ordini di disabilitazione di accesso (% sul totale degli ordini)				50,0%	63,0%	74,0%	76,2%
		Numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione (% sul totale dei procedimenti avviati con rito ordinario) ⁽³⁾			71,0%	64,0%	68,0%	48,0%	47,8%
Tutela dell'utenza e dei diritti	Contrasto all'illegalità online	Numero di procedimenti sanzionatori avviati						3	7 ⁽⁴⁾
		Numero di violazioni (eventi <i>live</i>) su piattaforme online sanzionate (<i>secondary ticketing</i>)						98	136 ⁽⁴⁾
		Numero di violazioni (mezzo/sito di diffusione/destinazione) sanzionate (divieto pubblicità gioco d'azzardo)						1	14 ⁽⁴⁾
		Totale sanzioni amministrative pecuniarie irrogate (<i>secondary ticketing</i>)						5.580.000 euro	24.330.000 euro ⁽⁴⁾
		Totale sanzioni amministrative pecuniarie irrogate e oblazioni (divieto pubblicità gioco d'azzardo)						100.000 euro	133.334 euro ⁽⁴⁾

Nota: i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

(1) Elaborazioni dell'Autorità su dati Statcounter (% pagine visitate).

(2) A seguito delle modifiche del Regolamento sull'applicazione del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, gli indicatori sono stati sostituiti e non sono confrontabili con quelli del precedente piano di monitoraggio.

(3) Il periodo di riferimento dell'indicatore è aprile 2014-aprile 2015; maggio 2015-aprile 2016; maggio 2016-aprile 2017; maggio 2017-aprile 2018; maggio 2018-aprile 2019; maggio 2019-aprile 2020; maggio 2020-aprile 2021; maggio 2021-aprile 2022.

(4) I valori includono anche il primo semestre 2022.

4.

I SERVIZI POSTALI

4.1

Gli scenari dei mercati

4.1.1 Il settore nell'economia italiana

Nel 2021, si confermano gli effetti prodotti dal processo di digitalizzazione che, come noto, ha contribuito a trasformare in modo incisivo il mercato postale, sotto il profilo sia dell'evoluzione merceologica dei servizi offerti, sia delle modalità operative relative alla fornitura del servizio. La digitalizzazione, operante in tutti i settori economici, sta continuando a incidere significativamente nel settore postale, determinando, da un lato, una notevole riduzione dei volumi di corrispondenza tradizionale (c.d. *e-substitution*), dall'altro, l'incremento dei volumi di pacchi postali (crescita dell'*e-commerce*) e la ridefinizione della catena del valore per la gestione dei servizi di consegna. Si segnala, inoltre, la presenza sempre maggiore delle piattaforme online per la vendita di beni (*e-retailer*), che svolgono in proprio il servizio postale.

Gli operatori postali, comprese le piattaforme *e-commerce* che svolgono in proprio il servizio di consegna dei pacchi, per rispondere ai bisogni di una clientela sempre più attenta alla qualità del servizio, hanno ampliato l'offerta delle modalità di consegna (migliorando i tempi, introducendo l'opzione della consegna pomeridiana o nei giorni festivi e la modalità di recapito presso gli armadietti automatici o i negozi convenzionati). Gli operatori hanno altresì sviluppato applicativi digitali per la gestione delle consegne e dei resi. L'innovazione tecnologica, in tal senso, ha permesso di migliorare la qualità del servizio offerto e di incrementare la produttività degli operatori postali, con l'adozione di sistemi di gestione dei flussi più efficienti sia nelle lunghe distanze, con l'ottimizzazione dei carichi e dei percorsi, sia nell'ultimo miglio, con soluzioni economicamente vantag-

giose come, ad esempio, il recapito congiunto di pacchi e lettere.

Il grafico 4.1.1 mostra, per l'arco temporale 2017-2021, l'andamento dei volumi totali dei servizi di corrispondenza e dei pacchi postali (senza distinzione tra servizio universale e non). Si rileva che, nel quinquennio considerato, i volumi dei servizi di consegna dei pacchi sono quasi raddoppiati, mentre gli invii di corrispondenza si sono ridotti di quasi un terzo. Nel 2021, i volumi dei pacchi postali sono cresciuti, rispetto all'anno precedente del 12%, mentre i servizi di corrispondenza sono rimasti stabili.

Nel 2021, il settore postale nel suo complesso ha registrato, in Italia, circa 3,26 miliardi di invii, in crescita del 3,2% rispetto al 2020. Il fatturato complessivo è stato di 7,78 miliardi di euro, con un incremento del 14,4% rispetto all'anno precedente, riconducibile prevalentemente ai ricavi da consegna pacchi non rientranti nel servizio universale¹. A questo dato vanno aggiunti i ricavi derivanti da servizi, come la filatelia, la vendita di caselle postali, i servizi di intermediazione, che, nel 2021, ammontano a circa 115 milioni di euro. Il peso dei servizi postali sull'economia, misurato dal rapporto tra i ricavi del settore ed il PIL, è pari allo 0,44%, in crescita rispetto all'anno precedente.

Nel mercato sono presenti oltre tremila soggetti dotati del titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza), in costante aumento nel corso degli anni (+22,2% nell'ultimo quinquennio, +9,6% rispetto al 2021). In relazione alla ragione sociale, si evidenzia che il 39% sono imprese individuali, un terzo sono società a responsabilità limitata e solo il 2% sono società per azioni², una peculiarità tutta italiana, che non si

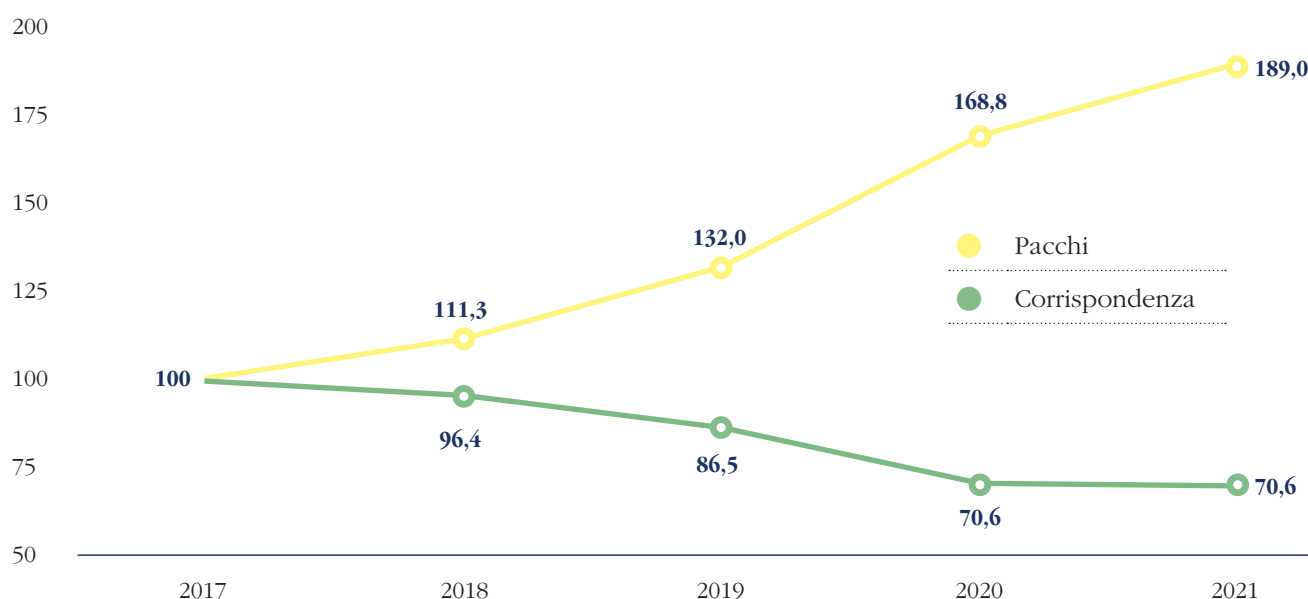
¹ I servizi postali considerati per la valutazione dei ricavi complessivi del settore sono il servizio universale, inclusi i servizi di notifica a mezzo posta, ed i servizi postali non rientranti nel perimetro del servizio universale, inclusi i servizi di corriere espresso.

² Al 31 marzo 2022 il numero delle imprese era pari a 3.548 (2.103 dotati di licenza individuale, 2.630 di autorizzazione generale e 51 autorizzazioni ad effetto immediato). Inoltre, il ministero dello Sviluppo economico (MISE) ha rilasciato 20 licenze individuali speciali, in ambito nazionale e regionale, per la fornitura dei servizi di notifica a mezzo posta.

rileva negli altri Paesi dell'Unione europea. In Italia, gli operatori postali di grandi dimensioni operano attraverso *partnership* per conseguire una maggiore flessibilità organizzativa. Il mercato italiano è composto da una platea contenuta di operatori postali strutturati, sull'intero territorio nazionale, e responsabili dell'intera catena di produzione nei confronti del mittente e del destinatario (*end-to-end*). L'Autorità, in coerenza con analisi già svolte, considera in maniera unitaria i

rapporti esistenti tra l'operatore che gestisce l'intera rete postale e i soggetti che operano a livello periferico, al fine di ottenere una visione maggiormente realistica del mercato postale nazionale. Di conseguenza, la rilevazione di cui si dà conto riguarda un numero limitato di imprese (i primi 25 soggetti per fatturato³), che comprende: gli operatori postali tradizionali, i corrieri espresso ed Amazon Italia Transport (AIT).

Grafico 4.1.1 - Andamento dei volumi dei servizi di corrispondenza e pacchi - anni 2017-2021 (indice, 2017=100)



In termini occupazionali, i lavoratori del settore postale sono pari allo 0,6% degli occupati⁴: nonostante si tratti di un settore ad alta intensità di lavoro, anche nel 2021 il numero di lavoratori (in *full time equivalent*, pari a 136.734 unità, di cui l'86,2% sono dipendenti di Poste Italiane) è diminuito del 2,6% rispetto all'anno precedente, principalmente a causa della riduzione della forza lavoro da parte di Poste Italiane. Il fattore lavoro e il relativo costo assumono un rilievo decisivo nelle dinamiche concorrenziali, in quanto l'applicazione di contrattazioni non omogenee rispetto a quelle adottate nel settore possono essere distorsive per la concorrenza.

4.1.2 La corrispondenza tradizionale

La sostituzione delle comunicazioni cartacee per mezzo di modalità elettroniche (*e-substitution*) ha riguardato prevalentemente la corrispondenza privata (ascrivibile ai prodotti di **invii singoli**, pari al 2,6% del totale degli invii nazionali⁵). Sebbene il fenomeno della sostituzione digitale si sia diffuso a livello globale, l'Italia risulta essere tra gli Stati che negli anni hanno registrato il maggiore calo dei volumi di corrispondenza.

Gli **invii multipli**, richiesti specialmente dalla clientela affari (*utilities*, banche e assicurazioni) e dalla Pubblica Amministrazione

³ Per fornire una visione organica del mercato, è stato chiesto agli operatori il dato complessivo ed aggregato dell'intera filiera delle singole attività produttive che concorrono a fornire il servizio postale; in tal modo è stato possibile censire circa 800 operatori locali che, a vario titolo, collaborano con gli operatori oggetto del monitoraggio.

⁴ Fonte: elaborazioni AGCOM su dati propri e di Istat.

⁵ Quota degli invii singoli nazionali, rientranti e non nel servizio universale, al netto dei servizi di notifica a mezzo posta – anno 2021.

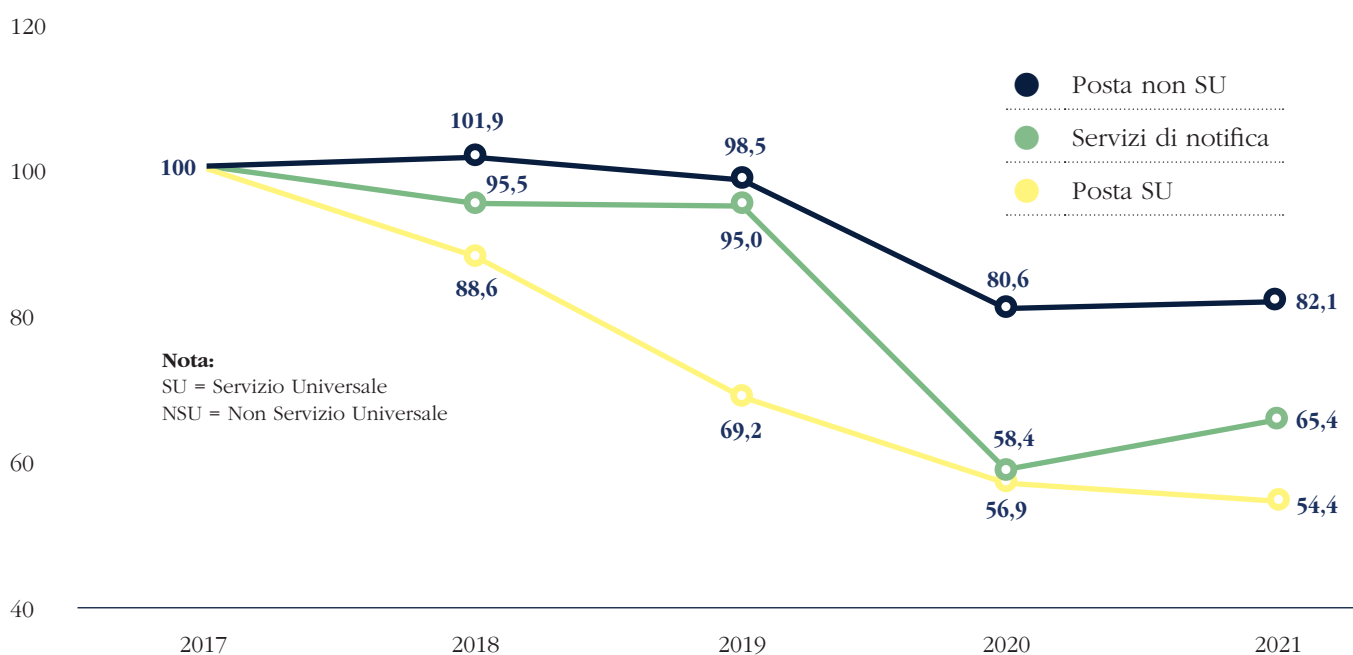
(P.A.), rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza (pari al 97% degli invii nazionali⁶). Tuttavia, anche in questo segmento, si registrano gli effetti dell'*e-substitution* sugli invii delle comunicazioni commerciali e legali-amministrative, per l'implementazione di strumenti digitali, come la posta elettronica certificata (PEC).

Gli invii di corrispondenza comprendono sia i servizi rientranti nel **servizio universale**⁷, attualmente offerti solo da Poste Italiane su tutto il territorio nazionale (ad eccezione del servizio di notifica a mezzo posta), sia quelli non rientranti in questo perimetro⁸, i quali sono commercializzati in regime di concorrenza (Grafico 4.1.2). I servizi di corrispondenza rientranti nel servizio universale hanno registrato negli anni un calo significativo in termini di ricavi e di volumi per effetto dell'*e-substitution*. A ciò si aggiunga che, nel segmento di mercato relativo al servizio degli invii multipli, si è sviluppata, negli ultimi anni, una dinamica concorrenziale con l'ingresso di diversi operatori. Nel corso del 2021, l'aggregato complessivo, composto dai servizi postali universali (corrispondenza, pacchi e servizi di

notifica a mezzo posta), ha registrato in termini di ricavi, 1,1 miliardi di euro e, in termini di volumi, 780 milioni di pezzi⁹, valori che risultano stabili rispetto all'anno precedente. Tale risultato, che si discosta dalla tendenza in decrescita rilevata in passato, potrebbe essere la conseguenza di una ripresa delle attività economiche a seguito della fine del periodo di *lockdown*.

A partire dal 2021 per quanto riguarda i servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari, offerti in regime di esclusiva dall'operatore *incumbent*, fino alla fine del 2020, alcuni operatori alternativi hanno iniziato ad inserire nella propria offerta la fornitura di invii multipli di tali servizi. Per il 2021, la quota di mercato posseduta dagli operatori concorrenti è ancora trascurabile: Poste Italiane ha una quota di mercato (calcolata sui ricavi) del 98,1%, seguita da Sailpost con l'1,3%, Fulmine e MailExpress con lo 0,3% ciascuno. I servizi di notifica a mezzo posta, dopo aver registrato, nel corso del 2020, un calo di circa il 40% (in volumi e in ricavi) rispetto all'anno precedente, nel 2021 tornano a crescere dell'11% in ricavi e del 12% in volumi.

Grafico 4.1.2 - Andamento dei volumi di corrispondenza SU, non SU e atti giudiziari - anni 2017-2021 (indice, 2017=100)



⁶ Quota degli invii multipli nazionali, rientranti e non nel servizio universale, al netto dei servizi di notifica a mezzo posta – anno 2021.

⁷ I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali e pacco ordinario, i servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada.

⁸ Gli elementi che differenziano i servizi universali da quelli non universali sono: *i*) l'assenza di prestazioni aggiuntive *ii*) l'ubiquità (i servizi devono essere accessibili a tutti), *iii*) la necessità di rispettare i principi imposti dalla normativa vigente relativi all'abbordabilità e, laddove possibile, all'uniformità dei prezzi. Inoltre, i servizi universali offerti da Poste Italiane, in qualità di operatore designato per la fornitura del servizio universale, sono esenti da IVA.

⁹ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.2.

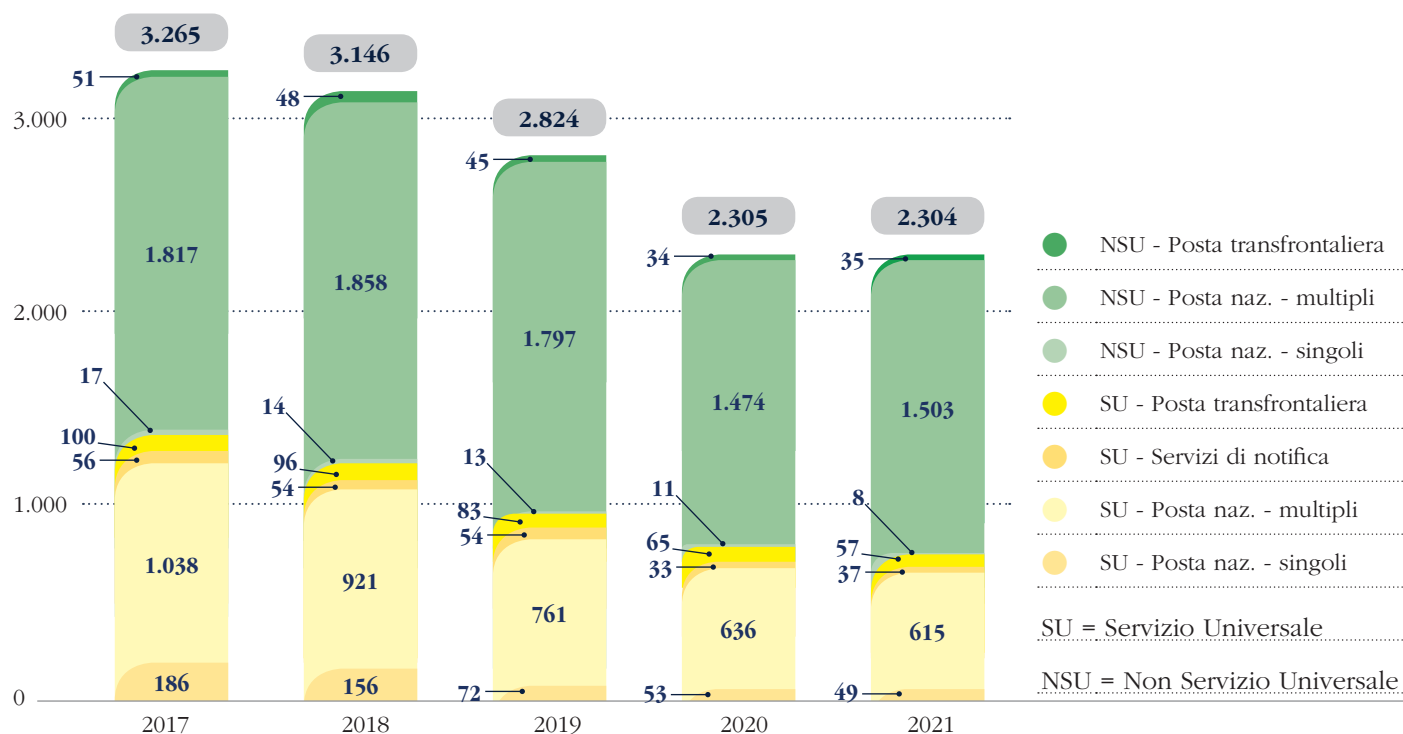
In Italia, il servizio di consegna della corrispondenza è offerto da Poste Italiane e da numerosi piccoli operatori entrati nel mercato postale a seguito della liberalizzazione. Poste Italiane, operatore designato per la fornitura del servizio universale (SU), è l'unico dotato di una rete di recapito in grado di raggiungere a livello nazionale tutta la popolazione e di una rete di accettazione estremamente capillare. A seguito dell'acquisizione di Nexive, da parte di Poste Italiane (avvenuta a ottobre 2021), operano sul mercato solo tre reti postali di dimensione nazionale (Fulmine, MailExpress e Sailpost) per il recapito della corrispondenza¹⁰, la cui copertura, in termini di popolazione, varia tra la posta registrata (in genere maggiore) e quella non registrata.

Gli operatori alternativi coprono, con la propria rete, principalmente le aree più densamente abitate e, solo in parte, quelle con un livello ridotto di urbanizzazione e una minore presenza di attività commerciali. Gli operatori

postali concorrenti, nelle aree non coperte dalla propria rete, effettuano la postalizzazione tramite la rete di Poste Italiane.

Il grafico 4.1.3 riporta i volumi di corrispondenza, registrati nell'arco temporale compreso tra il 2017 e il 2021, distinti per servizi universali e non universali, a loro volta distinti tra invii nazionali e transfrontalieri. Gli invii nazionali sono poi distinti in singoli e multipli. L'incidenza dei servizi universali sul totale dei servizi di corrispondenza è passata dal 42,3% del 2017 al 32,9% del 2021. Gli invii multipli rappresentano la parte preponderante del mercato complessivo nazionale (sia da servizio universale che non), pur incidendo con una quota maggiore sui servizi non universali: complessivamente passano dal 93,4% nel 2017 al 97,3% nel 2021. La posta transfrontaliera continua a rappresentare una quota marginale del mercato complessivo (circa il 4,5%), che rimane stabile nel tempo¹¹.

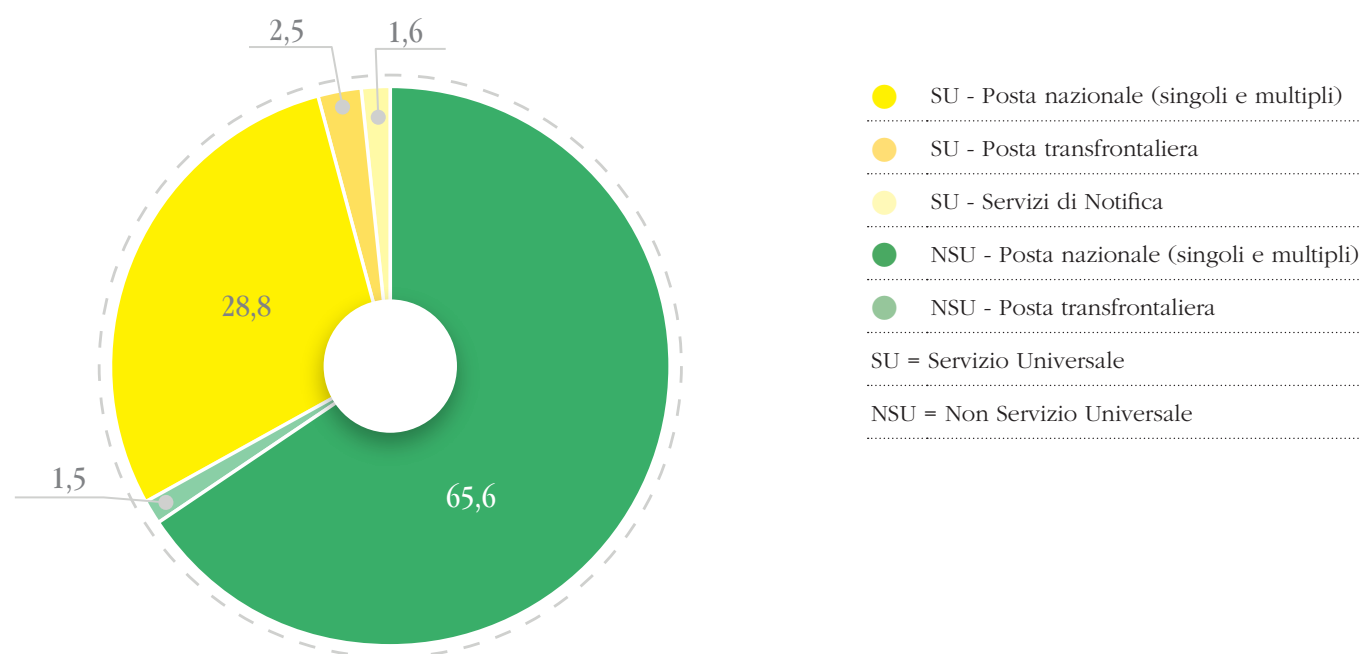
Grafico 4.1.3 - Volumi da servizi di corrispondenza per tipologia - anni 2017-2021 (mln di invii)



¹⁰ Si veda la delibera n. 27/22/CONS recante "Revisione dei criteri di definizione delle aree EU2 e individuazione dei relativi CAP".

¹¹ I dati sulla posta transfrontaliera non includono gli invii di spessore superiore ai 20 mm che, in linea con il Regolamento (UE) 2018/644 (Regolamento relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi), sono da considerare come pacchi postali.

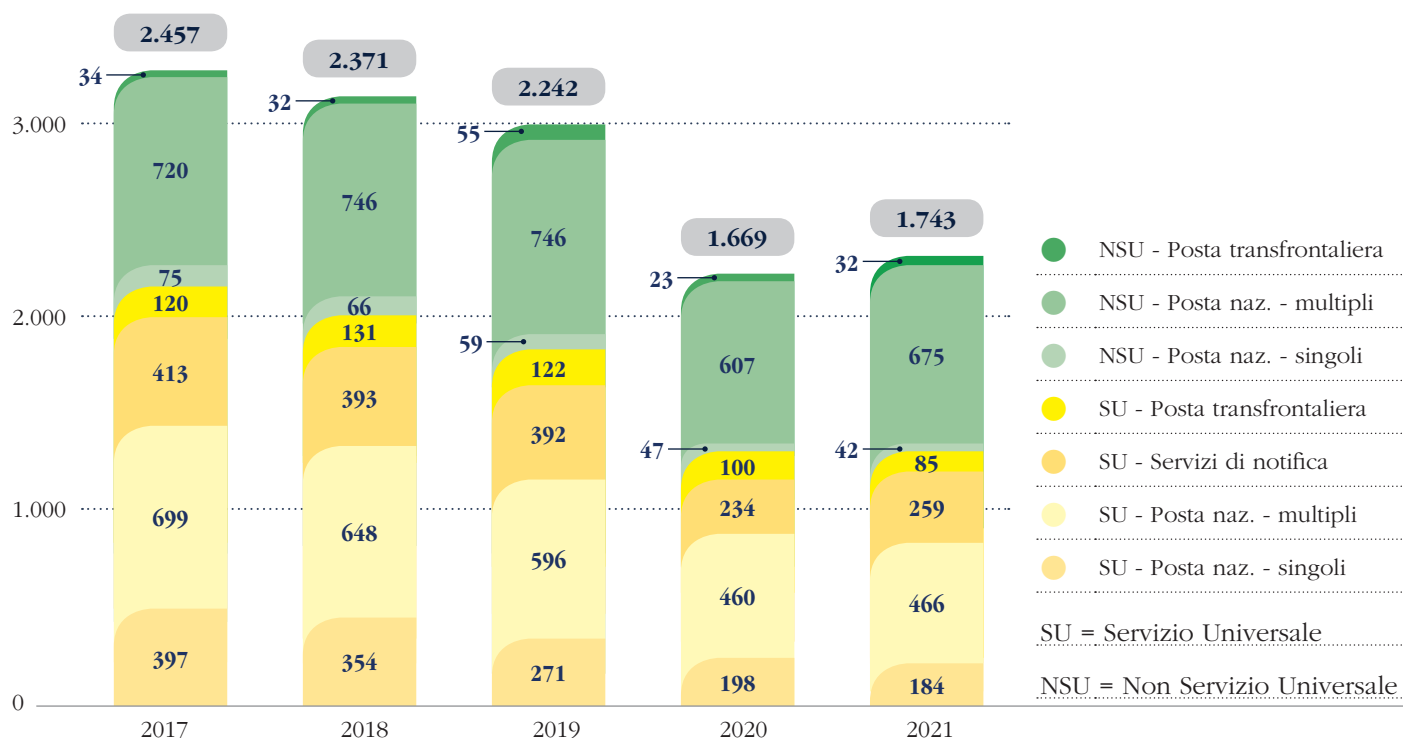
Grafico 4.1.4 - Volumi da servizi di corrispondenza per tipologia - anno 2021 (in %)



Il grafico 4.1.5 riporta i ricavi da servizi di corrispondenza. Anche per i ricavi, l'incidenza dei servizi universali diminuisce nel tempo, passando dal 66,3% nel 2017 al 57% nel 2021¹², ma è comunque superiore all'incidenza in volu-

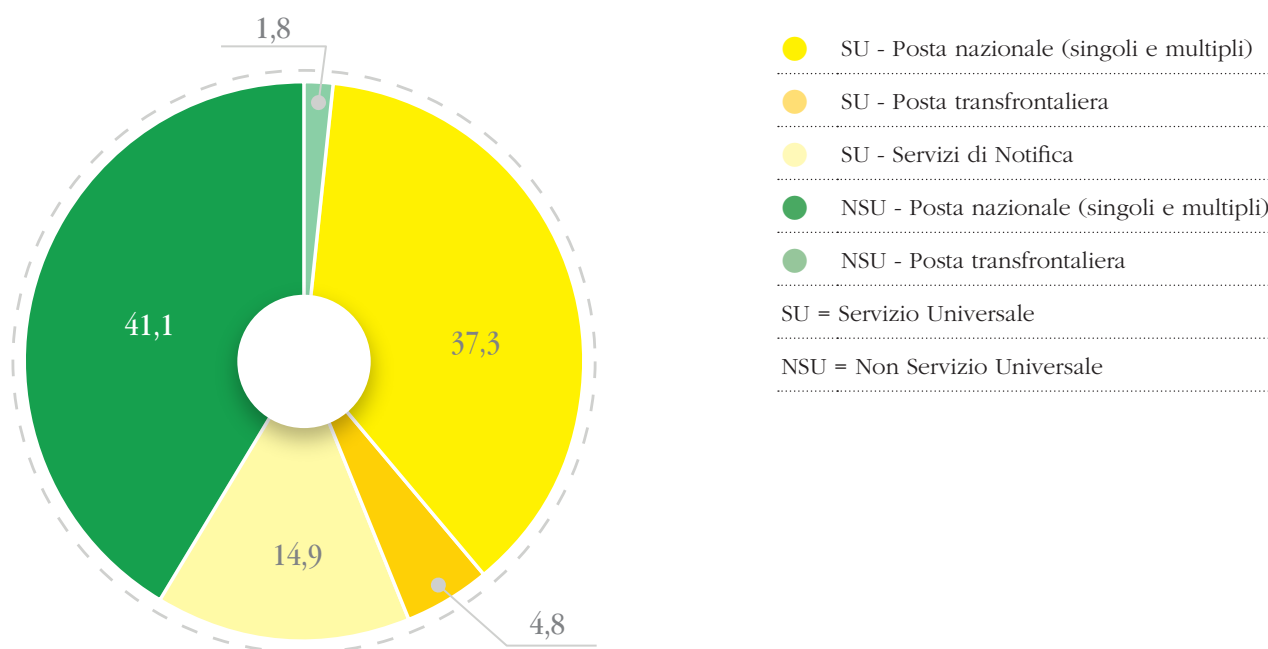
mi: ciò è dovuto al fatto che i prezzi dei servizi universali sono, in media, più alti di quelli dei servizi non universali, in quanto riflettono i costi più elevati della rete utilizzata per la fornitura di tale servizio.

Grafico 4.1.5 - Ricavi da servizi di corrispondenza per tipologia - anni 2017-2021 (mln €)



¹² Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.7.

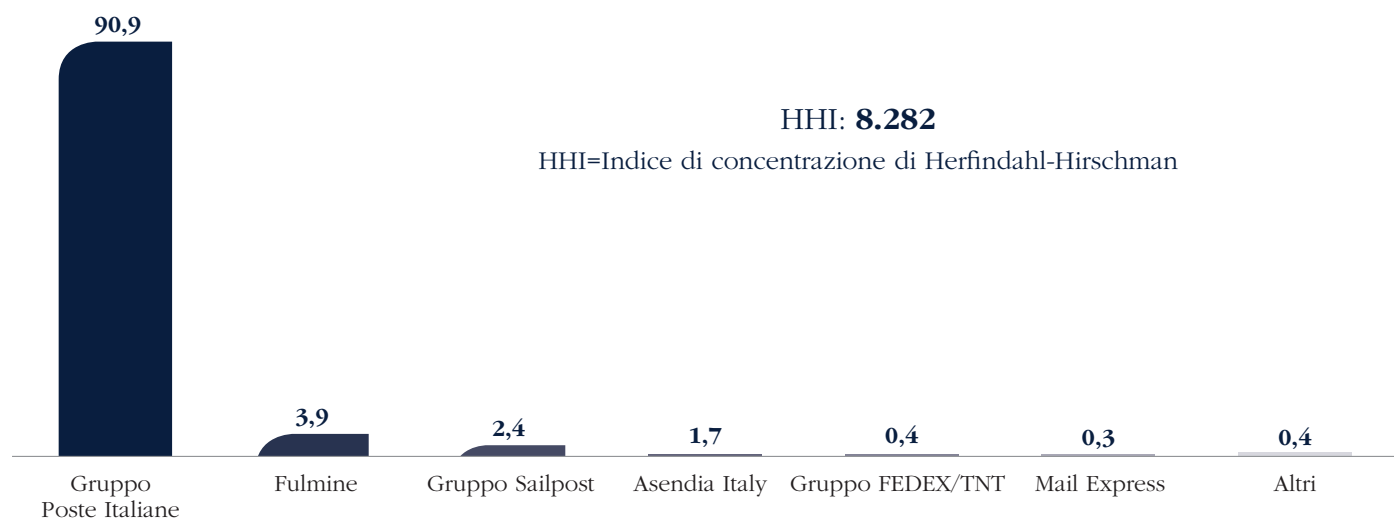
Grafico 4.1.6 - Ricavi da servizi di corrispondenza per tipologia - anno 2021 (in %)



A seguito della acquisizione di Nexive da parte di Poste Italiane, è stato necessario approntare in un'ottica nuova le valutazioni relative alle dinamiche concorrenziali: rispetto alle raffigurazioni pubblicate nelle precedenti Relazioni annuali, l'*incumbent* è qui rappresentato attraverso il raggruppamento di tutte le società del gruppo¹³, al fine di riflettere questa nuova configurazione del mercato. Poste Italiane, nel 2021, detiene una quota di mercato (calcolata sui ricavi) pari a 90,9%, in crescita di 0,3 punti per-

centuali rispetto all'anno precedente. Tranne nel caso del gruppo Sailpost (la cui quota passa dal 2,2% del 2020 al 2,4% del 2021) risultano in calo, o comunque tendenzialmente stabili, le quote di mercato degli altri operatori presenti nel mercato¹⁴. L'elevata quota di mercato di Poste Italiane si riflette nel grado di concentrazione del mercato, misurato dall'indice HHI¹⁵, che nel 2021 ha raggiunto un livello pari a 8.282 punti, in crescita rispetto al 2020 (Grafico 4.1.7).

Grafico 4.1.7 - Quote di mercato nel segmento della corrispondenza non SU (in ricavi, anno 2021, in %)



¹³ Sono inclusi, pertanto, i dati di Poste Italiane, Nexive, SDA, Postel e MLK Deliveries.

¹⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.9.

¹⁵ Herfindahl-Hirschman Index.

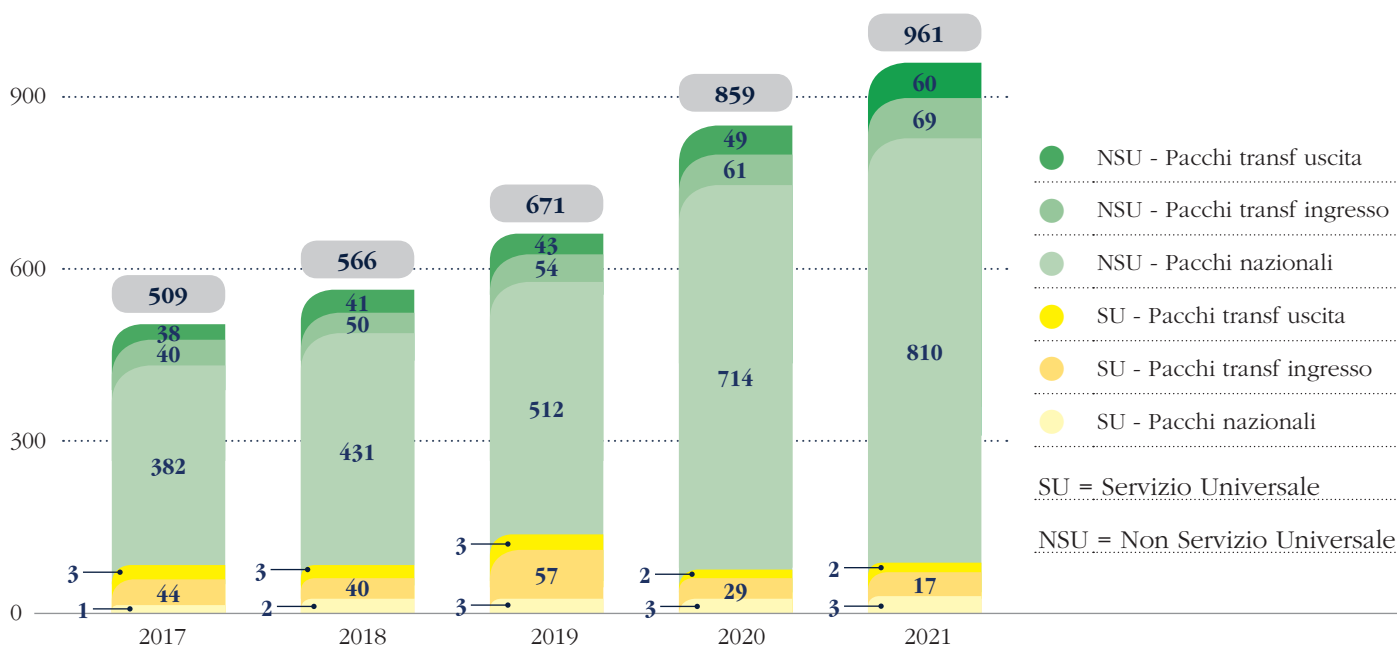
4.1.3 Il segmento degli invii di pacchi postali

Come nel resto dei mercati, europei ed internazionali, anche in Italia i servizi di consegna dei pacchi postali registrano un forte sviluppo. Nell'ultimo quinquennio (2017-2021) i volumi sono cresciuti di quasi il 90% e i ricavi dei servizi di consegna dei pacchi sono aumentati di quasi il 70%. Nel 2021 gli operatori postali presenti in Italia hanno consegnato circa 961,3 milioni di pacchi postali, e generato un fatturato di 6 miliardi di euro¹⁶: la crescita dei valori risulta trainata, in particolare, dagli invii multipli di pacchi postali non rientranti nel servizio universale, ascrivibili perlopiù ad acquisti di commercio elettronico (*Business-to-Consumer, B2C*). Si registra, tuttavia, per i pacchi postali, un ricavo medio unitario in calo, che potrebbe essere ascrivito alla dinamica concorrenziale presente tra gli operatori, in concomitanza alla crescita degli invii di pacchi *e-commerce*.

Il grafico 4.1.8 mostra i volumi di pacchi universali e non universali, distinti in invii na-

zionali e transfrontalieri (in ingresso e in uscita) nel periodo 2017-2021: la percentuale dei volumi del servizio universale (SU) rispetto al totale dei pacchi è nel tempo divenuta poco significativa (passando da circa il 9% al 2%) ed è costituita prevalentemente da invii transfrontalieri in entrata. Gli invii nazionali prevalgono nettamente su quelli transfrontalieri (in entrata e in uscita); in particolare, la quota preponderante del mercato è rappresentata dai pacchi nazionali non universali, che nel quinquennio considerato crescono considerevolmente, passando dal 75% nel 2017 all'84% nel 2021. La maggior parte dei pacchi consegnati sul mercato nazionale ha un peso uguale o inferiore ai 5 Kg, e la quota di invii relativi a questa fascia di peso è andata costantemente aumentando nel corso del quinquennio in oggetto¹⁷: per il segmento dei pacchi nazionali non rientranti nel servizio universale, nel 2021, i volumi di invii fino a 2 Kg sono pari a 2/3 del totale, mentre i pacchi da 2 a 5 Kg costituiscono un ulteriore 17%¹⁸.

Grafico 4.1.8 - Volumi di pacchi per tipologia - anni 2017-2021 (mln di invii)

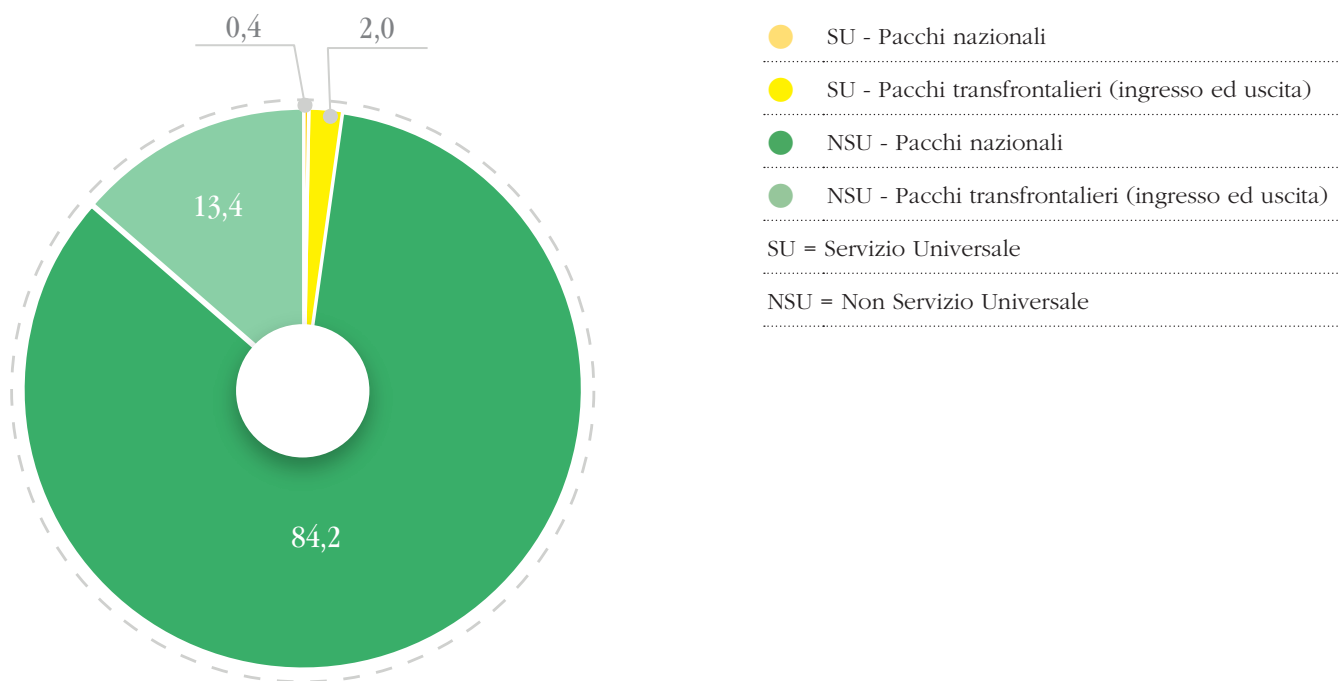


¹⁶ In linea con le indicazioni del Regolamento (UE) 2018/644, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, sono considerati pacchi tutti gli invii postali aventi uno spessore superiore a 20mm e un peso non superiore a 31,5 Kg, indipendentemente dalla natura del mittente e destinatario.

¹⁷ In questa fascia di peso si concentra la maggior parte dei pacchi dell'*e-commerce*.

¹⁸ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.12.

Grafico 4.1.9 - Volumi di pacchi per tipologia - anno 2021 (in %)



I ricavi da invii non universali nazionali sono quasi raddoppiati nel corso del quinquennio, aumentando di oltre 17 punti percentuali nell'ultimo anno; crescono in maniera sensibile anche i ricavi dei pacchi non universali prove-

nienti dall'estero (transfrontalieri in ingresso), con una dinamica simile a quella dei prodotti nazionali per entrambi i periodi considerati (Grafico 4.1.10).

Grafico 4.1.10 - Ricavi da servizi di pacchi per tipologia - anni 2017-2021 (mln €)

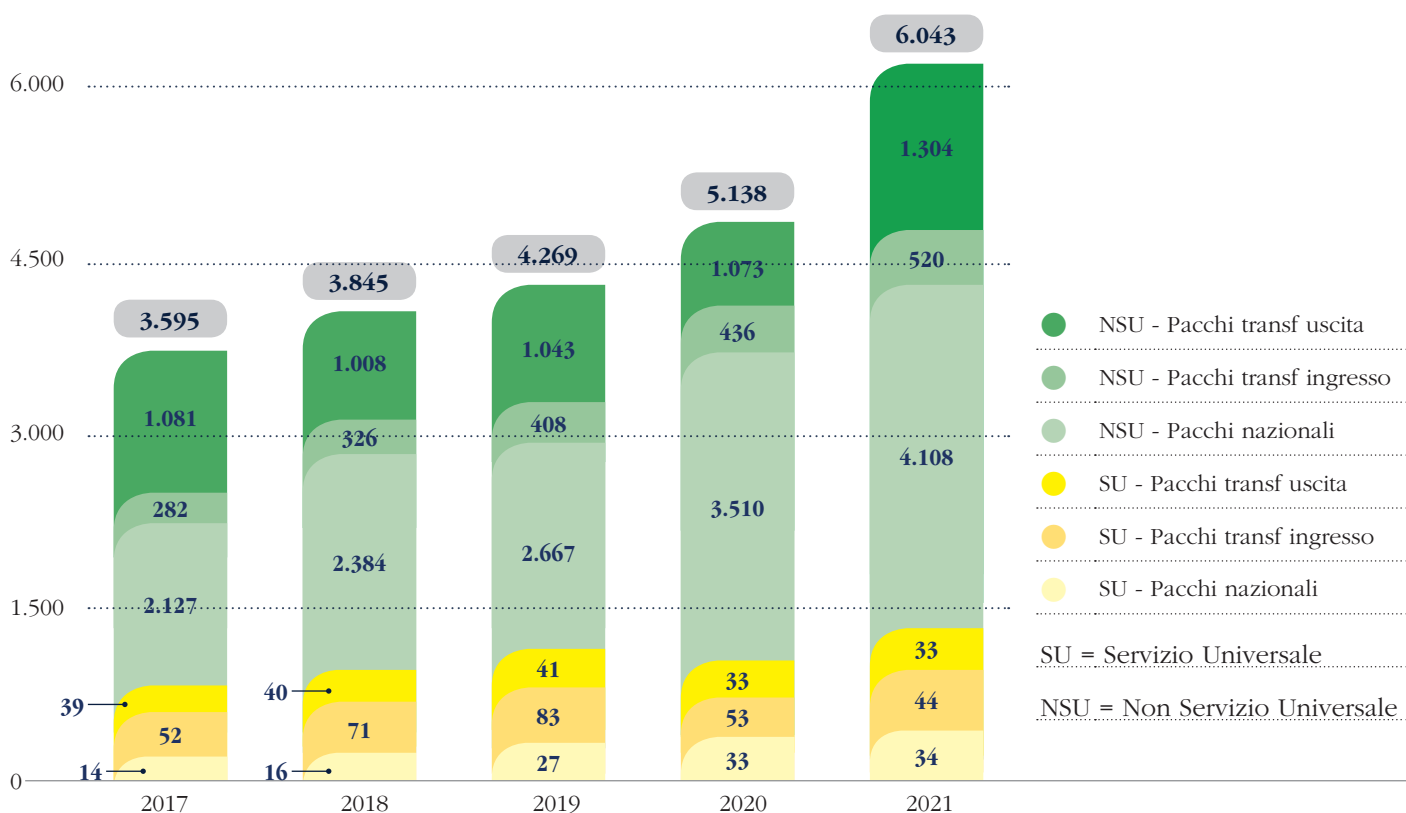
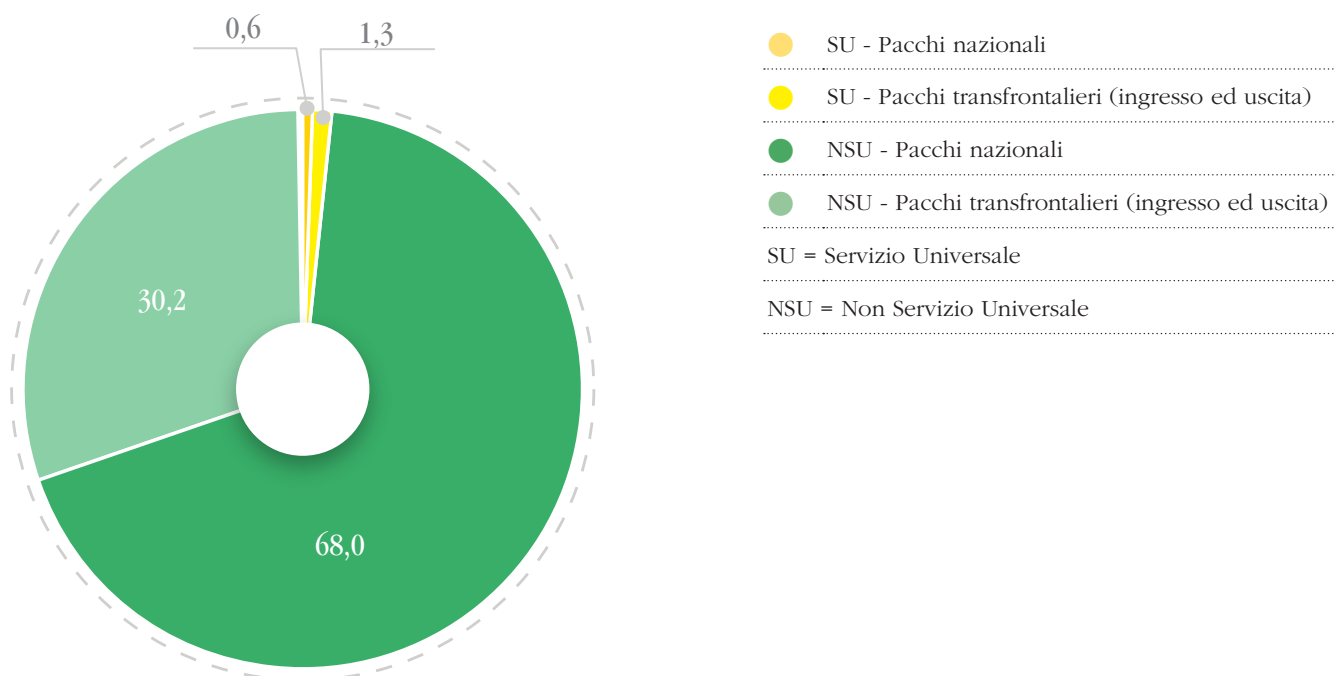


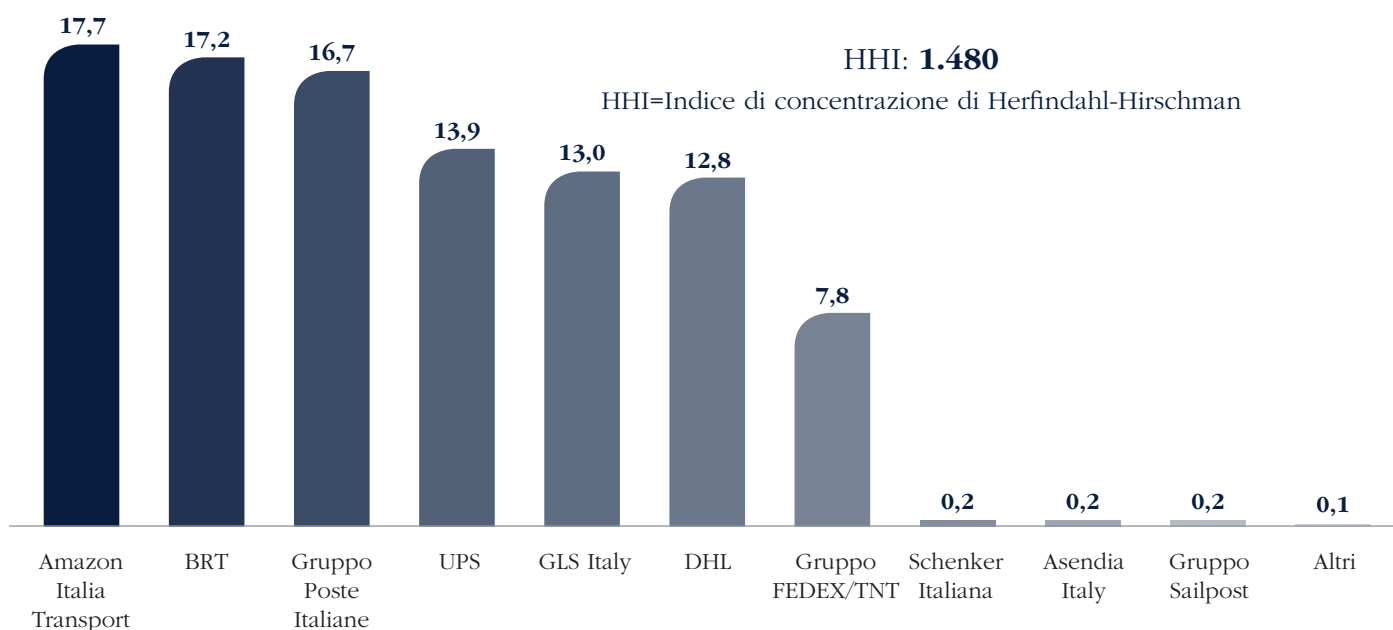
Grafico 4.1.11 - Ricavi da servizi di pacchi per tipologia - anno 2021 (in %)



Il mercato italiano dei servizi di consegna dei pacchi postali è composto sia dagli operatori postali tradizionali che dai corrieri espresso; questi ultimi, a loro volta, possono essere distinti in operatori nazionali oppure facenti parte di multinazionali (c.d. “*global integrators*”). Alcuni operatori, inoltre, sono presenti prevalentemente nel segmento transfrontaliero (come Schenker, Asendia, UPS). Altri sono entrati nel mercato dei pacchi postali a seguito dello sviluppo delle vendite derivanti dal commercio elettronico (AIT, gruppo Sailpost). Tra i soggetti censiti dall'Autorità, Amazon (con AIT) è al momento l'unica piattaforma online verticalmente integrata nel settore della consegna pacchi e, allo stesso tempo, è uno dei principali clienti di molti operatori postali.

Il mercato dei servizi di consegna pacchi è meno concentrato di quello dei servizi di corrispondenza. Per quanto concerne il segmento degli invii di pacchi non rientranti nel servizio universale, predominante sul totale del mercato, anche nel 2021 tutti gli operatori censiti registrano quote (in ricavi) inferiori al 20% (Grafico 4.1.12). L'indice HHI è pari a 1.480 punti, stabile rispetto all'anno precedente. Il gruppo Poste Italiane, che include le controllate SDA, Nexive e MLK Deliveries, è il terzo operatore del settore in termini di ricavi. Si osserva, inoltre, che nel 2021 Amazon Italia Transport (AIT) è il primo operatore in termini di quota di mercato nonché l'unico ad avere una quota in crescita di più di un punto percentuale rispetto al 2020.

Grafico 4.1.12 - Quote di mercato nel segmento dei pacchi non SU (in ricavi, anno 2021, in %)



4.1.4 Altri indicatori di mercato

Nel 2021, **i punti di accettazione e di giacenza** degli operatori postali, presenti sul territorio nazionale, sono 31.517, in crescita del 12,5% rispetto all'anno precedente. Il 41% sono uffici di Poste Italiane che, per motivazioni di carattere storico, possiede una rete capillare di punti di accettazione e di giacenza diffusa su tutto il territorio nazionale. La restante parte è costituita dalle reti degli operatori alternativi e dei *partner* che offrono, per conto di questi ultimi, il servizio di accettazione e giacenza presso i propri esercizi commerciali (c.d. *Pick-Up Drop-Off point* o PUDO)¹⁹. Si annoverano, altresì, gli armadietti automatici (c.d. *locker*), pari a 3.725,

nel 2021. Essi, in gran parte, sono gestiti dalle società del gruppo Amazon.

L'incremento dei punti di accettazione è riconducibile alla dinamica competitiva presente, in particolare, nel segmento dei pacchi postali: gli operatori, attraverso le citate modalità innovative, rendono più flessibile sia il ritiro sia la consegna, venendo maggiormente incontro ai bisogni e alle esigenze dell'utenza.

Dai dati si evince che, nel quinquennio considerato, il numero di punti di accettazione è cresciuto del 57%, mentre quello degli **armadietti automatici** è aumentato di dodici volte (Grafico 4.1.13).

¹⁹ Si veda la delibera n. 629/20/CONS, recante "Consultazione pubblica sulle misure per incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici per la consegna e la raccolta dei pacchi".

Grafico 4.1.13 - Numero di punti di accettazione e di armadietti automatici



Infine, si evidenzia che Poste Italiane, oltre agli uffici postali sopracitati, dispone anche di 45.694 **cassette di impostazione** sparse sul territorio nazionale.

Lo sviluppo del commercio elettronico e il conseguente aumento dei volumi di pac-

chi postali ha comportato, inoltre, un aumento degli investimenti in immobilizzazioni da parte degli operatori postali: nel 2021 questi raggiungono un valore pari a 781 milioni di euro, in crescita del 6,2% rispetto all'anno precedente²⁰.

²⁰ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.18.

4.2

L'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea

4.2.1 Le attività in ambito europeo

Nel corso del 2021, il settore postale, con il protrarsi della pandemia, ha svolto un ruolo fondamentale per l'economia europea, avendo assicurato la continuità della fornitura dei beni ai cittadini e alle imprese.

La Commissione europea, nel rapporto dell'8 novembre 2021²¹ sullo stato di attuazione e di revisione della direttiva sui servizi postali, ha sottolineato la rilevanza del mercato postale, osservando che esso continua ad essere un “*elemento chiave dell'economia e del commercio*” per promuovere “*la coesione territoriale, sociale ed economica*”. La Commissione ha peraltro sottolineato come i processi di digitalizzazione abbiano cambiato radicalmente il settore determinando, da un lato, un forte calo dei servizi postali tradizionali a causa dell'*e-substitution*, dall'altro, un aumento significativo degli invii di pacchi, riconducibile al rapido sviluppo del commercio elettronico. Secondo la Commissione, i cittadini dell'UE interessati dal *digital divide* e le istituzioni governative dovrebbero continuare a usufruire del servizio universale postale. Inoltre, si dovrebbe accordare agli Stati membri una maggiore flessibilità per definirne il perimetro. La Commissione ha evidenziato, altresì, la necessità di una maggiore trasparenza tariffaria e ha riscontrato una carenza di armonizzazione nella gestione dei reclami postali. Infine, nel riconoscere che il mercato della corrispondenza non ha raggiunto un adeguato livello di concorrenza, ha sottolineato la necessità di un'azione più incisiva, volta a favorire la competitività,

suggerendo, tra i possibili fattori di promozione, l'introduzione di regole armonizzate per l'accesso alla rete. Per il settore dei pacchi, la Commissione ha osservato che esso presenta adeguate dinamiche competitive in molti Stati membri. Nel Rapporto, infine, viene segnalata l'opportunità di svolgere ulteriori approfondimenti²² prima di proporre eventuali modifiche del quadro normativo vigente.

Il Gruppo europeo dei regolatori postali (ERGP), nel condividere l'approccio della Commissione su numerosi temi²³, ha ribadito la necessità, in sede di revisione della direttiva, di prestare massima attenzione alle piattaforme online, quali nuovi soggetti economici entrati nel mercato della consegna dei pacchi.

In generale, l'ERGP ha invitato la Commissione a effettuare l'aggiornamento del quadro legislativo settoriale, nell'ambito di un'analisi prospettica delle esigenze del mercato. Inoltre, ha auspicato che vengano definiti confini chiari tra settore postale e settori adiacenti. A tal fine, l'ERGP ha incluso, nel programma del 2022, un documento di posizione sulla relazione della Commissione, volto a sottolineare l'importanza di adattare il quadro normativo vigente a un contesto digitale di medio termine, in cui la posta ordinaria è destinata a perdere ulteriormente rilevanza in termini di volumi, rispetto al mercato della consegna dei pacchi. Tale scenario, nell'ottica del futuro quadro normativo, giustificerebbe una profonda riconsiderazione di principi, nozioni, definizioni e obiettivi²⁴. L'AGCOM ha partecipato attivamente alle atti-

21 Il rapporto rappresenta la prima tappa del percorso di revisione della direttiva servizi postali (DSP), avviato dalla Commissione nel 2020, con la pubblicazione della *roadmap* e con il lancio della relativa consultazione pubblica.

22 Le aree che, a parere della Commissione, potrebbero essere oggetto di approfondimento in futuro includono: *i*) il finanziamento del servizio universale; *ii*) le differenze di prezzo tra la consegna nazionale e quella transfrontaliera dei pacchi; *iii*) un approccio più coerente alla gestione dei reclami; *iv*) la promozione della concorrenza nei mercati della corrispondenza, anche attraverso la regolamentazione dell'accesso e una migliore trasparenza dei prezzi; e *v*) la definizione di *standard* più efficaci per incoraggiare l'armonizzazione e l'interoperabilità.

23 Come la necessità di un rafforzamento delle regole di accesso alla rete dell'*incumbent* o la revisione del meccanismo di compensazione dei costi netti.

24 Il documento dal titolo “ERGP Position Paper on the EC report on the application of the PSD” è stato pubblicato sul sito dell'ERGP lo scorso 26 aprile <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49914/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

vità dell'ERGP²⁵. In particolare, l'Autorità, insieme ad ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações), ha coordinato il gruppo di lavoro “*Regulatory Framework*” che ha portato alla pubblicazione di un recente rapporto dal titolo “*ERGP Report on online platform*”, focalizzato sul fenomeno delle piattaforme di commercio elettronico (*marketplace*). Nel rapporto si afferma che le piattaforme online, potendo costituire fattori di crescita e di trasformazione degli assetti competitivi del settore postale, favoriscono l'incontro tra domanda ed offerta. Il rapporto, inoltre, evidenzia come le proposte contenute nel *Digital Market Act* e nel *Digital Service Act* possano avere un impatto nel settore postale. Emerge, pertanto, la necessità di cooperare, al fine di prevenire possibili incoerenze tra le diverse normative di settore. Per il raggiungimen-

to di tale scopo si menziona la cooperazione tra ERGP e BEREC.

L'Autorità, come di consueto, ha assicurato la partecipazione ai gruppi di lavoro tecnici sulle seguenti tematiche: aspetti contrattuali riguardanti gli utenti dei servizi postali (con una panoramica sui diritti dei consumatori nei diversi quadri giuridici nazionali, al fine di valutare l'opportunità di una maggiore armonizzazione a livello europeo), stato di attuazione negli Stati membri del Regolamento (UE) 644/2018 sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, modelli di interconnessione e di interoperabilità tra le reti postali a livello internazionale, ricadute nel settore postale dell'applicazione delle politiche promosse dall'UE nell'attuazione del piano c.d. *Green Deal*.

²⁵ L'Autorità ha partecipato all'evento “*30th Conference on postal and delivery economics*”, tenutosi a Rimini in data 25-27 maggio 2022, dedicato alla regolamentazione del settore postale. Durante la conferenza sono state affrontate, tra l'altro, tematiche inerenti al ruolo delle piattaforme online nel mercato postale, alle sfide strategiche dell'*e-commerce* e alla regolamentazione dei pacchi.

4.3

Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

4.3.1 Le attività di regolamentazione

Il settore postale, come ampiamente rilevato, risente, in maniera sempre più rilevante, degli effetti dei processi di digitalizzazione, registrando un continuo calo dei volumi di corrispondenza tradizionale a fronte di un costante incremento dei volumi dei pacchi postali. Come noto, l'affermarsi delle piattaforme di vendita di beni online ha contribuito, in maniera significativa, ad accelerare i cambiamenti già in atto nel settore, con l'emersione, ad esempio, di nuovi modelli di consegna.

I provvedimenti adottati dall'Autorità nel corso dell'ultimo anno, volti in larga parte a gestire lo sviluppo dei fenomeni in atto (come l'*e-substitution* e l'*e-commerce*), sono stati orientati a promuovere la concorrenza e a tutelare i consumatori.

L'Autorità ha avviato, con la delibera n. 168/21/CONS, una consultazione pubblica sulla revisione dei criteri di individuazione delle aree del territorio non contendibili (cosiddette aree EU2²⁶), vale a dire i CAP di comuni dove è presente solo la rete di recapito del fornitore del servizio universale. La puntuale individuazione di tali aree ha conseguenze significative sia per l'accesso alla rete, sia ai fini della valutazione della replicabilità delle offerte di Poste Italiane. In particolare, tale attività si rende necessaria alla luce dell'acquisizione, da parte di Poste Italiane, del principale concorrente nel mercato della corrispondenza (Gruppo Nexive). L'Autorità, a esito

della consultazione pubblica, ha adottato la delibera n. 27/22/CONS, che individua i CAP EU2 presenti sul territorio nazionale. Dall'analisi dei dati è emerso che nelle aree EU2 è presente il 30,4% della popolazione per la posta indescritta e il 10,2% per la posta descritta. L'Autorità si è riservata di aggiornare l'elenco dei CAP EU2 con cadenza annuale, in quanto le aree non contendibili sono in crescita²⁷.

Nel giugno 2021, l'Autorità ha inviato una segnalazione al Governo (delibera n. 117/21/CONS), al fine di sollecitare alcuni interventi legislativi atti ad incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici (c.d. *locker*) per la consegna e la raccolta dei pacchi, allo scopo di favorire un uso più efficiente delle reti²⁸.

Parallelamente, sempre nel mese di giugno 2021, con la delibera n. 199/21/CONS, l'Autorità ha adottato il provvedimento sulla valutazione del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2017, 2018 e 2019. In linea con le prescrizioni della direttiva postale e in continuità con la prassi degli anni precedenti, AGCOM ha applicato la metodologia del *profitability cost*, utilizzando, come perimetro di riferimento, i servizi rientranti nel servizio universale. Dalla verifica è emerso che l'onere del servizio universale, essendo risultato iniquo per il 2017 (354,5 milioni di euro) e per il 2018 (334,5 milioni di euro), è suscettibile di finanziamento²⁹. Tuttavia, l'Autorità, coerentemente con le valutazioni effettuate nelle precedenti decisioni sul costo netto del servizio universale postale,

26 Le aree EU2 sono aree extra urbane che includono i comuni in cui l'accesso al servizio postale avviene esclusivamente tramite la rete di Poste Italiane, non essendovi reti alternative.

27 La percentuale di aree EU2 risulta in crescita sia rispetto all'ultimo aggiornamento dell'Autorità (nel 2019 si registrava l'assenza di aree EU2), sia rispetto a quanto stimato dall'AGCM nel provvedimento n. 28497 (aree EU2 per la descritta tra l'1% e il 5%).

28 Con la segnalazione, adottata ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 1), della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono stati chiesti i seguenti interventi legislativi: *i*) semplificare e uniformare le procedure previste per le autorizzazioni amministrative per l'installazione dei *locker*, riducendo i termini per il rilascio e i connessi oneri amministrativi; *ii*) prevedere una normativa a livello nazionale che disciplini l'installazione dei "*locker* condominiali"; *iii*) promuovere un più efficace coordinamento tra gli strumenti di pianificazione in materia di mobilità delle merci di competenza Regionale (PRMT) e Comunale (PUMS), al fine di un efficientamento dei processi logistici e di una riduzione degli impatti ambientali in termini di CO₂; *iv*) introdurre agevolazioni economiche e/o fiscali per l'installazione dei *locker*; *v*) prevedere strumenti per indurre gli enti territoriali e i soggetti che esercitano pubblici servizi a mettere a disposizione aree e altri spazi per installare gli armadietti, anche attraverso la riconversione di infrastrutture esistenti e la previsione di formule di gestione mista pubblico/privato; e *vi*) assicurare la neutralità tecnologica e l'interoperabilità degli impianti.

29 Per il 2019 l'onere calcolato dall'Autorità, pari a 175 milioni di euro, non è risultato essere superiore al finanziamento statale, pari a 262,4 milioni di euro.

a differenza di quanto fatto per il 2019, non ha ritenuto opportuno attivare, per gli anni 2017 e 2018, il fondo di compensazione, di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999, per finanziare la parte di onere non coperta dai finanziamenti statali.

L'Autorità ha altresì proseguito le attività di analisi dei mercati dei servizi di consegna dei pacchi e dei servizi di corrispondenza, avviate negli anni precedenti.

Nel mese di luglio 2021, è stata sottoposta a consultazione pubblica la delibera n. 255/21/CONS sugli “*Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi*”. La consultazione è nata dalla necessità di chiarire i dubbi emersi dall'analisi di mercato, in merito alla mancanza di trasparenza nelle condizioni di offerta dei servizi di consegna dei pacchi e nelle condizioni di lavoro del personale impiegato, nonché sul potere di mercato esercitato da Amazon, in qualità di piattaforma online verticalmente integrata, in grado di trasferire sul mercato delle consegne dei pacchi per l'*e-commerce* (B2C) il potere economico esercitato sul mercato dell'intermediazione online.

L'Autorità, con delibera n. 94/22/CONS, ha approvato il provvedimento finale che conferma gli obblighi proposti nel documento sottoposto a consultazione pubblica, valido per tutti gli operatori postali di medie e grandi dimensioni, che offrono servizi di consegna pacchi. In particolare, gli operatori di medie e grandi dimensioni, che forniscono servizi di consegna pacchi, devono trasmettere all'Autorità, con cadenza annuale, le seguenti informazioni: *i*) le condizioni economiche di riferimento dei servizi di consegna pacchi offerti alla clientela privata e affari; *ii*) i contratti vigenti che regolano i rapporti commerciali con i sub-fornitori che concorrono a fornire il servizio postale; *iii*) gli schemi contrattuali di inquadramento del personale e una dichia-

razione sul rispetto delle condizioni di lavoro previste dal contratto di settore per i dipendenti diretti ed indiretti. Amazon, oltre alle suddette informazioni, è tenuta a comunicare annualmente all'Autorità il prezzo medio del servizio di consegna praticato ai *retailer* che aderiscono al programma di logistica di Amazon FBA³⁰ e il prezzo medio unitario corrisposto per il servizio di consegna ai *Delivery Service Provider* e agli altri operatori di consegna.

L'Autorità, a valle dell'individuazione dei mercati rilevanti dei servizi di consegna della corrispondenza³¹, ha sottoposto a consultazione pubblica (delibera n. 51/22/CONS) un'analisi volta a valutare il livello di concorrenza nei mercati rilevanti individuati, a definire gli opportuni rimedi regolamentari, tra i quali gli obblighi di accesso alla rete dell'*incumbent*³² e a valutare l'ammissibilità della richiesta del fornitore del servizio universale di aumentare le tariffe di alcuni prodotti postali rientranti nel perimetro. La valutazione è stata effettuata considerando gli effetti sui destinatari della manovra tariffaria, quali operatori alternativi e clienti.

Alla fine del 2021, l'Autorità ha svolto la seconda analisi quinquennale di conformità relativa all'affidamento del servizio postale universale a Poste Italiane³³, con l'obiettivo di fornire al MISE elementi di valutazione sull'esercizio dell'affidamento e di quantificare il miglioramento di efficienza, eventualmente registrato nella fornitura del servizio da parte di Poste Italiane nel corso del quinquennio 2016-2021.

Sono, inoltre, proseguite, di concerto con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), le attività di aggiornamento delle linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali. L'obiettivo delle linee guida è fornire indicazioni operative ed indirizzi interpretativi alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici

30 Fulfillment Buy Amazon.

31 Delibera n. 589/20/CONS “*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*”.

32 Impegni assunti da Poste Italiane con l'AGCM per l'autorizzazione all'acquisizione di Nexive.

33 Si tratta dell'adempimento previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/99, modificato dal d.lgs. n. 58/2011, con cui il Legislatore ha affidato il servizio universale alla società Poste Italiane S.p.A., per una durata di quindici anni a partire dal 30 aprile 2011, prevedendo che tale affidamento sia sottoposto alla verifica quinquennale da parte del ministero dello Sviluppo economico (delibera n. 427/21/CONS recante “*Analisi di conformità dell'affidamento del servizio universale alla società Poste Italiane S.p.A. ai fini della verifica quinquennale ex art. 23 del decreto legislativo n. 261/1999 e s.m.i.*”), la precedente analisi è stata approvata con delibera n. 379/16/CONS.

riguardo all'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto servizi di corrispondenza. Il documento, elaborato all'esito di una consultazione pubblica, è stato sottoposto al parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), del Consiglio di Stato e del ministero della Giustizia (con particolare riferimento ai servizi di notifica a mezzo posta). I pareri sono stati forniti rispettivamente nel mese di maggio e di agosto 2021 e a gennaio 2022. Nel mese di aprile l'Autorità ha adottato il provvedimento finale (delibera n. 116/22/CONS).

Per quanto concerne l'attuazione del regolamento europeo sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (Regolamento UE n. 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018), anche nel 2021 l'Autorità ha raccolto sia i dati relativi a detti servizi (art. 4, comma 3 del Regolamento), sia le informazioni sulle tariffe applicabili alla data del 1° gennaio per la consegna degli invii postali unitari diversi dalla corrispondenza (art. 5). La raccolta di tali informazioni è propedeutica alla pubblicazione, da parte della Commissione europea, del comparatore online dei prezzi di spedizione dei pacchi transfrontalieri, strumento che intende migliorare la trasparenza e promuovere la spedizione dei pacchi in Europa. Sulla base delle informazioni raccolte, l'Autorità ha infine trasmesso alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento, il rapporto sulla valutazione di abbordabilità delle tariffe dei servizi di consegna transfrontalieri di pacchi unitari sottoposti all'obbligo di servizio universale.

4.3.2 La vigilanza dei mercati e dei servizi

L'esercizio delle funzioni di vigilanza nel mercato dei servizi postali non consente soltanto la risoluzione di singole fattispecie concrete (ritardi, disservizi, smarrimenti), ma svolge, in generale, effetti positivi sul complesso delle *policy* e delle condotte degli operatori, nell'interesse della tutela dei diritti degli utenti.

Al riguardo, dall'analisi dei reclami trattati e indennizzati dagli operatori postali, emerge, per il fornitore del servizio postale universale, un aumento dei risori accordati agli utenti di

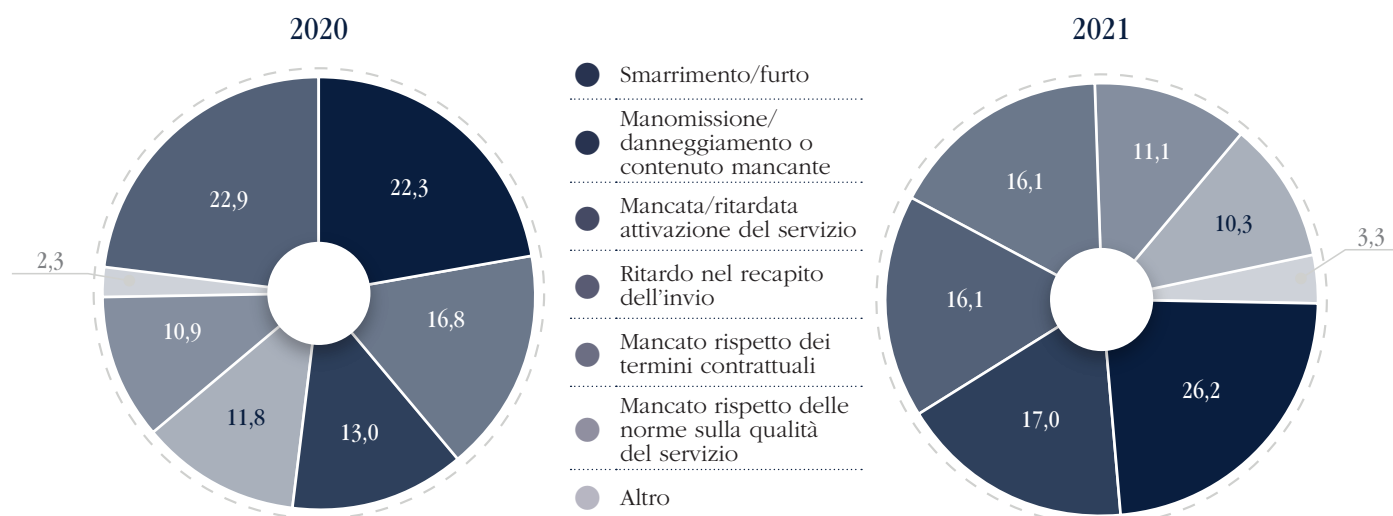
circa il 17% in più rispetto all'anno precedente. In riferimento ai rimborsi corrisposti a seguito dello svolgimento delle procedure di conciliazione, a fronte di 1.510 procedure attivate, solo 146 hanno avuto esito negativo. Si è registrato, inoltre, un incremento degli indennizzi, rispetto agli anni precedenti, da parte dei principali operatori postali, con aumenti in media del 23%³⁴.

I dati relativi ai reclami ricevuti dai più importanti operatori postali presenti nel mercato italiano indicano che nel 2021, a fronte di oltre 1.400.000 reclami presentati, gli indennizzi riconosciuti agli utenti ammontano a circa 7 milioni di euro. La decrescita rispetto all'anno precedente - in cui si contavano oltre 1.500.000 reclami ricevuti dagli operatori e più di 6 milioni di indennizzi riconosciuti - è stata determinata dalla concomitanza di vari fattori, tra cui la costante ed incisiva attività di vigilanza che ha indirizzato gli operatori a porre in massima considerazione la gestione delle segnalazioni trasmesse dagli utenti. Si ritiene che il significativo aumento degli acquisti online, registrato negli ultimi anni, abbia da un lato, favorito una maggiore concorrenza tra gli attori presenti sul mercato, dall'altro, un miglioramento dei servizi offerti agli utenti.

Per quanto riguarda le tipologie di disservizio lamentate dagli utenti (Grafico 4.3.1), lo smarrimento e il furto (240.788) sono al primo posto, seguiti dalla manomissione/danneggiamento o contenuto mancante (156.035), dalla mancata/ritardata attivazione del servizio (148.285), dal ritardo nel recapito dell'invio (148.188), dal mancato rispetto dei termini contrattuali (102.123) e, infine, dal mancato rispetto delle norme sulla qualità del servizio (94.526). Il confronto con i dati del 2020 evidenzia la riduzione di reclami presentati (circa 30.000 in meno nel 2021) e, tra i disservizi, un sensibile miglioramento (circa 70.000 in meno nel 2021) per la mancata o ritardata attivazione dei servizi (217.566), incremento favorito dalla crescita dell'*e-commerce* dovuta soprattutto alla pandemia, che ha portato gli operatori ad avere una maggiore flessibilità nelle modalità di consegna, nell'orario e nella data di consegna, a migliorare la tracciatura dei pacchi e i tempi di recapito previsti.

34 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.19.

Grafico 4.3.1 - Distribuzione dei disservizi inerenti ai settori corrispondenza e pacchi, per tipologia (valori %, anni 2020 e 2021)



Fonte: elaborazione AGCOM su dati degli operatori

I maggiori disagi subiti da coloro che fruiscono dei servizi postali attengono, prevalentemente, al segmento della consegna dei pacchi ed alla mancata predisposizione, da parte degli operatori, di adeguate e celeri procedure per riscontrare i reclami.

L'AGCOM ha ricevuto oltre 800 segnalazioni dagli utenti tramite il canale dell'URP (Ufficio relazioni con pubblico). Molte di queste sono state risolte informando l'utenza sulle procedure da seguire sia per la presentazione dei reclami, sia per la conciliazione o la definizione della controversia. Nell'ambito dell'attività di vigilanza, le segnalazioni e le denunce pervenute alimentano un osservatorio permanente sul mercato consentendo una proficua interlocuzione con le associazioni dei consumatori, con cui si organizzano incontri periodici volti a condividere le analisi svolte e ad acquisire proposte sulle azioni da intraprendere.

Molti dei disservizi riscontrati nel corso del 2021 sono ascrivibili alle modalità operative imposte dall'emergenza sanitaria. Di grande interesse sono risultate essere le segnalazioni (circa 50) pervenute da soggetti qualificati come Comuni, enti pubblici e associazioni dei consumatori. I Comuni, in particolare, hanno segnalato i disservizi

dovuti alle rimodulazioni orarie predisposte da Poste Italiane per far fronte alle esigenze di contenimento dell'emergenza. L'Autorità, dopo aver svolto i necessari approfondimenti, ha avviato procedimenti sanzionatori. In particolare, si menziona il procedimento istruttorio avente a oggetto il mancato rispetto dell'orario di apertura degli uffici postali, con conseguenti ricadute sulla regolarità della fornitura del servizio postale universale da parte di Poste Italiane.

Di particolare rilevanza è stato l'*iter* sanzionatorio con il quale si è giunti alla notifica a Poste Italiane di un atto di contestazione per il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità previsti per l'anno 2020. Sempre nei confronti di Poste Italiane è stato avviato un procedimento sanzionatorio, del quale si è data informazione ad altre Autorità di vigilanza dei mercati regolati (energia, bancario, assicurativo), finalizzato ad azioni cautelative volte a eliminare le possibili conseguenze inerenti al mancato recapito della corrispondenza (es. interessi di mora o addebiti inconsapevoli agli utenti). Nel mese di ottobre del 2021, l'Autorità ha inoltre emanato, nei confronti della Società, l'*Atto di indirizzo sul rispetto dei principi di continuità e di capillarità del servizio universale postale* (delibera n. 314/21/CONS).

4.4

La tutela dei consumatori

Nel settore dei servizi postali, l'attività dell'Autorità ha contribuito a rafforzare la tutela del cittadino nella fruizione dei servizi offerti dagli operatori postali, vigilando sul rispetto degli standard minimi di qualità dei servizi offerti e sul loro aggiornamento, in relazione all'evoluzione tecnologica e alle congiunture di mercato.

L'Autorità opera indirizzando l'azione amministrativa verso il miglioramento della tutela dell'utenza. Nell'ambito della definizione delle controversie con gli operatori, ad esempio, vigila sul rispetto, da parte di questi ultimi, degli standard di qualità previsti dalle carte dei servizi, promuovendo, attraverso la vigilanza, l'attività regolamentare.

Come noto, nel settore postale, a differenza di quanto accade in quello delle comunicazioni elettroniche, è previsto che l'espletamento del tentativo di conciliazione, prerequisito essenziale per l'incardinamento della procedura di definizione della controversia presso l'Autorità, si svolga all'interno di una interlocuzione tra operatori postali e utenti, senza la mediazione dell'AGCOM o di organismi delegati (ad esempio i Co.re.com.). Si evidenzia come tale previsione richieda un'adeguata formazione e sensibilizzazione degli operatori postali, in materia di gestione dei reclami che, a oggi, presenta ancora margini di miglioramento.

Al fine di garantire all'utente l'effettività della tutela prevista dalla normativa, l'Autorità, anche quest'anno, ha diffidato gli operatori postali inadempienti (sono state emesse 66 diffide) a espletare il tentativo di conciliazione richiesto dall'utente, pena l'avvio di un procedimento sanzionatorio.

In materia di definizione delle controversie postali tra utenti e operatori, si evidenzia che sono pervenute 59 istanze di definizione, gran parte delle quali (nello specifico 36) sono risultate inammissibili o improcedibili, in quan-

to prive dei requisiti essenziali, segnatamente la mancata presentazione della domanda di conciliazione all'operatore interessato e la richiesta di risarcimento del danno, per il riconoscimento del quale l'Autorità non ha competenza.

La quasi totalità delle controversie postali tra operatori e utenti ha interessato il fornitore del servizio universale e, in particolare, ha avuto ad oggetto reclami relativi a smarrimento, danneggiamento e mancato recapito dei pacchi, così come il mancato espletamento di servizi accessori. Una quota esigua delle controversie ha riguardato disservizi relativi al recapito della corrispondenza. Nei casi trattati, peraltro, si è riscontrato, un ridotto ricorso da parte degli utenti al servizio accessorio dell'assicurazione, che avrebbe contribuito a ridimensionare i fenomeni lamentati.

Un ulteriore intervento di particolare rilievo ha riguardato il rispetto degli obblighi informativi, da parte degli operatori postali, ai sensi della delibera n. 413/14/CONS recante "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*". La carta dei servizi, documento indispensabile per svolgere l'attività di tutela dell'utenza, consente di conoscere le caratteristiche dei servizi offerti dall'operatore postale, i correlati indicatori di qualità e il sistema di rimborsi e indennizzi. Essa assicura, altresì, all'utente di presentare, senza oneri aggiuntivi, reclami, segnalazioni e istanze di conciliazione.

A seguito di un'attività di monitoraggio condotta sui siti web di alcuni corrieri espresso, già sanzionati precedentemente, è emerso che sette operatori postali (Fedex, TNT, DHL, UPS, SDA, BRT e GLS) non avevano provveduto ad aggiornare i propri siti con le informazioni prescritte dalla suddetta direttiva, risultando, pertanto, ancora inadempienti rispetto agli obblighi previsti dalla normativa. Nei loro confronti sono stati avviati nuovi procedimenti sanzionatori per le violazioni dei medesimi obblighi informativi

precedentemente accertati, che si sono conclusi in due casi (SDA e BRT) con l'irrogazione di una sanzione e nei restanti con il pagamento in misura ridotta della sanzione. Per le medesime violazioni è stato avviato un procedimento sanzionatorio anche nei confronti di AIT, che si è concluso con l'irrogazione di una sanzione e con l'adozione, da parte dell'operatore, della pubblicazione della carta dei servizi e della predisposizione delle procedure per la gestione delle controversie.

Ulteriori procedimenti hanno riguardato il rispetto della normativa³⁵ in tema di rinvenimenti di invii nella rete postale di Poste Italiane

in violazione degli obblighi di servizio universale, nonché la mancata trasmissione all'AGCOM dei dati richiesti.

Sotto il profilo regolamentare, nel corso del 2021 è stata avviata una consultazione pubblica sulla definizione di nuovi criteri per la distribuzione delle cassette di impostazione sul territorio nazionale. Il procedimento, che si inserisce nell'ambito degli obiettivi inerenti al Contratto di programma di Poste Italiane 2020-2024³⁶, ha la finalità di verificare l'effettivo utilizzo delle cassette di impostazione, da parte degli utenti, rispetto all'andamento dei volumi postali.

³⁵ Cfr. delibera n. 621/15/CONS, recante “*Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane*”.

³⁶ Cfr. pag. 7 del Contratto di programma 2020-2024 “L'attuale distribuzione delle cassette di impostazione è basata sui *cluster* di popolazione di cui all'art. 3 del D.M. n. 252 del 7 ottobre 2008. Poste si impegna a formulare all'Autorità, entro il primo semestre del 2020, una proposta di rimodulazione dei relativi criteri tenuto conto dell'andamento dei volumi postali e della misurazione dell'effettivo utilizzo delle cassette da parte degli utenti”.

4.5

Gli indicatori dell'azione regolamentare

L'azione dell'Autorità nel settore mira a promuovere la concorrenza e a preservare i diritti degli utenti nella fruizione dei servizi postali, qualificati come servizi di carattere essenziale. Tale ruolo è esercitato in un contesto di mercato in fase di trasformazione, caratterizzato da segmenti in espansione, come quello dei servizi di consegna dei pacchi, e segmenti in declino, in particolare, quello dei servizi di corrispondenza.

Gli indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare, predisposti per la verifica dell'impatto della regolamentazione sulla concorrenzialità e sul benessere del consumatore (Tabella 4.5.1)³⁷ intendono evidenziare i principali risultati dell'operato dell'Autorità.

Per quanto riguarda il livello di concorrenzialità, si conferma, come rilevato negli anni precedenti, un *trend* in crescita del numero degli operatori postali, che, a fine 2021, risultano essere 3.548. Questo andamento è da attribuirsi alla relativa facilità di entrare nel mercato postale, che presenta ridotte barriere all'ingresso. Se generalmente si ritiene che la concorrenza possa migliorare il servizio offerto ai cittadini, tuttavia, la frammentazione del mercato, caratterizzato da tanti piccoli operatori, potrebbe non favorire lo sviluppo di questi ultimi rispetto all'*incumbent*. Attualmente, gli operatori postali, strutturati sull'intero territorio nazionale e che offrono servizi *end-to-end*, sono circa 25.

L'aumento dei punti di accettazione complessivi, che sono passati da 28.110 nel 2020 a 31.517 nel 2021, costituisce un indubbio fattore positivo per l'utenza. Esso conferma che la dinamica competitiva si è innescata soprattutto con la crescita del segmento dei pacchi postali dovuta all'eccezionale sviluppo dell'*e-commerce* e all'adozione, in decisa crescita, dell'utilizzo degli armadietti automatici (*locker*) e della pos-

sibilità di effettuare il ritiro presso punti convenzionati.

Si rileva che nel mercato dei pacchi sono presenti sia gli operatori postali tradizionali, sia i corrieri espresso e le piattaforme online verticalmente integrate (attualmente, in Italia, l'unica censita è AIT). Su tale mercato si registrano livelli di concentrazione non elevati e, nel complesso, stabili con un indice HHI, nel 2021, pari a 1.480 punti.

Se nell'ambito dei servizi di spedizione dei pacchi si assiste a una dinamica di crescita dei volumi, l'offerta del servizio universale, erogato esclusivamente da Poste Italiane, presenta, invece, condizioni di declino strutturale, a causa del calo dei volumi di corrispondenza dovuto all'*e-substitution* e allo spostamento della domanda verso servizi non universali. Il segmento dei servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari, recentemente liberalizzato, vede una quota ancora trascurabile di operatori alternativi, che tuttavia nel 2021 tornano a crescere in termini sia di ricavi sia di volumi, soprattutto nella fornitura di invii multipli.

Il mercato dei servizi di corrispondenza, non rientranti nel servizio universale, è caratterizzato dalla forte presenza di Poste Italiane che, dopo l'acquisizione di Nexive, ha raggiunto una quota di mercato superiore al 90%, con relativo aumento dell'indice di concentrazione, che supera gli 8.000 punti. Le condizioni concorrenziali, come noto, sono legate alle caratteristiche storiche e strutturali del mercato postale italiano, su cui si innestano gli effetti della digitalizzazione, che agiscono sulla contrazione della domanda di servizi di corrispondenza dell'utenza residenziale e dell'utenza affari. Per quest'ultima, tuttavia, gli invii multipli garantiscono ancora un flusso di introiti stabile.

³⁷ La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale – cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.21.

Per ciò che riguarda i prezzi dei servizi finali, l'indice dei prezzi dei servizi postali si conferma in aumento e resta al di sopra dell'indice generale dei prezzi al consumo. Ciò dipende essenzialmente dall'incremento delle tariffe dei servizi universali che, in assenza di concorrenza e con forti perdite per la costante diminuzione della domanda, si ripercuote sui costi unitari provocandone un innalzamento. Su tale aspetto, si rammenta a valle della consultazione pubblica avviata con la delibera n. 51/22/CONS, l'Autorità ha approvato il *“Provvedimento finale di analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali - valutazione del livello di concorrenza e definizione dei rimedi regolamentari”* (delibera n. 171/22/CONS). Con tale provvedimento l'Autorità, nel valutare, *inter alia*, l'ammissibilità della richiesta del fornitore incaricato ad aumentare le tariffe di alcuni prodotti rientranti nel perimetro del servizio universale, ha riconosciuto molti degli aumenti proposti da Poste Italiane, ritenuti ammissibili in ragione degli incrementi del costo delle materie prime, in particolare del carburante per il trasporto e della carta, che rappresentano input di primaria importanza per il settore postale. Gli incrementi previsti, d'altronde, sono in linea con quanto accade anche in altri Paesi, europei e non, nei quali la dinamica al rialzo è analoga e, inoltre, giungono in Italia dopo anni di relativa stabilità, in particolare dei prezzi di alcuni servizi rimasti a valori fissati nel 2006, e dopo che l'Autorità aveva rigettato due precedenti proposte di aumento delle tariffe pervenute nel 2020 e nel 2021.

In riferimento all'azione a tutela degli utenti, si sottolinea che l'Autorità ha svolto un'assidua attività di vigilanza, di controllo e sanzionatoria. Nel corso delle attività istruttorie è emersa la necessità di favorire e moltiplicare le procedure di conciliazione tra operatori e utenti. Si evidenzia come l'Autorità abbia continuato a rafforzare l'attività di vigilanza e sanzionatoria per spronare gli operatori ad adottare i migliori sistemi di gestione dei reclami, nonché per contrastare comportamenti in violazione degli obblighi regolamentari, in particolare, in materia di carte dei servizi. In generale, si osserva che le problematiche più frequenti hanno riguardato fenomeni di smarrimento, furto, manomissioni e danneggiamenti, nonché ritardi nel recapito o nell'attivazione di servizi. Si è registrato un incremento degli indennizzi riconosciuti agli utenti da Poste Italiane a seguito dei reclami.

Dal quadro generale emerge che, nel settore postale, l'attività regolamentare risulta ancora essere essenziale per gestire la transizione verso la concorrenza, laddove ciò è strutturalmente possibile, con una costante attenzione al tema dell'accesso alla rete dell'operatore *incumbent*. Si evidenzia, altresì, come la tutela dell'utenza necessiti di una perseverante vigilanza da parte dell'Autorità, in particolare sui temi legati alla qualità del servizio e sui meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, ambito nel quale anche gli attori di mercato (utenti e imprese) dovranno consolidare le proprie conoscenze, implementare pratiche virtuose e processi organizzativi.

Tabella 4.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore servizi postali

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021
Concorrenzialità	Numero di operatori postali	Imprese titolari di licenza e/o autorizzazione	2.469	2.519	2.776	2.904	3.056	3.159	3.237	3.548
	Punti di accesso retail alla rete postale	Totale punti di accettazione degli operatori postali	15.393	15.256	17.620	20.111	21.099	25.439	28.110	31.517
		Punti di accettazione degli operatori alternativi sul totale dei punti di accettazione (%) ⁽¹⁾	14,0%	14,5%	26,4%	35,7%	38,7%	49,2%	54,2%	59,2%
	Quota di mercato dell'incumbent nel servizio postale non universale	Quota di mercato dell'incumbent - ricavi ^{(2) (5)}	65,7%	68,2%	67,4%	67,9%	70,6%	72,8%	73,9%	90,9%
Benessere del consumatore	Indice HHI	Indice di concentrazione nel servizio postale non universale – ricavi ^{(2) (5)}	4.778	5.075	4.541	4.604	4.981	5.300	5.465	8.282
	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo	Indice dei prezzi AGCOM-ISA ⁽³⁾ ; indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	0,87	0,88	0,85	0,84	0,80	0,75	0,72	0,68
		Servizi postali ⁽⁴⁾	1,05	1,12	1,16	1,20	1,25	1,26	1,26	1,29

Nota: i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

- (1) Per il triennio 2016-2018 si è provveduto a un aggiornamento dei valori dell'indicatore a seguito di rettifiche da parte degli operatori.
- (2) A partire dal 2016 i valori sono relativi al segmento di mercato "prodotti di posta (lettere con spessore fino a 20 mm) non da servizio universale".
- (3) Nell'indice sono inclusi i servizi postali, gli apparecchi e i servizi per la telefonia fissa e mobile, il canone radiotelevisivo, la pay tv, l'editoria quotidiana e periodica, per complessive 10 voci distinte. Coerentemente con la procedura adottata dall'Istat per gli indici dei prezzi al consumo, l'indice aggregato delle comunicazioni è calcolato con la metodologia del concatenamento, che prevede l'aggiornamento annuale del sistema dei pesi attribuiti alle singole voci che compongono il paniere considerato.
- (4) Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.
- (5) Per l'anno 2021 il valore include anche la quota dell'operatore Nexive, acquisito da Poste Italiane S.p.A. nell'ottobre 2021.

5.

LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI
E ORGANIZZATIVE
DELL'AUTORITÀ

5.1

L'organizzazione e la politica delle risorse umane

5.1.1 Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità

Nel luglio 2021 l'Autorità ha adottato un nuovo modello organizzativo per adeguare l'articolazione e le attribuzioni degli Uffici ai nuovi scenari tecnologici e di mercato, nonché al mutato quadro normativo.

La delibera n. 238/21/CONS del 22 luglio 2021, pur senza modificare il numero complessivo delle direzioni e dei servizi, ha previsto una rimodulazione dell'assetto organizzativo per meglio orientare l'azione dell'Autorità alle nuove competenze in materia di servizi digitali, oltre che per rendere maggiormente omogenee le attività svolte dalle singole unità organizzative.

In tale contesto, per assicurare la massima trasparenza dell'azione amministrativa nei confronti degli operatori, le competenze delle direzioni sono state strutturate per settori di interesse: reti, media, poste e servizi digitali, razionalizzando le attività e migliorando l'efficienza interna.

Nella **direzione Servizi media**, sono confluite le competenze già attribuite alla **direzione Contenuti audiovisivi** e alla **direzione Infrastrutture e servizi media**, salvo le attività correlate alle reti e alle frequenze radiotelevisive che sono state invece assegnate, *ratione materiae*, alla **direzione Reti e servizi di comunicazioni elettroniche**. Sono state confermate le competenze della **direzione Tutela dei consumatori** e della **direzione Servizi postali**.

Per far fronte alle nuove competenze assegnate all'Autorità in materia di sviluppo dei servizi digitali e alle connesse attività sui nuovi mercati e servizi di intermediazione delle piattaforme online, è stata istituita la **direzione Servizi digitali**. È stata istituita, infine, la **direzione**

Studi, ricerche e statistiche, la quale, oltre a proseguire nello svolgimento delle attività in materia di consulenza economica e statistica all'interno dell'Autorità, cura lo sviluppo e la gestione di tutte le banche dati (Registro degli operatori di comunicazione - ROC, Informativa economica di sistema - IES).

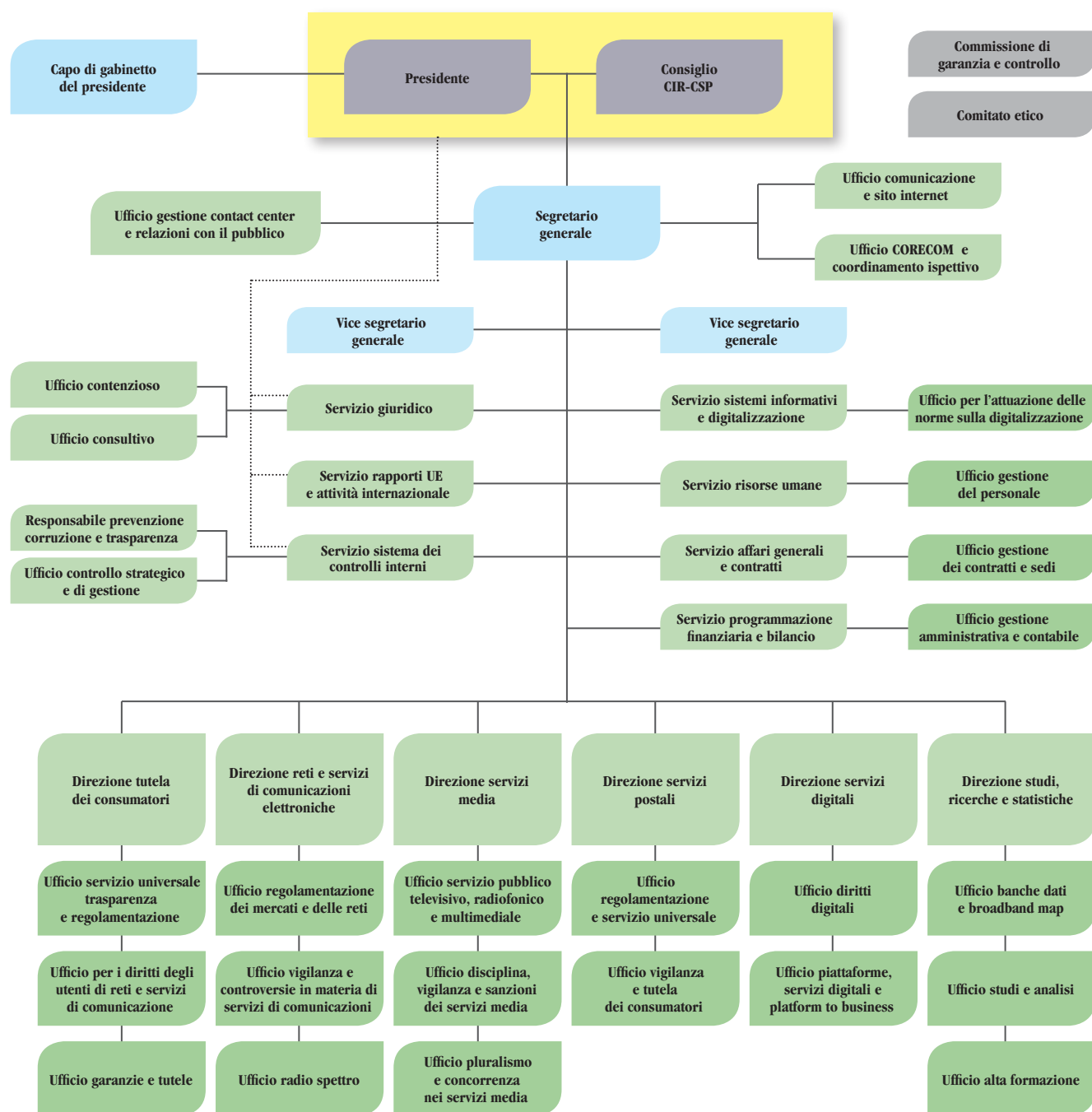
Compito della nuova direzione è anche quello di favorire l'alfabetizzazione digitale del Paese e di collaborare con centri universitari e di ricerca per la riflessione e la elaborazione scientifica nelle materie di competenza dell'Autorità.

Il nuovo impianto organizzativo valorizza ulteriormente la natura convergente dell'Autorità garantendo maggiore interdisciplinarietà, favorendo una collaborazione funzionale fra direzioni e servizi, sotto il coordinamento del Segretariato generale.

In un'ottica di razionalizzazione ed efficienza amministrativa delle attività, ciascuna direzione svolge anche le connesse attività ispettive, con il coordinamento del Segretariato Generale che cura i rapporti con il Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza e la sezione distaccata del servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni. Anche i servizi sono stati riorganizzati in un'ottica di specializzazione ed efficienza. Inoltre, si è provveduto a semplificare e razionalizzare le Commissioni di garanzia e controllo interno, accorpandole in un unico organismo chiamato ad assolvere alle medesime funzioni, la Commissione di garanzia e controllo.

La nuova struttura dell'Autorità è stata ulteriormente perfezionata con l'individuazione delle unità organizzative di secondo livello (delibera n. 261/21/CONS del 29 luglio 2021) (Grafico 5.1.1).

Grafico 5.1.1 - La struttura organizzativa dell'Autorità



5.1.2 L'accordo sindacale

Il 6 aprile 2022, dopo una lunga trattativa e con il parere favorevole della Commissione di garanzia e controllo, è stato sottoscritto un importante accordo sindacale, approvato con delibera n. 140/22/CONS. L'intesa prevede l'introduzione del principio meritocratico nelle progressioni di carriera, l'istituzione della previdenza integrativa, un sistema perequativo volto a sanare una serie di contenziosi sorti negli ultimi venti anni e – infine – di una procedura di mobilità. Durante la trattativa si è inoltre raggiunto

un accordo per definire un testo unico del regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale.

5.1.3 Le risorse umane: formazione, sicurezza e tutela della salute

Nel periodo di riferimento, la pianta organica dell'Autorità non ha subito modifiche e, pertanto, conta un totale di 419 unità¹. Il personale in servizio al 21 marzo 2022 consta di 350 unità (Tabella 5.1.1).

Tabella 5.1.1 - Personale in servizio

	Ruolo	Comando/fuori ruolo/ distacco	Contratto a tempo determinato	Totale
Dirigenti	31	1	1	33
Funzionari	191	7	9	207
Operativi	81	3	6	90
Esecutivi	20			20
Totale	323	11	16	350

Nel rispetto del piano di programmazione dei fabbisogni di personale per gli anni 2020-2022 e avuto riguardo alle accresciute competenze attribuite dal legislatore all'Autorità² nei settori di rilievo istituzionale, attesa la difficoltà di reclutamento di personale correlata alla situazione di emergenza pandemica, si è dato - in primo luogo - corso allo scorrimento³ della graduatoria della procedura di selezione interna⁴, per la promozione a funzionario, procedendo a reclutare nei ruoli, con inquadramento al livello iniziale della carriera, gli ulteriori cinque profili presenti in graduatoria.

In seconda battuta, in considerazione delle competenze e dell'esperienza necessaria per far fronte alle nuove attribuzioni in materia di tutela della concorrenza, del pluralismo e dei diritti digitali di imprese e cittadini, sono state avviate le attività istruttorie, attualmente in corso,

necessarie alla definizione di procedure concorsuali pubbliche per il reclutamento di funzionari altamente specializzati in ambito giuridico, economico e tecnico.

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* in favore dei soggetti con disabilità, di cui all'art. 3 della richiamata legge 68/99.

Nel corso del 2021 e nel primo trimestre del 2022 sono proseguite, altresì, le attività di collaborazione con le altre autorità amministrative indipendenti avviate sulla base di appositi protocolli d'intesa⁵.

¹ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.2.

² Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*” art. 1, commi 515 – 517.

³ Delibera n. 73/21/CONS.

⁴ Delibera n. 494/18/CONS.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, agli Accordi stipulati con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (“*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) e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (“*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), i cui percorsi di cooperazione e collaborazione, definiti sulla base di attività di interesse comune, sono stati caratterizzati da ulteriori scambi di personale, prevalentemente con qualifica di funzionario, determinati nel rispetto del principio di reciprocità per la valorizzazione delle rispettive professionalità e competenze.

Scambi di personale con qualifica di funzionario sono proseguiti nel secondo semestre del 2021 e nel primo trimestre del 2022, tra l'Autorità ed il ministero dello Sviluppo economico, alla luce della permanente collaborazione che caratterizza i rapporti fra le due istituzioni e nello spirito di leale cooperazione volto alla trattazione delle materie di interesse comune.

Nell'ambito del PNRR sono state altresì attivate forme di collaborazione con organi di Governo mediante l'assegnazione temporanea, presso gli stessi, di specifici profili inquadrati nei ruoli dell'Autorità al fine di fornire ogni utile sostegno richiesto.

L'Autorità, nel periodo di riferimento, in linea con le disposizioni governative atte a contrastare la diffusione della pandemia da COVID-19, ha consentito a tutto il personale dipendente, compatibilmente con le mansioni svolte e avuto riguardo in particolare ai lavoratori fragili, lo svolgimento dell'attività lavorativa a distanza, per poi garantire, dall'ultimo trimestre dell'anno 2021, il graduale rientro in presenza. Allo stato attuale, il regolamento sul lavoro da remoto attuativo dell'Accordo sindacale del 6 aprile 2022 è in fase di definizione.

La formazione del personale ha riguardato le attività di diversi settori. In particolare, sono stati individuati e avviati, con istituti ed organismi accreditati sia a livello nazionale che internazionale⁶, percorsi di formazione specialistica, nonché corsi di aggiornamento in materia di innovazione della PA che hanno riguardato il processo di trasformazione digitale della PA e lo sviluppo di nuove tecnologie ICT⁷.

Nell'ambito della gestione amministrativa sono stati sviluppati percorsi formativi in materia di gestione del personale afferenti ai nuovi temi dell'organizzazione del lavoro agile, quali il **Piano organizzativo del lavoro agile** (POLA), nonché inerenti alla normativa sui rischi corruttivi e sulla trasparenza, al trattamento dei dati personali e al *Data protection officer* (DPO), all'etica, ai codici di comportamento e ai procedimenti disciplinari nel pubblico impiego. Inoltre, in materia di contrattualistica e contabilità, sono stati organizzati corsi sulla gestione del bilancio, sulla contabilità e fiscalità pubblica, oltre che sul nuovo codice dei contratti e appalti pubblici e sugli acquisti sulla piattaforma **MePA**. Al fine di aggiornare tutto il personale sui rischi della rete sono stati attivati corsi di aggiornamento sui temi della sicurezza informatica, sull'utilizzo corretto dei sistemi e dei dispositivi, nonché sul trattamento dei dati personali.

Al fine di uniformare le conoscenze linguistiche di base, le attività formative del personale hanno ricompreso corsi collettivi in lingua inglese e francese. Inoltre, l'Autorità ha adempiuto agli obblighi normativi vigenti in tema di anticorruzione e trasparenza⁸, attraverso la partecipazione dei relativi responsabili a percorsi formativi erogati dalla Scuola nazionale dell'Amministrazione (SNA).

5.1.4 La digitalizzazione dei processi

L'Autorità ha proseguito il percorso teso alla digitalizzazione dei processi di gestione dei procedimenti al fine di incrementare efficienza e tracciabilità della gestione documentale e l'integ-

⁶ Tra i corsi svolti si ricordano: "Digital markets and new regulatory challenges", organizzato dalla Florence School of Regulation; "New Training on regulatory framework", a cura del BEREC; "European approach to better regulation" organizzato dalla Summer School - università LUMSA di Roma; "Monitoraggio del linguaggio d'odio online sulle piattaforme digitali" organizzato nell'ambito del progetto europeo IMSyPP-"Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech"; il Progetto Corecom "Pluralismo sociale, principio di non discriminazione e contrasto all'hate speech"; "L'Intelligenza artificiale" a cura della SNA.

⁷ Tra i diversi percorsi si annovera: "La transizione digitale nella PA: novità, scadenze, obblighi e sanzioni dopo il d.l. 77/2021, il d.l. 80/2021, il PNRR ed il piano triennale per l'informatica 2020- 2022".

⁸ Legge 6 novembre del 2012, n. 190.

roperabilità con le banche dati di altre amministrazioni, assicurando così una maggiore sicurezza dei dati.

In particolare, sono state estese le funzionalità del **Sistema Informativo Agcom** (SIA), che, ad oggi, riguardano: *a)* il sistema di protocollo; *b)* la fascicolazione e l'archiviazione della documentazione amministrativa; *c)* l'implementazione di *workflow* procedurali, consistenti in piani di azioni strutturati in base alle specificità delle diverse tipologie di procedimenti svolti dall'Autorità (procedimento generico, accesso agli atti, test di prezzo, ricorsi amministrativi); *d)* la gestione informatizzata delle attività degli organi collegiali.

Un secondo passaggio del processo di *digital transformation* (progetto SIA2) dell'Autorità riguarda l'evoluzione del sistema informativo integrato attraverso il rilascio di una banca dati di *anagrafica unica dei soggetti giuridici*, fondata su un sistema di *Master Data Management*. Tale sistema consente l'interoperabilità con altri sistemi informativi sia interni che esterni all'Autorità al fine di condividere le informazioni e disporre di dati sempre certificati, consistenti e aggiornati.

Nel periodo di riferimento, è stato altresì rilasciato il Portale dei Servizi *On-Line* (PSOL), connesso al sistema di *Identity and Access Management* (IAM)⁹, deputato alla gestione delle identità digitali, dei profili di accesso e delle *policy* di sicurezza dell'intera architettura. A fronte di una autenticazione¹⁰ l'utente accede alla propria *home-page*, attraverso la quale saranno nel tempo attivate le funzionalità per le quali risulterà abili-

tato. Nell'ambito del Portale dei servizi *On-Line* è stato reso disponibile il primo servizio pilota, ovvero l'Informativa Economica di Sistema (IES). L'interfaccia informatica, che potrà essere soggetta a migliorie sulla base dell'esperienza acquisita, ha consentito ad oltre 3000 imprese, entro il 15 novembre 2021, di comunicare all'Autorità i dati economici per la prevista dichiarazione annuale (cfr. *infra*).

Si segnalano, inoltre, le attività di sviluppo sulla piattaforma **ConciliaWeb**: nel periodo di riferimento sono stati effettuati circa 60 interventi di manutenzione evolutiva per l'ampliamento delle funzionalità previste dalla prima versione, in conformità al **Codice per l'Amministrazione Digitale** (CAD) e al piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022. In ottemperanza al decreto-legge "semplificazione e innovazione digitale"¹¹, tra gli interventi più significativi si ricorda l'estensione dell'accesso in piattaforma mediante SPID e CIE. Inoltre, per consentire l'accesso ai cittadini europei, è stato introdotto il sistema **eIDAS** (*electronic IDentification Authentication and Signature*)¹².

La piattaforma *ConciliaWeb* consente anche ai cittadini sprovvisti delle predette modalità di accesso di conferire il mandato ai c.d. "soggetti accreditati", già individuati nel 2020, quali gli avvocati iscritti all'Ordine professionale, le Associazioni di consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo, a cui si sono aggiunti i soggetti abilitati a presentare le istanze e a seguire le procedure in nome e per conto degli utenti interessati. Altri interventi significativi hanno riguardato la realizzazione di

9 Si intendono i sistemi integrati di tecnologie, criteri e procedure in grado di consentire alle organizzazioni di facilitare e al tempo stesso controllare gli accessi degli utenti ad applicazioni e dati critici, proteggendo contestualmente i dati personali da accessi non autorizzati.

10 L'autenticazione può avvenire tramite SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale), CIE (Carta d'identità elettronica) o TS-CNS (Tessera Sanitaria-Carta Nazionale dei Servizi).

11 Legge 11 settembre 2020, n. 120, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

12 Regolamento europeo per l'identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, Regolamento (UE) n. 910/2014.

meccanismi di interoperabilità applicativa, oltre che con le banche dati del Consiglio Nazionale Forense (CNF), anche del Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC) al fine di verificare l'effettiva iscrizione dei soggetti al rispettivo albo di appartenenza (delibera n. 390/21/CONS).

L'ampliamento dei soggetti accreditati e l'arricchimento delle funzionalità della piattaforma ha determinato già nel 2021 un significativo aumento del numero di utenti e del numero di procedimenti con circa 360 mila utenti iscritti al *ConciliaWeb* e la gestione, nell'ultimo anno, di oltre 130 mila procedimenti. Per una piena conformità ai recenti standard di accessibilità e ai principi di usabilità previsti per i siti web della PA, è in fase di realizzazione e consegna il nuovo *design* della suddetta piattaforma.

Ulteriori attività hanno riguardato: *a*) l'approvazione del Manuale di Gestione documentale (delibera n. 118/22/CONS), che descrive il sistema per la gestione informatica dei documenti e fornisce le istruzioni per il funzionamento del sistema di protocollo, per la gestione dei flussi documentali interni ed esterni e degli archivi, in ottica di sicurezza e corretto trattamento dei dati; *b*) l'approvazione dell'espletamento della procedura di gara in ambito Consip (delibera n. 177/22/CONS) per l'evoluzione del sito web istituzionale, attese le crescenti esigenze di contenuti informativi e servizi fruibili attraverso Internet; *c*) la sottoscrizione con il ministero dello Sviluppo economico della procedura per l'espletamento degli adempimenti connessi all'operatività del database delle autorizzazioni generali per le reti e servizi di comunicazione elettronica

(*General Authorisation Data Base* – GADB), istituito ai sensi dell'art. 12 comma 4 del Regolamento (UE) 2018/1972 presso l'Ufficio BEREC¹³.

L'Autorità ha inoltre sottoscritto un accordo di collaborazione con l'Istat per valutare se l'infrastruttura dell'Istituto possa operare quale *data center* dell'AGCOM, nonché per definire i relativi dimensionamenti, i livelli di servizio e gli impegni finanziari.

5.1.5 La gestione e il bilancio

Le risorse economiche impiegate dall'Autorità per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali sono rendicontate in dettaglio negli atti di bilancio pubblicati sul sito *web*.

Nel corso degli ultimi dodici mesi, l'Autorità ha approvato il conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2020 e predisposto il bilancio di previsione 2022¹⁴.

L'esercizio 2020 ha registrato un attivo di circa 1,4 milioni di euro, con entrate di competenza pari a circa 74,2 milioni di euro e uscite complessive per 72,8 milioni di euro (68,4 milioni di euro di spese correnti e 4,4 milioni di euro in conto capitale). Il risultato di competenza 2020 è stato considerato ai fini delle opportune rettifiche nell'ambito della definizione del contributo degli operatori per l'anno 2022.

Tenuto conto che l'Autorità dal 2013 non riceve alcun trasferimento dallo Stato, il bilancio di previsione 2022 è fondato, sul versante delle entrate, dai contributi versati dai soggetti che operano nei mercati regolati¹⁵. Tali contri-

13 La procedura, ormai completamente operativa, ha formalizzato le fasi operative, le tempistiche e i livelli di responsabilità connessi alla gestione del flusso dati generati dal ministero dello Sviluppo economico e trasferiti all'Autorità per il successivo caricamento nel GADB del BEREC.

14 Cfr. delibera n. 214/21/CONS "Conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2020 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni" e delibera n. 429/21/CONS "Bilancio di previsione per l'esercizio 2022 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".

15 Cfr. delibera n. 376/21/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2022 dai soggetti che operano nel settore delle comunicazioni elettroniche", n. 377/21/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2022 dai soggetti che operano nel settore dei servizi media", n. 378/21/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2022 dai soggetti che operano nel settore dei

buti sono destinati alla copertura delle spese per il personale e per i beni e servizi strumentali, nonché all'esercizio dei compiti di regolamentazione e vigilanza attribuiti dal legislatore. Le principali fonti di finanziamento sono costituite dai contributi versati dagli operatori di comunicazione elettronica e dai fornitori di servizi *media* che coprono, rispettivamente, circa il 49,4% e il 32,5% del fabbisogno complessivo. I fornitori di servizi postali contribuiscono nella misura dell'11,4% delle entrate correnti, mentre gli operatori del settore dei servizi di intermediazione online e di motori di ricerca online – assoggettati per la prima volta nel 2021 agli obblighi di contribuzione all'Autorità – concorrono per circa il 5,4% del bilancio complessivo. Completano il sistema delle entrate 2022 i contributi riscossi dagli organizzatori delle competizioni sportive per la commercializzazione dei diritti audiovisivi e i corrispettivi incassati per il rilascio di autorizzazioni satellitari e per la fornitura di altri servizi *media*, pari a circa 0,9% del totale, e altre entrate non contributive, relative a recuperi, rimborsi, interessi, ecc., che rappresentano circa lo 0,4% del fabbisogno complessivo dell'anno 2022.

Ai fini dell'acquisizione di beni e servizi, nel corso del 2021, sono proseguite le interlocuzioni con le altre Autorità indipendenti nell'ambito della Convenzione per la gestione congiunta di servizi strumentali, di cui all'art. 22, del D.L. 90/2014. Le intese hanno interessato, principalmente, 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 (GPDP). È proseguita, inoltre, la partecipazione dell'Autorità agli incontri organizzati con i rappresentanti di Consip S.p.A.,

nell'ottica del risparmio di spesa in materia di acquisti. A tal riguardo, nel rispetto della normativa vigente, l'attività contrattuale dell'Autorità è stata espletata avvalendosi degli strumenti Consip ovunque disponibili.

Nel periodo di riferimento sono stati conclusi e/o aggiudicati circa 215 affidamenti, con un importo complessivo a base d'asta pari a poco meno di euro 7.000.000,00¹⁶.

Tra le principali procedure di acquisto espletate nel corso dell'anno 2021 si segnalano: *a)* l'appalto specifico nell'ambito dell'Accordo quadro Consip “Servizi applicativi 2 – lotto 7” per lo sviluppo e la gestione del sistema ROC/CNF, per la durata di quattro anni, con un ribasso percentuale pari a circa il 30% della base d'asta di euro 879.731,80, IVA esclusa; *b)* l'affidamento triennale dei servizi assicurativi, da gestire tramite apposita cassa sanitaria, per il rimborso delle spese sanitarie, nonché infortuni professionali ed extra professionali dei dipendenti dell'Autorità, con un ribasso percentuale stimabile del 10,1% della base d'asta pari ad euro 5.006.520,00, IVA esente; *c)* l'affidamento triennale dell'incarico sulle coperture assicurative di beni e attività istituzionali dell'Autorità, con particolare riguardo alle polizze *All Risks* patrimonio mobiliare e immobiliare, responsabilità civile verso terzi e prestatori d'opera, *All Risks* elettronica, responsabilità civile patrimoniale, con un ribasso percentuale medio sui 4 lotti pari a circa il 30% della base d'asta di euro 246.000,00, IVA esente; *d)* l'affidamento di una campagna di comunicazione per l'Autorità, con un ribasso percentuale del 40%, rispetto alla base d'asta pari ad euro 655.737,70, IVA esclusa; *e)* la selezione di un organismo spe-

servizi postali”, n. 379/21/CONS “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2022 dai soggetti che operano nel settore dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online” e n. 380/21/CONS “Misura e modalità di versamento del contributo annuo dovuto dagli organizzatori delle competizioni per la commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 per l'anno 2020 (Stagione sportiva 2020/2021)”.

16 La cifra è in linea con i dati dell'anno precedente, al netto delle tre procedure sopra soglia comunitaria indette nel corso del 2020 riguardanti gli affidamenti della copertura sanitaria e infortuni dei dipendenti dell'Autorità, della verifica della contabilità regolatoria e del monitoraggio del servizio postale universale, il cui valore complessivo a base d'asta era pari a circa euro 10.000.000,00.

cializzato indipendente per il monitoraggio della qualità del servizio universale postale relativo al triennio 2021 – 2023, con un ribasso percentuale del 33% rispetto alla base d'asta pari ad euro 3.119.459,44, IVA esclusa.

Per quanto concerne, invece, le attività attinenti alla gestione delle sedi dell'Autorità, nel corso del 2021 è stata avviata, per la sede di Roma, la procedura per l'acquisto dell'immobile di via Isonzo 21/b da parte di INAIL che, ai sensi dell'art. 8, comma 4, del D.L. 78/2010, può acquisire immobili adibiti ad ufficio da cedere in locazione passiva alle Amministrazioni pubbliche, sulla base dei piani di razionalizzazione previsti dall'art. 2, comma 222, della Legge 191/2009. Qualora la procedura dovesse concludersi positivamente, AGCOM diverrebbe locatario dell'INAIL.

Per la sede di Napoli, l'Autorità, in attesa del trasferimento degli uffici presso l'immobile demaniale Palazzo Fondi, ha avviato, nel corso del 2021, le attività propedeutiche al rinnovo contrattuale per la locazione della sede presso Torre Francesco, avente scadenza 30 giugno 2022. L'Autorità, in occasione di detto rinnovo, ha dato avvio a un più ampio progetto di riorganizzazione della sede di Napoli, con l'intento di dismettere quattro dei tredici piani attualmente locati, in funzione di una più efficiente allocazione del personale, compresi il Gruppo Radiodiffusione ed Editoria della Guardia di Finanza e la sezione distaccata del servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni, ad oggi ospitati dall'Amministrazione presso Torre Francesco.

5.1.6 Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti

Il sistema dei controlli interni dell'Autorità, in conformità con la normativa vigente, assolve le proprie funzioni sia attraverso l'azione del Servizio sistema dei controlli interni, sia attraverso il fondamentale apporto di due organismi

indipendenti: la Commissione di garanzia e controllo e il Comitato etico.

Al Servizio sistema dei controlli interni è affidato lo svolgimento delle attività concernenti il controllo strategico – per la verifica di congruenza tra gli obiettivi strategici e i risultati raggiunti, anche attraverso un periodico monitoraggio – e il controllo di gestione dell'Autorità – finalizzato alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, sulla base del rapporto tra costi e risultati raggiunti.

Una valutazione sintetica dell'attività svolta dall'Amministrazione, e della sua rispondenza agli obiettivi fissati, è contenuta nella Relazione annuale sulla *performance*, che alimenta a sua volta il Piano triennale della *performance*. Tale strumento ha lo scopo di migliorare il disegno regolamentare del processo di pianificazione strategica. Nello specifico, è in corso di adozione il nuovo Piano della *performance* 2022-2024, che tiene conto anche delle recenti modifiche apportate all'assetto organizzativo dell'Autorità (cfr. *supra*), volte a potenziare un approccio intersettoriale e interdisciplinare sulla base delle nuove competenze attribuite dal Legislatore, delle novità determinate dal recepimento della normativa europea nell'ordinamento italiano, nonché degli obiettivi di transizione digitale contenuti nel PNRR. Per la prima volta, gli indirizzi strategici dell'Autorità relativi al prossimo triennio sono stati sottoposti a consultazione pubblica (delibera n. 4/22/CONS). I soggetti partecipanti alla consultazione hanno manifestato generale apprezzamento per la scelta dell'Autorità di rendere note le linee strategiche e per il loro contenuto.

Il Servizio collabora con la Commissione di garanzia e controllo, cui sottopone gli esiti delle analisi innanzi citate, consentendo così alla stessa di verificare il funzionamento del sistema dei controlli interni.

Con delibera n. 341/21/CONS è stato nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), così come previsto dall'articolo 1, comma 7, della legge n. 190/2012. La strategia di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Autorità, conformemente alle previsioni della citata legge n. 190/2012, è delineata nel Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) 2022-2024. Il Piano è stato approvato (delibera n. 19/22/CONS) e sottoposto a consultazione pubblica al fine di acquisire eventuali osservazioni da parte degli *stakeholder*. All'esito della consultazione, il PTPC 2022-2024 è stato adottato dal Consiglio dell'Autorità (delibera n. 95/22/CONS).

In materia di trasparenza e anticorruzione, l'Autorità ha avviato un processo di revisione delle attività di valutazione del rischio corruttivo e di programmazione delle misure di prevenzione, con l'obiettivo di armonizzarne e semplificarne le modalità di attuazione. Inoltre, tenuto conto della normativa di riferimento (art. 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) e delle indicazioni fornite dall'ANAC, si è provveduto ad apportare modifiche ed integrazioni al codice etico e di comportamento dei dipendenti (delibera n. 52/22/CONS) e sono state adottate le Linee guida sulla tutela degli autori di segnalazioni di reati o di irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (c.d. *whistleblowing*), rafforzando, al contempo, le azioni di sensibilizzazione e le attività formative rivolte ai dipendenti in materia di trasparenza, etica, integrità e anticorruzione (delibera n. 76/22/CONS).

Nel corso del periodo di riferimento è proseguita anche l'attività del Responsabile per la protezione dei dati personali dell'Autorità (RPD), designato ai sensi dell'art. 37 del Regolamento UE n. 2016/679.

Come già indicato, ai due organismi in-

dipendenti di cui si avvale l'Autorità – la Commissione di garanzia e controllo e il Comitato etico – sono attribuiti compiti che afferiscono al sistema dei controlli interni.

Alla Commissione di garanzia e controllo, istituita con la recente modifica al Regolamento di organizzazione e funzionamento (delibera n. 238/21/CONS), sono state attribuite le funzioni che in precedenza erano ripartite tra la Commissione di garanzia e la Commissione di controllo interno.

La Commissione di garanzia e controllo assicura la correttezza della gestione amministrativa e contabile, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa degli Uffici dell'Autorità, nonché il corretto funzionamento dei controlli interni. La Commissione, in particolare, vigila sull'osservanza della legge e dei regolamenti da parte delle strutture amministrative, esercita funzioni di controllo sugli atti della gestione finanziaria, effettua le verifiche di cassa e di bilancio, esprime parere sul progetto di bilancio di previsione e sul rendiconto annuale. La Commissione vigila, poi, sulla realizzazione degli obiettivi dell'Autorità e verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità, garantendo il supporto metodologico per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo. Infine, promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui all'articolo 14, comma 4, lett. g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e monitora la funzionalità e la trasparenza del sistema dei controlli interni, riferendone al Consiglio con periodicità almeno semestrale.

La Commissione opera in piena autonomia e risponde esclusivamente al Presidente e al Consiglio. È composta da cinque membri scelti dal Consiglio dell'Autorità, su proposta del Presidente, tra magistrati appartenenti al Consiglio di

Stato e alla Corte dei conti, dirigenti dello Stato e revisori ufficiali dei conti iscritti al relativo albo da almeno dieci anni; uno dei cinque membri della Commissione è scelto di concerto con il ministero dell'Economia e delle Finanze. La Commissione di garanzia e controllo è attualmente composta dal Presidente Maria Annunziata Rucireta e dai Componenti Angelo Cagnazzo, Francesco Carofiglio, Giulio Castriota Scanderbeg e Claudio Tucciarelli (delibera n. 375/21/CONS).

Il Comitato etico valuta la corretta applicazione delle norme del Codice etico e di comportamento dei dipendenti dell'Autorità. I componenti del Comitato, nominati dal Consiglio dell'Autorità tra persone di notoria indipendenza e autorevolezza morale, sono attualmente Enzo Cheli, con incarico di Presidente, Vincenzo Lipolis, Pier Francesco Lotito, Michela Manetti e Gianmaria Palmieri (delibera n. 654/20/CONS).

5.2

Gli organismi strumentali e ausiliari

5.2.1 I Co.re.com.

Importanti funzioni di garanzia e di tutela dell'utenza nel settore delle comunicazioni sono delegate a livello locale ai Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.), strutturalmente incardinati presso le Regioni e operanti come organi funzionali dell'Autorità ai sensi dell'art. 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Nel corso dell'ultimo anno, il coordinamento dell'attività dei Co.re.com. ha riguardato l'esercizio delle funzioni delegate previste dal vigente Accordo Quadro, concernenti la gestione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche e utenti, la vigilanza sull'emittenza locale, la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione e le iniziative in materia di *media education*. In tali ambiti di intervento, tenendo conto delle peculiarità dei diversi contesti regionali, l'Autorità si prefigge il conseguimento di omogeneità di organizzazione e uniformità di garanzie e tutele sull'intero territorio nazionale.

Il vigente Accordo Quadro, di durata triennale, entrato in vigore il 1° gennaio 2018, è stato prorogato al 31 dicembre 2022. L'ultima proroga è stata disposta (delibera n. 374/21/CONS) anche in considerazione della richiesta delle due Conferenze firmatarie, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. In vista della stipula del nuovo Accordo Quadro, la proroga di quello vigente è stata motivata dalla finalità di assicurare una fase di confronto tra le parti nell'ambito della quale affrontare una serie di esigenze emerse nel corso dell'ultimo periodo, che riguardano principalmente la revisione di alcuni aspetti procedurali della *governance* delle deleghe, l'armonizzazione dei servizi resi, l'efficientamento dell'utilizzo delle risorse, la promozione di possibili ulteriori deleghe in linea con l'evoluzione del quadro normativo europeo e nazionale. È stato quindi istituito un apposito

tavolo tecnico "Autorità-Conferenze" incaricato di redigere un nuovo testo di Accordo Quadro, con la partecipazione di rappresentanti dell'Autorità e delle due Conferenze.

Nel contesto delle trattative, la delegazione dell'Autorità terrà conto degli esiti delle attività del gruppo di lavoro interno istituito a dicembre 2020 il quale, durante il primo anno di proroga dell'Accordo Quadro, ha svolto una prima riflessione generale sulle tematiche inerenti alle materie affidate ai Co.re.com., anche al fine di rendere il sistema delle deleghe più aderente all'attuale contesto normativo, economico, tecnologico e sociale.

Per garantire il costante aggiornamento professionale del personale delle strutture di supporto dei Co.re.com. in un settore, come quello delle comunicazioni, caratterizzato da un alto tasso di innovazione, sia normativa, sia tecnologica, l'Autorità organizza corsi, seminari e convegni a favore dei Comitati. Nel periodo di riferimento, l'offerta formativa si è sostanziata in un ciclo di incontri dedicati a temi di particolare attualità. I seminari, tenutisi con cadenza mensile nel periodo maggio 2021-febbraio 2022, sono stati svolti in modalità *webinar* in considerazione della situazione emergenziale pandemica. Per l'organizzazione di una parte degli incontri l'Autorità si è avvalsa della collaborazione della Fondazione Ugo Bordoni.

Nell'ambito delle attività delegate riguardanti il settore radiotelevisivo locale, durante il 2021, il monitoraggio da parte dei Co.re.com. ha interessato 255 emittenti locali, portando all'avvio di procedimenti riguardanti presunte violazioni di norme in materia di garanzie degli utenti (inclusa la tutela dei minori), pubblicità, obblighi di programmazione e pluralismo.

I Co.re.com. svolgono, altresì, un'importante funzione nel settore delle comunicazioni elettroniche, in particolare attraverso la gestione

delle controversie tra operatori di comunicazione elettronica e utenti. La gestione in forma decentrata e gratuita delle controversie ha portato non solo rimborsi economici ai consumatori, ma anche il beneficio di una maggiore autodisciplina tra gli operatori, anche grazie all'azione dei Comitati regionali.

Nel 2021, il volume delle istanze di conciliazione ricevute ha subito una leggera flessione e, a fronte delle 122 mila istanze del 2020, sono state presentate circa 109 mila istanze.

Il 57% delle conciliazioni si è concluso positivamente in udienza, con una crescita di circa il 14% rispetto all'anno precedente. I tempi medi per raggiungere un accordo in udienza sono stati di circa 74 giorni, contro i 120 dell'anno precedente, mentre il totale delle somme rimborsate ai consumatori è stato di circa 10 milioni di euro. La distribuzione delle controversie sul territorio nazionale vede il primato della Campania per numero di istanze di conciliazione ricevute, pari a 14.130 (circa il 15% del totale). A seguire, la Lombardia con 10.128 istanze (11% del totale) e il Lazio con 9.615 (10% del totale).

Anche lo strumento della conciliazione semplificata ha continuato a rivelarsi efficace per dirimere, attraverso uno scambio non simultaneo di comunicazioni tra le parti e il conciliatore, le controversie che riguardano le 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 conciliazioni semplificate concluse positivamente hanno rappresentato l'11,7% delle istanze complessivamente pervenute presso i Comitati regionali.

Per quanto riguarda la definizione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, che può aver luogo qualora l'accordo conciliativo non sia stato raggiunto o sia stato parziale, i Co.re.com. hanno gestito 11.476 istanze. Le transazioni in fase definitiva si sono concluse per circa il 50% positivamente, percentuale invariata rispetto all'anno precedente. Il valore delle somme rimborsate agli utenti nella fase di definizione è stato pari a circa 2,5 milioni di euro e il tempo medio per lo svolgimento dei procedimenti è stato di 157 giorni.

Contestualmente alla proposizione dell'istanza per l'esperimento del tentativo di conciliazione, o nel corso della relativa procedura o dell'eventuale procedimento per la definizione della controversia, l'utente può chiedere al Co.re.com. l'adozione di provvedimenti temporanei, volti a garantire la continuità nella fruizione del servizio. Al riguardo, nel 2021 sono stati adottati 2.426 provvedimenti temporanei.

In relazione all'oggetto del contenzioso, il numero maggiore di istanze ha riguardato la contestazione delle fatture commerciali, gli addebiti per costi di recesso, la mancata o tardiva risposta ai reclami e, a seguire, l'applicazione di condizioni contrattuali diverse da quelle pattuite.

Per maggiori informazioni sui singoli Comitati regionali e provinciali per le comunicazioni e sulle attività svolte sul territorio si rimanda alla consultazione dei rispettivi siti istituzionali (Tabella 5.2.1).

Tabella 5.2.1 - I Co.re.com.: leggi istitutive e siti istituzionali

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	www.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	http://corecom.consrc.it/hp2/default.asp
Campania	Legge regionale 1° luglio 2002, n. 9	http://www.corecomcampania.it/index.php/it/
Emilia-Romagna	Legge regionale 30 gennaio 2001, n. 1	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	www.consregsardegna.it/corecom/
Sicilia	Legge regionale 26 marzo 2002, n. 2	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/Pages/contatti.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.consiglio Veneto.it/corecom/

5.2.2 Il Consiglio nazionale degli utenti

Il 2021 è stato il primo anno di attività della nuova consiliatura del Consiglio nazionale degli utenti (CNU)¹⁷, che, pur insediandosi in piena pandemia, ha esercitato compiutamente le proprie competenze in difesa degli interessi degli utenti.

Nel suo primo anno di attività, e nello specifico delle proprie attribuzioni, il CNU ha dunque tracciato le proprie linee programmatiche tese ad individuare le perduranti criticità che investono utenti e consumatori del sistema media e ICT, facendone oggetto di segnalazione e proponendo al riguardo idonee soluzioni. Avvalendosi del supporto di esperti direttamente nominati dal Consiglio, ha operato per la promozione di regole in grado di dare maggiore fiducia ai cittadini e per la riduzione delle condizioni che determinano il *digital divide*, con particolare attenzione alle tematiche riguardanti i minori e le persone con disabilità.

In particolare:

- ha fornito all'Autorità il parere nell'ambito della consultazione pubblica finalizzata all'adozione di Linee Guida per l'individuazione di misure di protezione dei minori nell'ecosistema digitale, attraverso servizi pre-attivati e sistemi di controllo parentale;
- ha rivolto grande attenzione al tema della comunicazione istituzionale, come testimonia anche l'appello sulla campagna vaccinale nell'ambito del contrasto alla pandemia, a tutela dei diritti dei cittadini;
- ha contribuito alla nomina del Comitato Me-

dia e Minori e sollecitato il rinnovo del codice di regolamentazione del Comitato;

- ha partecipato alla consultazione, avviata dal ministero dello Sviluppo economico, sullo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva europea, istitutiva del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche;
- è entrato a far parte dell'*Advisory Board* del Progetto *Safer Internet Centre (SIC)* - "Generazioni connesse", progetto coordinato dal ministero dell'Istruzione e cofinanziato dalla Commissione europea per la promozione di un uso sicuro e positivo del web rivolto agli studenti, nonché ad insegnanti, genitori, enti, associazioni e aziende;
- ha inviato una proposta all'Autorità per un pacchetto di linee guida *standard* in tema di accessibilità di dispositivi e apparati audio televisivi, per persone con disabilità e persone anziane;
- ha promosso iniziative dirette ad approfondire le tematiche relative a donne, media e rete, iniziative che intende proseguire di concerto con l'Autorità, le Istituzioni competenti e i rappresentanti dei media e della cultura.

Il CNU partecipa al Tavolo tecnico sulla tutela dei diritti dei minori nel contesto di *social network*, servizi e prodotti digitali in rete, istituito dal ministero della Giustizia e sta realizzando il primo corso per l'Ordine Nazionale dei Giornalisti di formazione alla tutela dei diritti di utenti e consumatori nel sistema audiovisivo e delle comunicazioni, in collaborazione con l'università degli studi di Napoli "Parthenope".

¹⁷ 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, esprimendo quindi nella propria composizione il pluralismo del mondo associativo e della società civile. Il CNU ha il potere di esprimere pareri e formulare proposte all'Autorità, al Parlamento, al Governo nonché a tutti gli organismi pubblici e privati che svolgono 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.

5.3

Le relazioni istituzionali

5.3.1 L'Autorità nel contesto europeo e internazionale

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha continuato a partecipare ai lavori delle piattaforme regionali di cooperazione regolamentare in ambito europeo ed internazionale nei diversi settori di competenza.

Nello specifico, l'Autorità segue con particolare attenzione l'evoluzione del dibattito legislativo in seno all'Unione su tutti i temi di interesse, partecipando attivamente ai lavori nell'ambito del Gruppo dei regolatori europei dell'audiovisivo (ERGA), dell'Organismo europeo dei regolatori delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e del Gruppo europeo dei regolatori postali (ERGP). In particolare, l'Autorità ha rafforzato il proprio impegno nell'ERGA, organo consultivo della Commissione europea in seno al quale il Presidente Giacomo Lasorella è stato eletto Vicepresidente e componente del *board* per il 2022.

Inoltre, in ambito internazionale, pur con le limitazioni causate dalla crisi pandemica, ha dato seguito ai progetti bilaterali con altre Autorità di regolamentazione nell'ambito di iniziative europee di assistenza tecnica e di condivisione di informazioni: il progetto di gemellaggio con l'autorità per il *Copyright* dell'Azerbaijan, in cui l'AGCOM svolge il ruolo di *Junior Partner* in un consorzio coordinato dal *Centre of International and European Economic Law* (CIEEL) greco, è stato chiuso nell'ottobre 2021 proprio in ragione dell'emergenza sanitaria; il progetto di gemellaggio con il ministero delle Comunicazioni israeliano (MOC), iniziato nel 2018, di cui AGCOM è capofila, ed il progetto di assistenza tecnica nei confronti del governo del Kosovo nel settore del *copyright* e della proprietà intellettuale sono stati invece sospesi ad inizio 2021 e dovrebbero riprendere nel corso del 2022. AGCOM ha continuato a partecipare ai lavori di **Regulatel**, la piattaforma di regolatori del settore delle comunicazioni elettroniche che include regola-

tori europei e dell'America latina, partecipando da remoto, nel novembre 2021, alla riunione Plenaria annuale. Lo stesso è avvenuto in seno alla piattaforma **EPRA**, che annovera i regolatori dell'audiovisivo dell'Europa e dei Paesi della *Neighborhood Policy* europea, ed in seno al *Rapid Response Mechanism*, strumento lanciato dal G7 per difendere le democrazie dalle minacce esterne. Vista la crescente rilevanza del tema, anche a seguito delle recenti evoluzioni del contesto internazionale, anche quest'ultima piattaforma (cui AGCOM partecipa attivamente dal 2019 a supporto del ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale) ha comunicato che riprenderà i propri *meeting* nel 2022.

L'Autorità ha confermato il proprio impegno in seno all'**EMERG**, la piattaforma regionale che riunisce i regolatori delle comunicazioni elettroniche dei Paesi del Mediterraneo, partecipando al Segretariato permanente e coordinando le attività connesse ai temi delle piattaforme digitali, le attività di comunicazione esterna e le relazioni internazionali dell'organismo e partecipando attivamente a tutti i gruppi di lavoro incaricati di sviluppare il programma annuale.

Nell'ambito delle piattaforme settoriali, l'Autorità ha assicurato la partecipazione alle attività dei vari comitati regolamentari operanti in ambito **OCSE** (tra cui si segnalano, il Comitato ICCP-CISP e il *Network of Economic Regulators*, nell'ambito del Comitato *Regulatory Policy Committee* - RPC) e dei *think tank* internazionali di cui l'Autorità è membro: il *Centre on Regulation in Europe* (CERRE); l'*International Institute of Communications* (IIC) con il quale, nell'ambito delle attività del capitolo italiano (in cui l'Autorità è rappresentata dalla Commissaria, prof.ssa Elisa Giomi), nel dicembre 2021, ha organizzato un *workshop* in tema di servizi digitali.

In ambito istituzionale, l'Autorità ha continuato a supportare il ministero dello Sviluppo economico (MISE), per le materie di competen-

za nell'ambito delle attività del Comitato delle Comunicazioni (COCOM), del *Radio Spectrum Committee* (RSC) e del Comitato di Contatto della Direttiva SMAV, nonché a partecipare alle attività del *Radio Spectrum Policy Group* (RSPG) e dello *European Conference of Postal and Telecommunications Administrations* (CEPT), nell'ambito del comitato *Electronic Communications Committee* (ECC).

5.3.2 La collaborazione con la Guardia di Finanza e con la Polizia Postale e delle Comunicazioni

Nell'ultimo anno, nel solco di una collaudata continuità, sono proseguiti i rapporti di collaborazione dell'Autorità con la Guardia di Finanza e con la Polizia Postale e delle Comunicazioni. L'attività di cooperazione è disciplinata da appositi protocolli di intesa e si svolge nella massima sinergia con le articolazioni organizzative competenti dell'Autorità. Nonostante le restrizioni imposte dall'emergenza epidemiologica, le attività di vigilanza programmate, pur con i necessari adattamenti, hanno comunque avuto luogo, ed hanno riguardato in particolare le attività di promozione commerciale, spesso particolarmente aggressive, svolte dai *call center* (ubicati in Italia ed all'estero), nonché la vigilanza sul rispetto della disciplina in materia di tutela dei minori, in materia di pubblicità e televendite, e più in generale, la vigilanza sui contenuti delle trasmissioni audiovisive e radiofoniche.

Alla Guardia di Finanza, attraverso il Gruppo Radiodiffusione ed Editoria, incardinato

nel Nucleo Speciale Beni e Servizi del Comando Unità Speciali, è demandata l'esecuzione di specifiche attività nei settori dell'editoria, delle comunicazioni elettroniche e audiovisive nonché dei servizi postali, in conformità alle previsioni normative e a quanto statuito nel Protocollo d'intesa sottoscritto dall'Autorità e dal Corpo e rinnovato, da ultimo, nel 2015¹⁸.

In particolare, il rapporto di collaborazione si è concretizzato in una costante e stabile cooperazione nelle materie oggetto del Protocollo di intesa¹⁹, nonché nei nuovi ambiti di vigilanza assegnati più recentemente all'Autorità nel settore dei servizi forniti attraverso le piattaforme online. Tale attività, peraltro, ha saputo armonizzarsi tempestivamente ed efficacemente al nuovo assetto conseguito alle modifiche che hanno interessato la struttura amministrativa dell'AGCOM.

In tale rinnovato assetto, l'esigenza di indirizzare l'attività ispettiva in funzione dell'ulteriore implementazione dell'attività regolatoria dell'Autorità ha consentito di avviare significativi percorsi di lavoro, tuttora in corso, nel settore del *secondary ticketing*, in quello radiofonico e postale – nei cui ambiti è stata completata anche una importante mappatura del bacino di operatori presenti sul territorio nazionale – e, con una specifica attenzione alla tutela del consumatore, e in particolare alle categorie più vulnerabili, nel contrasto alla ludopatia e agli illeciti perpetrati in tale settore anche attraverso la rete Internet.

18 Lo specialistico rapporto di collaborazione fornito dalla Guardia di Finanza nei vari segmenti operativi di competenza dell'Autorità e degli altri Organi istituzionali (MISE e Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio) posti a presidio dei citati settori, è ulteriormente implementato, per effetto di altri analoghi strumenti pattizi, dalla possibilità di intervento, *ratione materiae*, del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie (contributi, agevolazioni di credito e altre erogazioni pubbliche), del Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche (sicurezza cibernetica ed informatica, comunicazioni elettroniche, internet governance, ecc.) e del Gruppo Anticontraffazione e Sicurezza Prodotti sempre incardinato nel Nucleo Speciale Beni e Servizi (pirateria, diritto d'autore, contenuti editoriali illeciti).

19 Si annoverano i seguenti ambiti: rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione; verifica delle posizioni di controllo e/o collegamento sul conto di soggetti giuridici che hanno richiesto contributi per l'editoria; rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva a garanzia degli utenti (pubblicità, televendite, tutela dei minori, ecc.); verifica del rispetto e degli obblighi imposti dalla vigente normativa in materia di servizi postali a carico del fornitore del servizio universale, nonché dei titolari di licenza individuale e di autorizzazione generale; verifica del pagamento del canone annuo dovuto al ministero dello Sviluppo economico da parte delle emittenti radiofoniche in ambito locale e nazionale; controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche; riscontro degli obblighi strumentali in capo agli operatori di comunicazione, con riguardo all'iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione; verifica dei requisiti e del rispetto degli obblighi da parte di soggetti esercenti l'attività di call center.

Con riferimento all'attività di verifica delle posizioni di controllo (anche indiretto) ovvero di collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l'editoria, il Nucleo Speciale Beni e Servizi, su richiesta dell'Autorità, ha eseguito accertamenti riguardanti 131 imprese editrici, con la segnalazione, tra l'altro, di diversi casi di violazione degli obblighi di comunicazione al Registro degli operatori di comunicazione (ROC).

Oltre alla prosecuzione delle ordinarie attività nei confronti delle emittenti satellitari, in materia di vigilanza delle norme poste a tutela degli utenti nel settore dei servizi di comunicazione elettronica è stata svolta, in collaborazione con l'Autorità, una vasta campagna di interventi ispettivi finalizzata ad arginare il fenomeno del *telemarketing* e del *teleselling* "selvaggio", ovvero le chiamate ai fini commerciali su utenze telefoniche di privati cittadini da parte di operatori telefonici (*call center*) mediante l'utilizzo di numerazioni telefoniche "non individuabili". Tale attività ha consentito di segnalare oltre 400 numerazioni geografiche Voip utilizzate per attività promozionali e non comunicate al ROC, nonché significative anomalie in merito all'utilizzo di risorse di numerazione mobili personali in contrasto con quanto previsto dal "Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni". È stato inoltre posto all'attenzione dell'AGCOM il comportamento di alcuni operatori che svolgevano irregolarmente la funzione di *reseller* di risorse di numerazione, in violazione degli obblighi previsti dalle specifiche tecniche del ministero dello Sviluppo economico.

Nel periodo di riferimento, sono altresì proseguiti i collaudati rapporti di collaborazione dell'Autorità con il servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni della Polizia di Stato. La Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni distaccata presso l'Autorità è l'Ufficio di raccordo tra l'Autorità e la Polizia Postale e delle Comunicazioni, organo del ministero dell'Interno incaricato della sicurezza e della regolarità dei servizi di telecomunicazioni.

Nell'ambito della collaborazione con l'Autorità, alla luce del protocollo d'intesa vigente, la Sezione ha effettuato nell'ultimo anno attività di monitoraggio e verifica su segnalazione, relativamente alla trasmissione da parte dei servizi media audiovisivi, di programmi e televendite di pronostici concernenti il gioco del lotto, recanti pubblicità di numerazioni telefoniche per la fornitura di servizi a sovrapprezzo, in presunta violazione delle disposizioni di cui all'articolo 5-ter, commi 1, 3 e 4, dell'allegato a) alla delibera n. 538/01/CSP.

Anche la Polizia Postale e delle Comunicazioni ha svolto attività di monitoraggio finalizzate al contrasto del *secondary ticketing*, nonché verifiche volte ad individuare gli operatori che svolgono attività di *telemarketing* e di *teleselling*, tramite numerazioni telefoniche nazionali che non risultano dichiarate al ROC.

La Sezione ha inoltre collaborato con i competenti Uffici dell'Autorità allo svolgimento di attività ispettive tese a verificare attivazioni non richieste di servizi a sovrapprezzo, su SIM telefoniche di utenti, da parte di operatori che consentirebbero l'avvio del processo di acquisto di contenuti *one shot* su SIM, attraverso l'invio di un SMS di tipo silente invece che attraverso SMS codificati per le funzioni informative al cliente (SMS contenente informazioni e prezzo del servizio ed OTP per l'attivazione).

Da ultimo, la Sezione ha monitorato le trasmissioni televisive e verificato l'osservanza della normativa di settore in capo ad emittenti televisive dalle cui reiterate condotte si sono rilevate incongruenze rispetto al titolo abilitativo dalle stesse detenuto, ovvero evidenziato un mancato rispetto della disciplina in materia di pubblicità e televendite, o delle disposizioni poste a tutela dei minori.

5.3.3 Le relazioni con università ed enti di ricerca

L'Autorità, nell'esercizio dei propri compiti istituzionali in materia di promozione dell'innovazione e della ricerca, ha collaborato con università e centri di ricerca, avvalendosi delle analisi condotte in collaborazione con il mondo accademico e delle conoscenze in tal modo acquisite, per favorire l'affinamento della sua azione regolamentare, ad esempio, nell'esercizio delle sue nuove attribuzioni nel settore di attività delle piattaforme online.

Nonostante le difficoltà legate al protrarsi della crisi pandemica, l'Autorità ha regolarmente svolto le attività previste dagli accordi e dalle convenzioni stipulate con i principali atenei nazionali²⁰. Nell'ambito delle suddette convenzioni sono stati avviati, anche ricorrendo a modalità di svolgimento delle attività a distanza, alcuni tirocini e sono proseguite le attività di collaborazione tecnico-scientifica, anche a carattere internazionale, concordate con dipartimenti e singoli gruppi di studio²¹. Inoltre, in un'ottica di razionalizzazione e miglioramento delle attività di relazione con le università, l'Autorità, in occasione della proroga o del rinnovo di convenzioni esistenti o dell'attivazione di nuove convenzioni, ha esteso a specifici Dipartimenti o gruppi di lavoro interdisciplinari la collaborazione su progetti di ricerca attinenti alle materie di propria diretta competenza, anche in ottica di trasferimento dei risultati ivi conseguiti nell'ambito dell'attività regolamentare. In occasione della proroga della Convenzione con l'università degli studi di Napoli "Parthenope", l'Autorità ha condiviso con l'ateneo napoletano l'attivazione di un tavolo di confronto in materia di piattaforme online nell'ambito di un progetto di ricerca di

interesse nazionale (PRIN) in materia di tutela dei diritti degli utenti dei servizi nel mondo digitale, finanziato dal ministero dell'Università e della Ricerca.

Parallelamente alle convenzioni quadro, nell'ultimo anno è proseguita l'attività relativa al progetto di ricerca internazionale **IMSyPP** (Capitolo 3), finalizzata al trasferimento di *know-how* e allo sviluppo di metodi innovativi di ricerca in relazione ad alcune delle principali sfide della transizione digitale e, nello specifico, aventi a oggetto un sistema di monitoraggio dell'*hate speech* online. Nel periodo di riferimento della presente Relazione, in particolare, l'Autorità, nel suo ruolo di coordinatore del *work package* relativo alla dimensione di *policy*, ha proseguito la sua attività in materia di divulgazione dei risultati del progetto di ricerca, sia attraverso la produzione di specifica reportistica, sia attraverso l'organizzazione di seminari e *workshop* con giornalisti, rappresentanti dei Comitati Regionali per le Comunicazioni, e altri *stakeholder* (operatori del settore delle comunicazioni, associazioni dei consumatori e altri soggetti che partecipano alle attività dei tavoli tecnici dell'Autorità)²².

Sono in corso contatti istituzionali per creare nella sede di Napoli un centro di alta formazione e ricerca sulle tematiche delle piattaforme digitali.

In tale contesto, inoltre, si ricorda che l'AGCOM, tramite il proprio ufficio di statistica, dal 2021 fa parte del **Sistema Statistico Nazionale** (Sistan), che rappresenta la rete portante di produzione delle statistiche ufficiali in Italia. Nel corso del periodo di riferimento è proseguita l'attività di collaborazione, in particolare con l'Istat,

²⁰ Si tratta in particolare di: Politecnico di Milano, università degli studi di Roma "Tor Vergata", LUMSA università di Roma, università degli studi Roma Tre, università degli studi di Napoli Federico II, LUISS Guido Carli di Roma, università degli studi di Napoli "Parthenope" e università degli studi La Statale di Milano.

²¹ Per esempio, nell'ambito della convenzione quadro con l'università di Roma LUMSA, l'Autorità ha attivato un partenariato istituzionale con il programma internazionale EMLE LL.M. in *Law and Economics* dell'università di Rotterdam accreditato dalla Commissione UE, cui partecipa alle attività di formazione, anche ospitando regolarmente almeno un tirocinante per ogni edizione del percorso di studi.

²² Per maggiori informazioni e aggiornamenti sulle attività del progetto, si rinvia al sito web <http://imsypp.ijs.si/>

anche al fine di razionalizzare l'attività statistica propria e di quella dell'intero Sistema.

Da ultimo, nelle materie di competenza, l'Autorità ha assicurato il proprio supporto ad un'ampia varietà di manifestazioni, convegni scientifici e iniziative divulgative a tutti i livelli locali e internazionali, rilasciando il proprio patrocinio gratuito per la promozione di eventi e incoraggiando la partecipazione congiunta di utenti, *stakeholder* e rappresentanti del mondo accademico.

5.3.4 I rapporti con i consumatori e le associazioni

Per l'Autorità, la comunicazione pubblica svolge un ruolo decisivo nella costruzione di un rapporto di fiducia, conoscenza e visibilità con i cittadini e con i soggetti al centro della propria azione amministrativa. Consapevole dell'importanza della comunicazione pubblica, l'Autorità ha rafforzato la propria capacità di ascolto e di dialogo, improntando sempre più le attività, le modalità e gli strumenti di relazione con il pubblico al servizio delle diversificate esigenze dell'utenza di riferimento, siano essi cittadini, utenti/consumatori, imprese o enti pubblici.

L'Ufficio gestione contact center e relazioni con il pubblico (URP) dell'Autorità assicu-

ra, mediante servizi di ascolto telefonico, posta elettronica o altri mezzi telematici, l'informazione e la comunicazione nei confronti dei pubblici di riferimento. Inoltre, assiste l'utenza dei settori regolati nell'utilizzo degli strumenti di tutela o nell'assolvimento degli obblighi istituzionali, facilitando l'esercizio dei diritti d'informazione e di accesso da parte dei cittadini. L'attività dell'URP si concretizza in servizi di *front office*, ossia contatti telefonici con il pubblico, tramite un *contact center* collocato presso l'Autorità, e di *back office*, gestiti da personale interno anche come supporto al *front office*, dedicato alle richieste di informazioni che pervengono tramite posta elettronica, e per fornire riscontri a richieste più complesse o per le quali è necessario interfacciarsi con le altre strutture dell'Autorità.

Nel periodo di riferimento, l'URP ha avuto contatti con oltre 50.000 cittadini e imprese (Tabella 5.3.1), per una media di oltre 200 contatti al giorno, che, nel 98% dei casi, risultano gestiti definitivamente e autonomamente dall'URP stesso, con inoltre agli altri uffici solo di un numero marginale di istanze (1.400, su base annuale) per le quali si è resa necessaria una più complessa attività istruttoria. Il 57% dei contatti è stato registrato attraverso il canale telefonico, mentre il restante 43% per mezzo di e-mail alla casella info@agcom.it.

Tabella 5.3.1 - Contatti del pubblico nel periodo di riferimento (URP)

	maggio-giugno 2021	luglio-settembre 2021	ottobre-dicembre 2021	gennaio-aprile 2022	Totale
front office	5.875	7.532	6.091	8.977	28.475
back office	5.136	5.824	4.490	6.457	21.907
Totale	11.011	13.356	10.581	15.434	50.382

Poco meno della metà dei contatti (45,3%) ha avuto ad oggetto l'assistenza tecnica e procedurale per l'utilizzo della piattaforma telematica di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione elettronica e utenti (*ConciliaWeb*). Oltre il 42% dei contatti ha invece riguardato richieste relative ai servizi di comunicazioni elettroniche. A questi contatti si sono sommati quelli attinenti ai servizi di *streaming*. L'URP ha dunque fornito un servizio di consulenza procedurale e di assistenza tecnica per l'utilizzo della piattaforma telematica *ConciliaWeb*.

Su numeri più contenuti (circa il 5%), l'assistenza richiesta all'URP da imprese ed enti pubblici in relazione agli adempimenti in tema di Registro degli operatori di comunicazione (ROC) ovvero con riferimento al contributo da versare all'AGCOM²³. L'8% circa delle richieste ha riguardato i restanti settori di attività dell'Autorità, nonché questioni non di competenza dell'Autorità per le quali i richiedenti sono stati comunque reindirizzati al soggetto pubblico competente.

Attraverso l'ascolto telefonico quotidiano, la gestione delle *e-mail*, l'assistenza agli utenti di *ConciliaWeb*, l'URP contribuisce in maniera rilevante a rendere accessibili e fruibili i servizi online predisposti dall'Autorità e a diffondere la conoscenza delle disposizioni legislative e regolamentari che tutelano i diritti degli utenti, in particolare con riferimento agli argomenti di maggiore criticità²⁴.

Il considerevole gradimento espresso dal pubblico rispetto al servizio è confermato dagli strumenti di monitoraggio della qualità percepita dall'utenza telefonica del *contact center* (c.d.

customer satisfaction)²⁵. L'attività di rilevazione e valutazione dei risultati permette di attivare quel fondamentale circuito che intercorre tra ascolto, soddisfazione dell'utenza e utilizzo del *feedback* per orientare e migliorare i servizi.

All'attività di ascolto del pubblico si affianca il dialogo costante con le Associazioni dei consumatori, il cui contributo è importante per lo svolgimento sia delle attività di regolamentazione, sia delle attività di vigilanza ed *enforcement*. Al riguardo, è da segnalare l'avvio di un Tavolo di confronto sull'adeguamento della normativa di settore alla luce del recepimento della Direttiva 2018/1972. L'inclusione delle Associazioni, nella piattaforma *ConciliaWeb*, in veste di soggetti accreditati, ha costituito occasione per un ulteriore rafforzamento del rapporto con l'Autorità.

Nei primi mesi dell'anno è stata altresì aggiudicata la gara per la realizzazione della campagna di comunicazione prevista dalla Convenzione sottoscritta dall'Autorità e dal MISE il 4 dicembre 2020, in attuazione dell'art. 6, comma 1, del decreto del 10 agosto 2020. Il progetto, che si articola in una serie di attività e iniziative volte a promuovere nei consumatori la conoscenza dei diritti e degli strumenti di tutela di cui dispongono nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi digitali, prenderà avvio nella seconda metà del 2022.

5.3.5 L'Osservatorio sulle comunicazioni e i Focus

La direzione Studi, ricerche e statistiche pubblica puntualmente approfondimenti di varia natura su tematiche relative ai settori di ri-

²³ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.6.

²⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.7.

²⁵ Al termine di ogni contatto telefonico viene chiesto agli utenti di esprimere un giudizio rispetto al servizio, con un questionario consistente in due domande: (a) *Come valuta la cortesia e la competenza del servizio ricevuto?* (b) *Come valuta il servizio ricevuto nel suo complesso?* Nel periodo di riferimento il 94% circa degli utenti che hanno fornito una risposta al questionario hanno espresso soddisfazione per entrambi gli aspetti oggetto di valutazione.

ferimento. L'Osservatorio sulle comunicazioni²⁶ è il principale strumento attraverso cui viene rappresentata una sintesi del quadro congiunturale nei mercati di competenza dell'Autorità. In risposta ai recenti sviluppi che hanno interessato il contesto di riferimento, lo strumento dell'Osservatorio si è arricchito e innovato nei contenuti rafforzando, in questo modo, la sua rilevanza come strumento di informazione e documentazione.

I Focus bilanci, pubblicati con cadenza annuale, rappresentano un ulteriore strumento di divulgazione di informazioni ricavate da elaborazioni sui dati di bilancio delle principali aziende del settore. Gli indicatori analizzati sono presentati in maniera tale da fornire, contemporaneamente, una fotografia della situazione patrimoniale, reddituale, economica e occupazionale, e un'analisi della loro dinamica nel tempo, consentendo così di evidenziare le principali tendenze in atto.

²⁶ La struttura dell'Osservatorio prevede la suddivisione in 4 sezioni: la prima dedicata alle comunicazioni elettroniche, la seconda ai media, la terza ai servizi postali e la quarta all'andamento dei prezzi al consumo dei servizi di comunicazione e ad un confronto internazionale. Attraverso indicatori descrittivi del mercato viene così fornito un quadro congiunturale di sintesi delle dinamiche di mercato.

5.4

Le banche dati dell'Autorità

5.4.1 Il Registro degli operatori di comunicazione

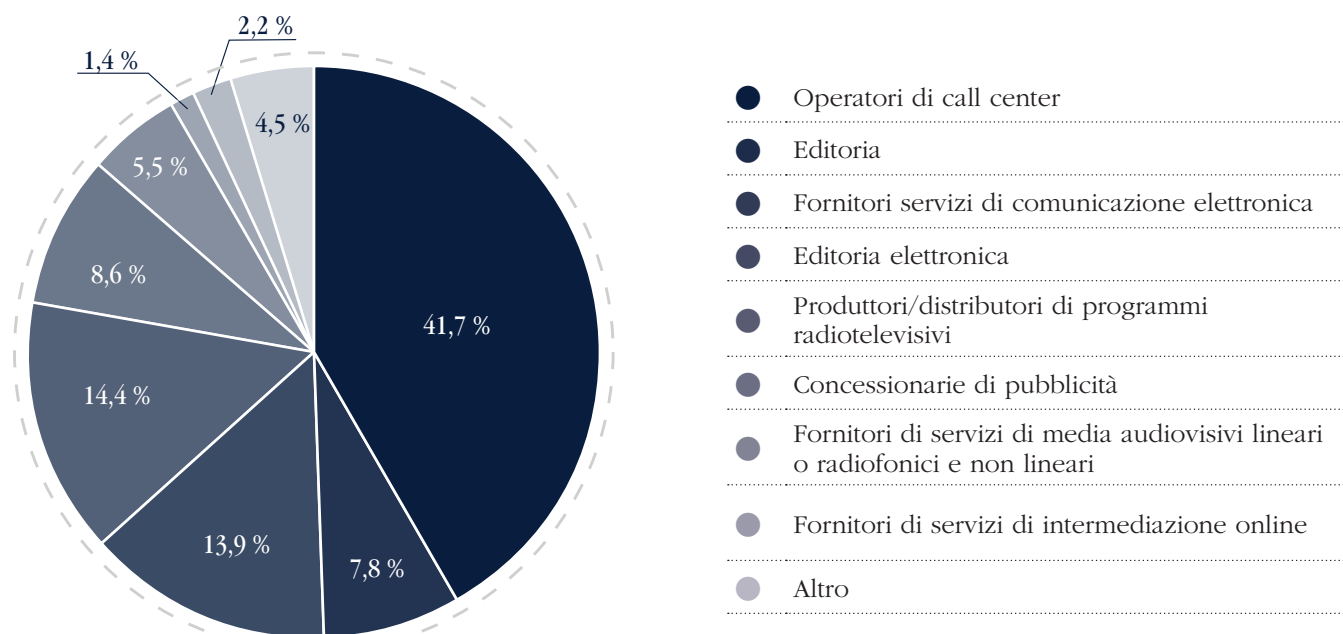
La legge istitutiva ha affidato all'Autorità la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione (ROC) con lo scopo di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, consentire l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anticoncentrazione, la tutela del pluralismo informativo, il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere.

Con delibera n. 200/21/CONS è stato modificato il Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione approvato con delibera n. 666/08/CONS. In attuazione della legge 30 dicembre 2020, n. 178 che ha affidato all'AGCOM il compito di dare

applicazione del regolamento (UE) 2019/1150 (c.d. *Platform to business*), sono stati inclusi tra i soggetti obbligati all'iscrizione i fornitori di servizi di intermediazione online e i motori di ricerca online che offrono servizi in Italia, indipendentemente dalla loro sede di stabilimento.

Per quel che concerne l'attività ordinaria, nel periodo 1° maggio 2021-30 aprile 2022 sono pervenute al ROC 48.515 comunicazioni tra iscrizioni, comunicazioni annuali, variazioni, nonché richieste di certificazione e cancellazione. In particolare, sono state definite 1.406 domande d'iscrizione (Grafico 5.4.1), 4.247 domande di variazione, 7.747 comunicazioni annuali, 334 richieste di cancellazione e 17 certificazioni di iscrizione al Registro.

Grafico 5.4.1 - Attività dichiarate al ROC dagli operatori che hanno richiesto l'iscrizione (maggio 2021-aprile 2022)



Con riguardo alla Sezione Speciale del Registro, destinata a censire le infrastrutture di diffusione sonora e televisiva (c.d. *Catasto Nazionale delle Frequenze*), giova evidenziare l'attività di aggiornamento del Catasto resasi necessaria in seguito alle operazioni di spegnimento degli impianti di radiodiffusione televisiva operanti nella banda 700 MHz (c.d. *refarming*) avviate dal ministero dello Sviluppo economico il 15 novembre 2021 e dalla contestuale attivazione delle frequenze previste dal Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per il servizio televisivo (PNAF) di cui alla delibera n. 39/19/CONS e s.m.i. Alla data del 1° aprile 2022, risultano dichiarati al catasto 35.565 impianti di radiodiffusione attivi, dei quali 18.095 di tipo televisivo digitale, 570 di tipo radiofonico digitale (DAB) e 16.900 di tipo radiofonico analogico in banda FM.

Va ricordato, in ultimo, che nell'ambito delle attività di verifica della regolare posizione delle imprese richiedenti i contributi all'editoria²⁷, sono state rilasciate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'informazione e l'editoria 177 attestazioni di conformità degli assetti societari comprendendo anche le misure di sostegno all'editoria speciale periodica per non vedenti e ipovedenti nonché il contributo a sostegno dei periodici editi in Italia e diffusi prevalentemente all'estero.

5.4.2 L'Informativa Economica di Sistema

L'informativa economica di sistema (IES) è una dichiarazione annuale alla quale sono obbligati gli operatori nei settori tradizionali dei media e delle piattaforme online. La IES fornisce all'Autorità informazioni, prevalentemente economiche, per l'esercizio delle competenze istituzionali a garanzia della concorrenza nei mercati vigilati, nonché per l'effettuazione di analisi di

mercato, indagini conoscitive e la valorizzazione annuale del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC).

Nei settori tradizionali le informazioni economiche richieste riguardano i ricavi conseguiti attraverso la vendita dei prodotti editoriali a stampa, l'abbonamento ai servizi della televisione a pagamento e, ovviamente, i ricavi conseguiti attraverso la vendita degli spazi pubblicitari, sia in ambito editoriale che radiotelevisivo. Relativamente al conseguimento di ricavi derivati in Internet, le informazioni economiche fanno riferimento alle testate online, ai contenuti audiovisivi online (SMA), e alla pubblicità online, nelle diverse forme veicolate, in rete, dalle piattaforme. Con riferimento all'attività di raccolta pubblicitaria online, l'informativa raccoglie i dati dei soggetti che offrono servizi di pubblicità online in Italia, a prescindere dal fatto che la tecnologia impiegata per la prestazione dei servizi sia presente o direttamente accessibile dal territorio nazionale, in quanto svolgono in Italia un'attività economica rilevante.

Inoltre, al fine di consentire l'esercizio delle nuove competenze attribuite all'Autorità dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178, riguardo all'efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150, l'Autorità ha stabilito l'obbligo dell'invio dell'Informativa Economica di Sistema anche da parte dei fornitori di servizi di intermediazione online e dei fornitori di motori di ricerca online (delibera n. 161/21/CONS), a prescindere dalla sede legale del prestatore. Tale obbligo, implicando l'acquisizione delle informazioni da parte di tutti i soggetti che generano ricavi riferibili all'Italia, permette una più accurata definizione dei mercati di riferimento, consentendo in tal modo al regolatore di esercitare le prerogative di vigilanza e intervento previste dalla legge.

²⁷ Art. 5 del D.P.R. n. 25 novembre 2010, n. 223 e decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70.

La comunicazione della IES, oltre ad alcune informazioni anagrafiche concernenti il soggetto giuridico dichiarante, ha ad oggetto il dettaglio relativo ai singoli settori di attività esercitati, attraverso l'indicazione puntuale dei dati economici riclassificati, relativi all'ultimo esercizio finanziario.

La IES è stata ideata al fine di adeguarsi ai mutamenti normativi, tecnologici e di mercato. Pertanto, ogni anno, anche sulla base dell'esperienza maturata, il modello di rilevazione viene sottoposto a revisione, dando origine a nuovi modelli di acquisizione e nuovi criteri di compilazione.

Dal 2021 la IES è articolata in due tipologie di modello: l'una, denominata "Esercizio", è destinata alla dichiarazione dei dati da parte delle singole società; l'altra, denominata "Consolidato", deve essere compilata dalla società che redige il bilancio consolidato ed è pertanto riservata alle dichiarazioni riguardanti i valori consolidati di gruppo. Inoltre, nel 2021, il processo di revisione della IES è coinciso con l'adozione di un nuovo sistema informatico. Si è proceduto alla riprogettazione della modulistica IES e dell'intero sistema di raccolta dei dati attraverso l'esposizione sperimentale di uno specifico servizio nel portale dell'Autorità. Nell'ambito di tale implementazione sono stati riprogettati i nuovi modelli informativi riguardanti, in misura maggiore, la sezione Internet, al fine di adeguare la richiesta di informazioni ai fornitori di servizi di intermediazione online e ai fornitori di motori di ricerca online, introdotti dalla citata delibera n. 161/21/CONS.

L'intero sistema ha consentito di raccogliere i dati economici relativi a 3.419 soggetti

unici, di cui 41 riferibili a società aventi sede legale all'estero.

I dati della IES, oltre ad essere utilizzati nell'ambito di numerosi processi interni all'Autorità²⁸, assumono un ruolo cardine per garantire la valorizzazione annuale delle dimensioni economiche del SIC. L'informativa consente altresì di supportare altre Amministrazioni pubbliche per l'analisi di specifici settori di attività: è il caso delle informazioni rese annualmente al ministero dello Sviluppo economico per la determinazione dell'importo dei contributi per i diritti d'uso delle frequenze televisive. Infine, la IES viene utilizzata dagli stessi operatori per certificare l'esercizio della propria attività economica ai fini dell'erogazione di contributi e provvidenze previsti dalla normativa nazionale o regionale.

5.4.3 La Broadband Map

L'art. 6, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. *Destinazione Italia*) ha assegnato all'Autorità il compito di costituire una banca di dati di tutte le reti di accesso a Internet, fisse e mobili, esistenti sul territorio nazionale. Sulla scorta di tale disposizione, l'Autorità ha realizzato il geo-portale *Broadband Map* (<https://maps.agcom.it>), con il quale cittadini, imprese e istituzioni possono visualizzare l'offerta dell'accesso a Internet sull'intero territorio nazionale e svolgere valutazioni comparative sulle diverse tecnologie e velocità disponibili²⁹.

Il geo-portale viene costantemente aggiornato con i dati forniti dagli operatori. Le mappe pubblicate online forniscono le informazioni desiderate con un elevato livello di precisione, grazie alla suddivisione del territorio nazionale

²⁸ Tra questi si citano, a mero titolo esemplificativo, le analisi di mercato, la relazione annuale, le indagini conoscitive e l'aggiornamento della base statistica degli operatori di comunicazione, nonché le attività di verifica incrociata dei soggetti tenuti alla contribuzione.

²⁹ Al riguardo, giova rilevare che l'art. 22 del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche prevede la realizzazione e il costante aggiornamento di una mappatura geografica delle reti a banda larga, finalizzata a supportare lo svolgimento dei compiti delle autorità nazionali di regolamentazione e le indagini richieste per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

in 750 milioni di “micropunti” (c.d. *pixel*). Navigando l’interfaccia grafica, l’utente può visualizzare l’effettiva copertura della rete sull’intero territorio nazionale, con un grado di dettaglio che arriva fino al singolo numero civico, realizzando accurate statistiche di copertura.

Il progetto è in costante potenziamento, anche per poter attuare quanto stabilito dall’art. 22 del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche³⁰ che attribuisce al ministero e all’Autorità, ciascuno per i rispettivi ambiti di competenza, il compito di realizzare una mappatura geografica della copertura delle reti di comunicazione elettronica in grado di fornire banda larga. Gli sviluppi programmati, secondo le nuove disposizioni, oltre a presentare un livello di dettaglio locale appropriato, intendono consentire la pubblicazione di “informazioni sufficienti sulla qualità del servizio e sui relativi parametri”.

Nel nuovo contesto tecnologico delle reti di nuova generazione – reti veloci, ultraveloci e ad alta capacità – si rende sempre più pressante la necessità di definire misure di intervento, differenziate su base geografica, per la copertura del *digital divide*. In tal senso la mappatura si presenta anche come uno strumento propedeutico all’assegnazione di fondi pubblici finalizzati alla diffusione delle reti a banda larga e ultra-larga, come nel caso del Piano *voucher* per le famiglie meno abbienti avviato nel dicembre 2020³¹ e del recente piano di sviluppo della connettività per le Piccole e Medie Imprese³².

L’estensione delle finalità della mappatura, per ottemperare agli obiettivi previsti dai piani *voucher*, ha aumentato la complessità delle attività di carattere tecnico così come l’entità delle risorse economiche necessarie per implementare correttamente i sistemi secondo nuove esigenze³³.

30 D.lgs. 8 novembre 2021, n. 207, “Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche”.

31 Decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 agosto 2020 - piano *voucher* sulle famiglie a basso reddito.

32 Decreto del Ministro dello sviluppo economico 23 dicembre 2021 - piano *voucher* per le Piccole e Medie Imprese.

33 Tra queste si ricorda, in particolare: *i*) il significativo incremento della platea dei soggetti che richiedono di far confluire i propri dati nella *Broadband Map* e un contemporaneo incremento della risoluzione di calcolo per consentire l’identificazione della migliore tecnologia presso un dato civico; *ii*) la necessità di attivare un sistema per l’inserimento e la storizzazione automatica delle informazioni fornite dagli operatori; *iii*) la generazione di mappe specifiche per il sistema *voucher*, che richiedono un importante incremento della frequenza di aggiornamento; *iv*) l’inserimento costante dei dati degli operatori FWA che, diversamente, sarebbero esclusi dalla fruizione dei *voucher*.

5.5

I controlli e l'attività ispettiva

Anche quest'anno, l'Autorità ha condotto diverse attività di monitoraggio, di vigilanza e di verifica, anche di natura ispettiva, negli ambiti di competenza, con una specifica attenzione alla tutela del consumatore. Dette attività sono state realizzate con il supporto del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, e della sezione distaccata del Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni.

Attività di verifica sono state svolte, in particolare, nel settore dei *call center* relativamente agli obblighi di comunicazioni al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) delle numerazioni nazionali utilizzate e del corretto impiego delle stesse³⁴. Al riguardo, sia d'ufficio, sia a seguito di segnalazioni da parte di cittadini, professionisti, istituzioni, società operanti nel mercato della distribuzione del gas e dell'energia elettrica, sono stati svolti accertamenti intesi a identificare gli operatori che utilizzavano numerazioni nazionali non comunicate al ROC dando luogo a verifiche ispettive con il supporto del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza. Ad esito di tale attività, sono stati avviati procedimenti sanzionatori per le omesse comunicazioni al ROC.

Relativamente al settore del c.d. *Cano-rad*, nel periodo di riferimento, sono continuate le iniziative di vigilanza da remoto sul corretto pagamento del canone di concessione da parte delle emittenti radiofoniche, tramite controlli incrociati tra le varie banche dati in possesso dell'Autorità. Inoltre, a seguito di segnalazioni

trasmesse dal ministero dello Sviluppo economico, sono state condotte attività ispettive, avvalendosi dell'ausilio del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, nei confronti di alcuni operatori radiofonici al fine di verificarne i fatturati e ricalcolare il pagamento del canone di concessione dovuto. Le risultanze di tutte le attività ispettive sono state trasmesse al MISE per i seguiti di competenza.

Quanto ai vincoli di destinazione, e ai connessi obblighi di comunicazione, previsti dall'ordinamento in capo a enti e amministrazioni pubbliche, in materia di spese effettuate per la comunicazione e la pubblicità istituzionale, l'Autorità ha provveduto a realizzare le programmate attività di controllo con riguardo alle categorie di soggetti rientranti nel campione annuale allo scopo selezionato. In particolare, sono state selezionate e controllate le comunicazioni annuali inviate dagli enti pubblici oggetto del campionamento per la verifica di conformità alla disciplina vigente. Dette attività di monitoraggio e controllo sono tese a sottoporre a verifica l'intera platea del campione oggetto di approfondimento.

Da ultimo, a seguito di segnalazioni da parte dell'Autorità nazionale polacca (*National Broadcasting Council of Poland*) su emittenti satellitari autorizzate in Italia con diffusione in Polonia, sono state effettuate verifiche ispettive sia per la violazione della normativa di settore in materia di tutela dei minori sia per l'attivazione di servizi premium non richiesti su alcune numerazioni telefoniche.

³⁴ Cfr. decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante "*Misure urgenti per la crescita del Paese*", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 a seguito delle modifiche apportate dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*".

5.6

La tutela giurisdizionale

La rassegna delle decisioni giurisprudenziali intervenute nel periodo di riferimento, compreso tra il 1° maggio 2021 e il 30 aprile 2022, offre elementi utili per effettuare un bilancio dell'attività svolta sotto il profilo della sua coerenza rispetto al vaglio giurisdizionale di legittimità, nonché per individuare le linee di indirizzo della futura attività del regolatore, alla luce del principio di "ragionevolezza tecnica" (secondo la formula coniata dai precedenti giurisprudenziali in materia di attività delle Autorità indipendenti) e di quello, più generale, relativo al "giusto procedimento".

Nel seguito, sono riportate, in estrema sintesi, le decisioni più rilevanti intervenute nei diversi settori di competenza dell'Autorità.

Nell'ambito delle **comunicazioni elettroniche**, si segnalano importanti pronunce che hanno, in diversi contenziosi, legittimato le scelte operate dall'Autorità, alla luce dei parametri eurounitari di riferimento.

Rispetto al tema della replicabilità delle offerte al dettaglio per i servizi di accesso alla rete fissa, il Consiglio di Stato, con le sentenze del 12 agosto 2021, nn. 5861, 5865 e 5867, ha rigettato i ricorsi in appello promossi da alcuni operatori, ritenendo immune da censure la soluzione adottata dall'Autorità attraverso l'adozione delle Linee Guida per la valutazione della suddetta replicabilità, consistente nel differenziare, ai fini del *test* medesimo, le offerte su rete in rame da quelle in fibra (NGA). A parere del Consiglio di Stato, la soluzione scelta da AGCOM è in linea con quanto previsto dalla Raccomandazione della Commissione UE n. 2013/466/UE, in cui viene espressamente affermato che le ANR dovrebbero tenere nella dovuta considerazione le diverse caratteristiche e condizioni concorrenziali della fornitura di servizi sulle reti NGA, rispetto alla rete in rame esistente, nei casi in cui è probabile che tali differenze si traducano in una permanenza media dei clienti diversa tra

gli utenti delle reti NGA e gli utenti delle reti in rame. In materia di costo netto del servizio universale per gli anni 1999-2009, con le sentenze 17 febbraio 2022, nn. 1693 e 1964, e 21 febbraio 2022, n. 2047, il TAR del Lazio ha annullato la delibera avente a oggetto il «*Riesame della iniquità del costo netto del servizio universale*», rilevando, anche alla luce del diritto europeo e nazionale, l'irragionevolezza del parametro-soglia utilizzato dall'Autorità nell'analisi della iniquità dell'onere. Sotto altro profilo, il TAR ha rigettato sia l'eccezione di intervenuta prescrizione del diritto a richiedere il pagamento della quota contributiva per il servizio universale, sia le eccezioni vertenti sul consumato potere di riesame dell'Autorità a proposito dei provvedimenti impositivi delle singole annate susseguitesisi dal 1999 al 2003, affermando, sul punto, che «*il riesercizio del relativo potere risulta invece ammissibile purché fondato su diversa motivazione poggianti su nuove ragioni distinte dall'ormai esausto criterio della sostituibilità fisso/mobile*».

Riguardo al settore delle controversie tra operatori di servizi di comunicazione elettronica, si registra la favorevole sentenza del 14 ottobre 2021, n. 10563, con la quale il TAR del Lazio ha ritenuto pienamente legittima la delibera di risoluzione n. 280/20/CIR, in quanto l'istituto giuridico applicato (nello specifico, il *leasing*), risulta conforme al principio di efficiente utilizzo delle risorse scarse, quali le frequenze, alla luce delle risultanze istruttorie inerenti alle infrastrutture già presenti sul territorio e le tempistiche di realizzazione della relativa copertura. Ad avviso del Collegio, pertanto, l'Autorità ha «*ragionevolmente individuato, al fine di realizzare le condizioni eque e non discriminatorie [...] un criterio di proporzionalità rispetto al numero di abitanti del Comune e della effettiva domanda prospettica di servizi [...]*».

Passando al tema della **tutela dell'utenza**, di particolare rilevanza sono le pronunce in tema della c.d. fatturazione a 28 giorni che hanno

definitivamente consacrato la legittimità dell'intervento dell'Autorità nella materia *de qua*. Segnatamente, il TAR del Lazio, con le sentenze del 30 settembre 2021, nn. 10082 e 10083, nel respingere i ricorsi volti all'annullamento, in particolare, delle delibere nn. 495/17/CONS³⁵ e 496/17/CONS³⁶, ha affermato che l'intervento legislativo di cui all'articolo 19-*quinquiesdecies* del d.l. n. 148/2017, introdotto in fase di conversione in legge (n. 172/2017), risulta «*diretto ad assicurare la piena tutela della trasparenza e l'accesso pieno e diretto alle informazioni sui prezzi praticati, al fine di garantire la libertà di scelta degli utenti in termini di reale possibilità di comparare le condizioni economiche dei servizi offerti*». Per quanto concerne, inoltre, i poteri di vigilanza e sanzionatori in capo ad AGCOM in materia, il Collegio ha chiarito che «*v'è una copertura eurolunitaria alle delibere delle ANR di settore (come AGCOM)*». In tale quadro interpretativo, si inseriscono, a giudizio del Giudice, gli interventi dell'AGCOM in materia di tariffazione a 28 giorni, «*espressione dei poteri di vigilanza sul rispetto delle regole di trasparenza previste dall'articolo 71 comma 4 CCE e dalla direttiva servizio universale, di competenza dell'Autorità stessa*». Passando al merito della questione, il TAR ha rilevato che le finalità elusive degli articoli 70 e 71 del CCE, accertate a carico di parte della ricorrente, hanno generato «*la ravvisata necessità non solo d'inibire forme stravaganti o eccentriche di fatturazione (con il ripristino della cadenza mensile), ma pure l'immediato ristoro dell'equilibrio nei contratti della massa degli utenti attraverso gli strumenti di regolazione*».

La Corte di cassazione a sezioni unite con la sentenza del 12 novembre 2021, n. 33848,

nel consacrare definitivamente il potere esercitato dall'AGCOM anche nell'ordinare gli indennizzi a favore dei consumatori rispetto alla pratica c.d. della fatturazione a 28 giorni, ha ritenuto immune da censure l'attività ermeneutica svolta dal Consiglio di Stato (sentenza n. 1368/2020), in relazione alla contestata misura dello «storno» prevista dall'Autorità nelle delibere dalla stessa adottate in materia³⁷.

In tema di tutela del consumatore/utente, con particolare riguardo al riparto di competenza tra l'AGCOM e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito «AGCM») sull'*inveterata quaestio* in materia di pratiche commerciali scorrette, si registrano alcuni pronunciamenti che, sulla base dell'orientamento giurisprudenziale andatosi a formare sul punto, hanno rilevato l'incompetenza di questa Autorità in favore di quella dell'AGCM. Segnatamente, il Consiglio di Stato, con sentenza del 1° ottobre 2021, n. 6596 – in relazione ad un contenzioso riguardante una diffida adottata dall'Autorità nei confronti di un operatore per l'illecito addebito di costi aggiuntivi di ricarica in violazione alle previsioni di cui al c.d. Decreto Bersani *bis* – ha affermato, nel ribaltare *in toto* la decisione di primo grado, la competenza sulla vicenda in capo all'AGCM, classificandola quale pratica commerciale scorretta. Sul punto il Collegio ha affermato, in forza del c.d. criterio di incompatibilità (cfr. Cons. Stato n. 7296/2019), che «*l'Agcom non può iniziare il secondo procedimento non tanto perché sul "medesimo fatto" si è già pronunciata l'Agcm ma perché non ha competenza in applicazione del criterio di "incompatibilità" che, si ribadisce, presuppone che venga in rilievo un "diverso*

35 Recante «Approvazione delle linee guida sull'attività di vigilanza da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni a seguito dell'entrata in vigore dall'articolo 19-*quinquiesdecies* del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172».

36 Recante «Misure attuative delle disposizioni di cui all'articolo 1-comma 1-quater del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40».

37 Con delibera n. 252/16/CONS, l'AGCOM ha stabilito una disciplina aggiornata «sulla trasparenza delle condizioni economiche dell'offerta [rivolta a tutti i soggetti che operano nel mercato delle comunicazioni elettroniche e che hanno rapporti contrattuali con gli utenti finali...]. Con successiva delibera n. 121/17/CONS, l'Autorità ha modificato la citata delibera n. 252/16/CONS, col medesimo obiettivo di assicurare che fossero fornite agli utenti «informazioni trasparenti, comparabili, adeguate e aggiornate in merito ai prezzi vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi forniti».

fatto” che presenti elementi “incompatibili” con il fatto oggetto del potere esercitato dall’Agcm». L’orientamento suddetto è stato successivamente confermato dal TAR del Lazio, con le sentenze di marzo 2022, nn. 2391 e 2654 che, nell’assurgere le condotte sanzionate dall’Autorità all’alveo delle pratiche commerciali scorrette, ha ritenuto che la competenza rientri nell’ambito delle prerogative di vigilanza dell’AGCM, non risultando, rispetto alla disciplina applicata dall’AGCOM, profili di incompatibilità che ne giustificassero la traslazione delle attribuzioni a quest’ultima, nonostante le condotte riguardassero, da un lato, violazioni del Regolamento AGCOM in materia di pubblicità audiovisiva e, dall’altro, violazioni del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Nel settore dei **media**, si riportano i pronunciamenti di maggior rilievo che hanno segnato il periodo di riferimento. In tema di tutela dei diritti fondamentali, il Consiglio di Stato, con la sentenza del 12 maggio 2021, n. 3729, ha ritenuto legittimo l’intervento sanzionatorio dell’Autorità nei confronti di un’emittente per essere state pronunciate da un concorrente, nel corso di un noto *reality*, frasi contenenti bestemmie, in violazione dell’art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (vigente all’epoca dei fatti di causa). Al riguardo, il Collegio ha affermato che *«non sono consentite trasmissioni...che non rispettino i diritti fondamentali, inducano ad atteggiamenti d’intolleranza d’ogni tipo [...] o che nuocciano allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori»*, rappresentando che negli illeciti per *culpa in vigilando*, come quello al suo esame, il contenuto dell’obbligo di vigilanza varia a seconda del tipo di programma. Sicché, nel caso specifico, *«il tipo in esame, a causa delle aspettative di chi assiste e per la volontà dei protagonisti d’offrire la visione d’uno spaccato di vita al contempo artificioso e senza veli, impone per forza una catena di controlli d’attenzione crescente e ridondante, atta a prevenire le situazioni di pericolo più che probabile, se del caso smorzando luci ed audio ancor prima che la condotta dan-*

nosa si realizzi».

Con riferimento ai procedimenti sanzionatori adottati dall’Autorità per le violazioni degli obblighi in tema di pubblicità istituzionale, si segnala, tra le altre, la favorevole sentenza del 22 aprile 2022, n. 4947, con la quale il TAR del Lazio, nel respingere un ricorso presentato da una Regione, ha espresso importanti principi sul tema *de qua*. Segnatamente, il Collegio ha fatto osservare che la previsione di una quota percentuale minima di spesa da destinare in favore dell’emittenza privata televisiva e radiofonica locale mira a garantire la massima diffusività delle informazioni istituzionali attraverso la diversificazione degli strumenti di comunicazione, e *«lungi dal ledere la libertà di manifestazione del pensiero e dal voler agevolare determinati settori dell’editoria, è proprio volta a garantire il pluralismo informativo, assicurando la maggiore diffusività e capillarità della comunicazione istituzionale, non solo attraverso giornali quotidiani e periodici, ma anche a mezzo delle emittenti locali»*.

I principali pronunciamenti giurisprudenziali intervenuti nel settore dei **servizi postali** hanno riguardato gli obblighi relativi all’identificazione dell’operatore postale e, in particolare, le decisioni, in gran parte favorevoli, riguardanti le sanzioni irrogate dall’Autorità nei confronti di operatori affiliati non muniti di autorizzazione generale.

Merita particolare attenzione la favorevole sentenza del 24 maggio 2021, n. 4020 del Consiglio di Stato, riguardante un contezioso in materia di procedimento sanzionatorio adottato dall’Autorità per la violazione degli obblighi relativi all’identificazione dell’operatore postale. Il Collegio, nella pronuncia in esame, ha fatto osservare che l’imposizione dell’obbligo di fornire ogni indicazione idonea a garantire una chiara identificazione dell’operatore responsabile del servizio postale risulti essenziale per salvaguardare l’interesse degli utenti (mittenti e destina-

tari), consentire la regolarità del servizio, nonché il rispetto dell'obbligo fondamentale degli operatori postali di recapitare la corrispondenza loro affidata. Difatti, ad avviso del Collegio *«solo attraverso l'adempimento a tale obbligo è possibile individuare l'operatore affidatario della corrispondenza nell'ipotesi di rinvenimento di invii altrui nelle reti postali di altri operatori, risalire all'operatore mittente cui restituire gli invii postali ed evitare, in caso contrario, di postalizzare la cartolina come propria sopportandone anche i relativi costi di recapito»*. Il Consiglio di Stato, pertanto, ha ritenuto che la condotta contestata non solo rechi danno agli utenti, ma danneggi, altresì, gli operatori concorrenti che, non potendo risalire all'operatore mittente cui restituire gli invii postali, devono sostenere gli oneri relativi.

Con riferimento al tema dei contratti di affiliazione nel settore postale, il TAR del Lazio, con la sentenza del 12 maggio 2021, n. 5630, ha rigettato il ricorso presentato da un operatore volto all'annullamento del provvedimento sanzionatorio, con il quale l'Autorità aveva sanzionato la ricorrente per violazione, anche da parte delle proprie affiliate, degli obblighi inerenti all'autorizzazione generale di cui al d.lgs. n. 261/1999 e al *«Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali»*. Di rilievo è quanto chiarito dal Giudice sui requisiti necessari affinché una sede possa essere considerata "mandataria" del soggetto abilitato ovvero che: *i)* l'affiliata sia giuridicamente appartenente ad altro soggetto, *ii)* agisca in nome e per conto dell'operatore postale, e *iii)* il soggetto autorizzato comunichi al MISE l'elenco delle proprie sedi mandatarie.

Sempre sul suddetto argomento il TAR del Lazio, con favorevole sentenza del 7 marzo n. 2652, ha affermato che la decisione di questa Amministrazione, con riferimento all'irrogazione di una sanzione nei confronti di una società operante *sine titulo*, si fonda su di un'istruttoria arti-

colata, avendo l'Autorità tenuto conto non solo delle dichiarazioni della affiliata, ma anche degli elementi di fatto e del contratto di *franchising*. Al riguardo il Giudice ha puntualizzato come gli accordi commerciali costituiscano lo strumento giuridico mediante il quale la ricorrente esercita in Italia, così come correttamente accertato dall'Autorità, la propria attività di offerta di servizi postali al pubblico, attraverso l'utilizzo del proprio marchio e sotto le proprie direttive anche economiche, circostanza che giustifica la necessità di ottenere un'autorizzazione generale ulteriore rispetto a quella delle imprese affiliate.

Con riferimento al settore dei c.d. **diritti digitali**, sono stati registrati interessanti pronunciamenti che hanno, in buona parte, legittimato l'operato dell'Autorità, in particolare, in tema di tutela del diritto d'autore nelle reti di comunicazione elettroniche, del contrasto alla ludopatia online e del divieto di *secondary ticketing*. In tema di tutela del diritto d'autore nelle reti di comunicazione elettroniche, il TAR del Lazio, con la sentenza del 10 maggio 2021 n. 5439, ha ritenuto che l'Autorità avesse correttamente applicato le disposizioni sul diritto d'autore, ben potendo i titolari del diritto patrimoniale pretendere la rimozione di opere riprodotte integralmente sulla rassegna stampa della società ricorrente, in assenza di licenza o autorizzazione. Sul punto il Collegio ha affermato che, alla luce di un'interpretazione sistemica dell'art. 65 della legge sul diritto d'autore – che costituisce il frutto di un bilanciamento tra il valore costituzionale dell'informazione e il diritto d'autore – è possibile annoverare anche le rassegne stampa nel campo di applicazione della norma. D'altra parte, ha fatto osservare il TAR che *«la legge del diritto d'autore, approvata nell'anno 1941, laddove si riferisce solo a riviste e giornali non può non essere contestualizzata ai mezzi di comunicazione odierni, tenendo in conto anche le radicali trasformazioni del modo in cui le opere dell'ingegno vengono create, riprodotte, pubblicate e fruite nel nuovo ambiente digitale. La riproduzione, infatti, ha un ampio*

contenuto in relazione alla varietà dei mezzi oggi utilizzabili per la diffusione degli articoli (rete internet, intranet, posta elettronica, radio, televisione)». Sul punto si segnala che il Consiglio di Stato, con sentenza del 7 aprile 2022, n. 2586, in riforma parziale della sopra citata pronuncia, ha affermato che «il procedimento amministrativo inibitorio pare tendere... alla protezione, anziché di interessi prevalentemente pubblici affidati alla cura dell'Autorità procedente e per propria natura sottratti alla disponibilità delle parti, dell'interesse individuale del soggetto istante, cui è assicurata la possibilità di scegliere il rimedio (giurisdizionale o amministrativo) ritenuto meglio rispondente alle proprie esigenze di tutela». Più in particolare il Collegio, nell'annullare i provvedimenti dell'Autorità impugnati in primo grado dinanzi al TAR, ha accolto la censura attorea, riferita all'illegittimità della ratio posta alla base della decisione con cui l'Autorità ha negato l'integrazione di una causa di improcedibilità dell'istanza e, dunque, di archiviazione del procedimento, avendo la stessa amministrazione posto a fondamento della propria decisione una circostanza, data dalla proposizione delle domande processuali in sede giurisdizionale su iniziativa del denunciato, irrilevante ai sensi del quadro regolamentare di riferimento.

In tema di contrasto alla ludopatia online, si segnalano due pronunce dal differente esito.

Con la sentenza del 21 ottobre 2021, n. 10814, il TAR del Lazio si è pronunciato sull'applicazione dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 87/2018, c.d. Decreto Dignità, rigettando il ricorso promosso da un operatore per l'annullamento di un provvedimento sanzionatorio adottato da AGCOM. Sul punto, il Collegio, alla luce delle Linee Guida adottate dall'Autorità con la delibera n. 132/19/CONS sulle modalità attuative del citato art. 9, comma 1 - ha ritenuto che *«la condotta della ricorrente si è concretizzata in una comunicazione promozionale del gioco con vincite di denaro solo apparentemente*

di tipo informativo, realizzata con modalità tali che la scelta del consumatore/giocatore è indirizzata, se non stimolata, al consumo del gioco d'azzardo, pertanto vietata alla luce dell'articolo 9, d.l. n. 87 del 2018».

Il TAR del Lazio, con la successiva sentenza del 28 ottobre 2021, n. 11036 ha, invece, accolto sotto altro profilo il ricorso promosso da un altro operatore affermando che, nella fattispecie all'esame, non risultasse il carattere "intenzionale" dell'intervento del gestore, non essendo contestata, né provata, da parte di AGCOM, la "piena cognizione delle conseguenze del comportamento" del gestore stesso. Tuttavia assume particolare rilievo il principio, affermato dal TAR, secondo cui il potere sanzionatorio dell'Autorità può essere diretto nei confronti dei soggetti stabiliti all'estero non potendo ritenersi limitato dalla previsione di cui all'articolo 4 delle Linee Guida di cui alla delibera n. 132/19/CONS, aventi ad oggetto le modalità applicative dell'articolo 9 del Decreto Dignità, qualificate sub specie di circolare interpretativa, le cui indicazioni possono essere motivatamente disattese dalla stessa Autorità emanante, come avvenuto nel caso di specie.

Passando poi al tema del divieto di *secondary ticketing*, si registrano i favorevoli pronunciamenti, seppur resi in sede cautelare (cfr. decreto presidenziale del 1° dicembre 2021, n. 639, e la successiva ordinanza del 22 dicembre 2021, n. 6788), con i quali il Consiglio di Stato ha rilevato, nel caso oggetto di contenzioso che, con specifica indagine da parte dell'Autorità era stato correttamente accertato che la società ricorrente fosse consapevole delle maggiorazioni di prezzo dei biglietti offerti sulla propria piattaforma, e che la medesima vantasse *«un ruolo attivo atto a conferirgli una conoscenza o un controllo di tali dati».*

In tema, poi, merita menzione l'ordinanza n. 592 del 27 gennaio 2022, con la quale il Consiglio di Stato ha formulato istanza di

rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia della Unione europea, articolando tre distinti quesiti in ordine al se la disciplina del diritto della concorrenza eurounitaria osti all'applicazione della normativa di uno Stato membro in materia di *secondary ticketing* che - riservando tale attività ai soli venditori, organizzatori di eventi o altri soggetti autorizzati da pubbliche autorità all'emissione di biglietti sul mercato primario con sistemi certificati - abbia l'effetto di precludere ad un gestore di una piattaforma di *hosting* operante nella UE di fornire a terzi utenti servizi di annunci di vendita di biglietti per eventi sul mercato secondario.

In materia di **finanziamento dell'Autorità**, si registrano pronunce rilevanti con riguardo, in particolare, alla definitiva attribuzione di natura tributaria al contributo dovuto dagli operatori e ai relativi riflessi in punto di giurisdizione.

Sulla "natura" del contributo per il funzionamento dell'Autorità, segna uno spartiacque, rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale formatosi in tema, l'ordinanza del 30 luglio 2021, n. 21961, resa nell'ambito di un contenzioso concernente il settore postale, con la quale le sezioni unite della Corte di cassazione, nel riconsiderare espressamente il proprio precedente, hanno affermato che la natura del contributo in questione, alla luce dei requisiti ontologici stigmatizzati dalla Corte Costituzionale, risulta essere quella di "tributo" (almeno in senso lato). Tanto premesso, le SS.UU. hanno affermato che *«la disposizione dell'articolo 133, lett. l), cod. proc. Amministrativo non può dunque che essere (re)interpretata nel senso che la stessa fissa la giurisdizione esclusiva dell'AGA per tutti i provvedimenti di AGCOM, ad eccezione di quelli che – comunque – riguardano il contributo (per il funzionamento dell'Ente) dovuto dalle imprese soggette a vigilanza, in ordine ai quali invece trova applicazione la previsione di cui all'articolo 2, comma 1, d.lgs. n. 546/1992,*

quale norma di attribuzione al giudice tributario speciale».

Con specifico riferimento al contributo dovuto dagli operatori postali per le annualità 2019 e 2020, nel solco dell'orientamento espresso dalle SS.UU. nella sovra richiamata ordinanza, il TAR del Lazio, con sentenze del 23 novembre 2021, n. 12080, del 29 novembre 2021, n. 12316 e del 3 dicembre 2021, n. 12519, si è per la prima volta pronunciato in tema di riparto di giurisdizione, dichiarando inammissibili, per difetto di giurisdizione i ricorsi avverso gli atti di accertamento (ovvero le delibere di diffida) del contributo dovuto dai singoli corrieri in favore del competente giudice tributario. Il TAR, in adesione a quanto prospettato dalla difesa erariale, ha rilevato, invece, la sussistenza della giurisdizione in capo al giudice amministrativo rispetto ai ricorsi concernenti le delibere contributive "presupposte", avendo, queste ultime, natura regolamentare, in quanto volte a disciplinare i presupposti e l'entità del contributo.

Degna di attenzione è, poi, l'ordinanza del 22 marzo 2021, n. 2066, con la quale il Consiglio di Stato, nell'ambito di un appello promosso da alcuni corrieri espressi, ha invitato la Corte di Giustizia dell'Unione europea a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità con la disciplina eurounitaria della normativa nazionale sul finanziamento dell'AGCOM nel settore postale, nella misura in cui: *i)* detto finanziamento è posto esclusivamente a carico dei fornitori del settore postale, escludendo, dunque, qualsiasi forma di cofinanziamento pubblico a carico del bilancio statale; *ii)* vengono annoverati tra i costi finanziabili anche quelli da sostenere per attività di regolamentazione riguardanti servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale, nonché i costi per strutture amministrative e di indirizzo politico (c.d. strutture "trasversali"); *iii)* la posizione dei fornitori dei servizi di corriere espresso, rispetto a quella dei

fornitori del servizio universale, con riferimento all'obbligo di contribuzione, non risulta valorizzata in ragione della diversa intensità dell'attività di regolamentazione svolta dall'ANR, in ragione delle differenti tipologie di servizi postali.

Con riferimento al contributo dovuto dagli operatori di servizi di comunicazione elettronica, con le pronunce dell'11 ottobre 2021 (nn. 6768, 6769, 6771, 6772, 6774, 6775, 6776 e 6677) e quelle successive di analogo tenore del 12 gennaio 2022 (nn. 205, 206, 208 e 209), riguardanti le delibere contributive relative alle annualità 2013/2016-2018/2020, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'Autorità sia tenuta a rideterminare più analiticamente, secondo le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia UE, l'entità del contributo dovute, provvedendo a corredare con adeguata motivazione i provvedimenti in materia.

Quanto ai contenziosi concernenti le **banche dati** detenute dall'Autorità, in particolare sui riflessi dell'iscrizione al ROC sull'onere contributivo nei confronti dell'Autorità, il Consiglio di Stato, con sentenza del 7 febbraio 2022, n. 828, ha ribadito l'infondatezza, nonché l'inutilità/insussistenza della questione, dal momento che l'obbligo contributivo annuale verso l'AGCOM discende direttamente ed esclusivamente dalla

condizione dell'operatore ricorrente, in possesso di un'autorizzazione generale o di una concessione di diritti d'uso e/o di soggetto che opera "nel settore dei servizi media" (radio-televisione, editoria, pubblicità, etc...), escludendo, dunque, la diretta ed automatica correlazione tra l'iscrizione al ROC e l'assoggettamento al contributo.

In tema, infine, di obbligo di comunicazione della IES, di particolare interesse è la sentenza del 5 agosto 2021, n. 5776, con la quale il Consiglio di Stato ha ritenuto pienamente legittima la delibera n. 397/13/CONS, nella parte in cui è stato esteso l'obbligo di comunicare la suddetta informativa alle concessionarie di pubblicità attive sul web, anche se stabilite all'estero. Con tale pronuncia, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'attività conoscitiva svolta dall'Autorità attraverso la IES sia *«legittimamente esercitata, avendo origine dall'articolo 1, commi 28 e 29, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545 (convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650), che aveva affidato al Garante per la radiodiffusione e l'editoria il compito di determinare e di acquisire, dagli operatori del settore di mercato affidato al suo monitoraggio, i dati contabili ed extracontabili ritenuti rilevanti ai fini dell'espletamento delle sue funzioni istituzionali»*.

5.7

Gli indicatori dell'azione amministrativa

Ai fini dello svolgimento della verifica di impatto della regolamentazione (VIR), si dà conto di alcuni risultati in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, attraverso l'analisi di specifiche e selezionate attività che, pur non esaurendo l'insieme delle funzioni dell'Autorità, forniscono un quadro complessivo delle attività svolte nell'ottica di un continuo miglioramento dell'intervento del regolatore nei riguardi di cittadini e imprese. Gli esiti presentati devono, naturalmente, essere letti alla luce delle attività descritte nei capitoli precedenti e messi in relazione alle risorse umane e finanziarie disponibili.

La VIR, unitamente agli altri istituti di *better regulation*, quali l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)³⁸ e la misurazione degli oneri amministrativi (MOA), rappresenta uno strumento con cui l'Autorità rende al Parlamento, alle altre istituzioni e a tutti gli *stakeholder* informazioni trasparenti in merito al suo operato e al perseguimento degli obiettivi istituzionali a essa affidati dalla legge nei diversi settori di competenza, i quali sono ulteriormente articolati in obiettivi di breve-medio periodo e orientati durante il ciclo della regolazione, con la pianificazione strategica, parallelamente all'evoluzione del contesto tecnologico, economico e sociale, alle modifiche del quadro normativo, nonché agli esiti della revisione periodica (*regulatory fitness check*). Tale valutazione costituisce altresì un utile supporto alla programmazione delle attività future.

In ragione della sua funzione, dunque, la VIR trova la naturale collocazione all'interno della Relazione annuale e si presenta come una valutazione di carattere complessivo e unitario, sebbene, per agevolarne la lettura, essa sia stata presentata a chiusura di ciascuno capitolo in-

sieme con il piano di indicatori di monitoraggio che descrivono i principali risultati conseguiti dall'Autorità rispetto agli obiettivi istituzionali e strategici nei diversi settori, alla luce del quadro regolamentare, dell'attività svolta e degli scenari di mercato.

Con riferimento specifico all'azione amministrativa, lo scorso anno è stato segnato da una serie di cambiamenti per l'Autorità: alla rinnovata organizzazione degli Uffici e all'accelerazione della digitalizzazione dei processi di gestione dei procedimenti, si è infatti affiancata una quantità crescente di nuove competenze e la necessità di aggiornare diversi ambiti regolamentari a seguito del recepimento da parte del legislatore nazionale della normativa europea di settore (v. in particolare i capitoli 2 e 3).

In tale contesto, l'amministrazione ha assolto ai suoi principali compiti mantenendo un'inalterata capacità di risposta alle esigenze di operatori e utenti dei diversi servizi di comunicazioni (Tabella 5.7.1)³⁹. In particolare, per ciò che riguarda i rapporti con le imprese, il monitoraggio dell'attività amministrativa evidenzia, nell'ultimo anno, un deciso incremento del volume di comunicazioni trattate (in totale, tra IES e ROC, oltre 52.000), con una crescita notevole di quelle pervenute al Registro degli operatori. Tali cifre sono ragguardevoli se si considera che, al contempo, i giorni necessari per gli adempimenti (iscrizioni, cancellazioni, certificazioni) legati al Registro si sono ulteriormente ridotti nel tempo, restando molto al di sotto del limite massimo dei 30 giorni previsto dalla legge. Inoltre, relativamente alla IES, quest'anno è stato inaugurato un nuovo sistema informatico e si è altresì proceduto ad una revisione e ad un aggiornamento complessivo della modulistica; di conseguenza,

38 Con riferimento all'AIR, nel periodo di riferimento si segnala l'adozione delle Linee guida AIR (delibera n. 211/21/CONS) che completa la disciplina dell'istituto attraverso la definizione di criteri di selezione degli ambiti soggetti ad AIR e delle procedure di avvio dell'analisi e il consolidamento degli aspetti di carattere metodologico.

39 La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale – Cfr. Tavola A5.9.

anche alla luce di tale transizione, con gli inevitabili adattamenti, l'azione amministrativa legata agli adempimenti IES si è svolta con regolarità.

Per ciò che riguarda il rapporto con gli utenti, si registrano volumi significativi e pressoché stabili di segnalazioni ricevute e trattate, che superano l'ammontare di 2.000 considerando complessivamente il settore delle comunicazioni elettroniche, dei servizi media e postali. Inoltre, sul versante della risoluzione delle controversie tra utenti e operatori, prosegue l'impegno dell'Autorità – in sede di definizione – e dei Co.re.com. per il superamento delle problematiche contrattuali in tempi celeri e certi. In termini di volumi si tratta di circa 76.000 procedimenti conclusi dai Co.re.com. su tutto il territorio nazionale e, per ciò che concerne l'attività di definizione delle controversie svolta dall'Autorità, del 96% di istanze concluse sul totale di quelle presentate.

Tali risultati sono riconducibili anche all'implementazione, ormai a regime, del sistema *ConciliaWeb*, che quest'anno ha goduto di un ampliamento di funzionalità grazie alla manutenzione evolutiva effettuata (v. par. 5.1.4), oltre che all'introduzione della conciliazione semplificata (v. par. 5.2). Si rammenta, inoltre, che nella risoluzione delle problematiche degli utenti un ruolo crescente e significativo è svolto dall'azione esercitata sul territorio dai Co.re.com. e dal sistema di gestione dei rapporti con gli utenti, fondato, tra l'altro, sull'assistenza prestata dall'Ufficio relazioni con il pubblico, che contribuisce a indirizzare gli utenti verso i servizi dell'Autorità e a diffondere le conoscenze utili per orientarsi tra le regole poste a tutela dei diritti dei consumatori di tutti i servizi che rientrano nelle competenze dell'AGCOM (v. par. 5.3.4).

A livello internazionale è crescente l'impegno sostenuto dall'Autorità per l'assolvimento del suo ruolo istituzionale in tutti i forum dei regolatori (BEREC, ERGA, ERGP), nonché in seno

alle diverse piattaforme di cooperazione regolamentare (v. par. 5.3.1), in virtù del ruolo sempre più rilevante ad essi attribuito e in ragione delle numerose iniziative legislative europee in corso e volte all'aggiornamento del quadro regolamentare, specie in materia di servizi online. Ciò comporta un investimento costante di risorse umane dedicate a tali filoni di attività, impegnate sia nei gruppi di lavoro in qualità di esperti sia come coordinatori; tale investimento è rimasto pressoché costante in termini assoluti e ha interessato 90 dipendenti coinvolti come esperti e 27 cui sono stati attribuiti incarichi di *governance* o di coordinamento tecnico negli organismi europei ed internazionali di settore. Il contributo fornito riguarda sia la fase di sviluppo della legislazione settoriale sia l'attuazione delle norme a livello nazionale, nonché, soprattutto sui temi più innovativi, il contributo al dibattito internazionale in tutte le sedi di discussione.

Se i dati sinteticamente presentati descrivono la capacità di assorbimento e gestione dei carichi di lavoro di alcune attività che sono caratterizzate, in particolare, da volumi impegnativi, nell'ottica di garantire un'azione efficace ed efficiente dell'Autorità, un ulteriore importante obiettivo è il miglioramento della qualità dell'intervento regolamentare. Da questo punto di vista, è significativo il numero di pronunce favorevoli del giudice amministrativo di primo e secondo grado nei riguardi dell'azione dell'Autorità, che nel 2021 riguarda il 69% del totale delle ordinanze e sentenze (v. par. 5.6 per il dettaglio delle diverse pronunce).

Il percorso tracciato con la realizzazione di un nuovo assetto organizzativo e con un'azione costante di miglioramento dei processi interni, anche mediante gli investimenti nella trasformazione digitale dell'amministrazione, continuerà nei mesi a seguire per rispondere sempre meglio alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Tale sforzo andrà coniugato con investimenti in risorse umane, a fronte dei compiti che l'Autorità è

chiamata ad assolvere alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare e delle nuove competenze ad essa già attribuite. Nel prossimo anno, infatti, sembra confermarsi la tendenza, già riscontrabile nel 2021, che ha visto un incremento dei carichi di lavoro, al quale l'Autorità dovrà fare

fronte, potendo contare su una nuova organizzazione e sull'avvio di alcune attività procedurali che hanno gettato le basi per l'attuazione di diverse norme nazionali ed europee, in materia di diritto d'autore, di servizi media audiovisivi, di applicazione del Regolamento P2B.

Tabella 5.7.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione amministrativa

Ambito	Indicatore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021
Comunicazioni con gli operatori	Numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC	12.683	17.961	13.840	15.764	20.539	20.391	20.520	48.728
	Numero di comunicazioni di operatori gestite dalla IES	4.428	4.701	4.457	4.217	4.092	4.120	4.141	3.963
Gestione delle segnalazioni	Numero di segnalazioni da parte di operatori di comunicazione elettronica gestite ⁽¹⁾	512	447	446	534	788	717	706	751
	Numero di segnalazioni da parte di utenti gestite	4.275	5.665	6.600	5.346	3.195	3.527	3.291	2.166
Risoluzione delle controversie	Numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute - AGCOM	66%	87%	88%	81%	86% ⁽³⁾	64%	95%	96%
	Numero di procedimenti conclusi dai Co.re. com. aventi ad oggetto controversie tra operatori e utenti ⁽²⁾	86.872	97.236	91.784	95.947	37.471 ⁽³⁾	103.860	104.266	79.280
Attività internazionale	Numero di incarichi di governance e di coordinamento tecnico degli organismi internazionali di settore		10	19	18	20	24	21	27
	Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro attivi presso organismi europei ed internazionali di settore		65	119	117	91	107	95	90
Qualità dell'azione amministrativa	Numero di ordinanze e sentenze TAR e CDS favorevoli su numero di ordinanze e sentenze totali	59%	74%	68%	65%	77%	62%	65%	69%

Nota: i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

(1) Dato riferito ai periodi maggio 2014-aprile 2015; maggio 2015-aprile 2016; maggio 2016-aprile 2017; maggio 2017-aprile 2018; maggio 2018-aprile 2019; maggio 2019-aprile 2020; maggio 2020-aprile 2021; maggio 2021-aprile 2022.

(2) Dato riferito ai procedimenti conclusi riguardanti le istanze di conciliazione, le istanze di definizione delle controversie e i provvedimenti temporanei.

(3) Considerata la fase di transizione alla piattaforma ConciliaWeb, il dato si riferisce al primo semestre.

Le linee strategiche e i programmi di lavoro

Per gli anni 2022-2024, gli indirizzi della programmazione strategica, che, per la prima volta, l'Autorità ha ritenuto di sottoporre a consultazione pubblica sono:

1. *Attuare, in modo efficiente ed armonico, le nuove discipline emanate dall'Unione europea nei vari settori di competenza dell'Autorità, in coerenza con le disposizioni normative nazionali*
2. *Promuovere una regolamentazione pro-concorrenziale delle reti a sostegno della crescita dell'economia digitale, anche tenendo conto degli obiettivi del PNRR, anche nell'ottica del superamento del digital divide*
3. *Assicurare una maggiore efficacia pro-concorrenziale e convergente della regolamentazione riducendo l'asimmetria tra i vecchi e i nuovi attori dell'odierno ecosistema digitale*
4. *Tutelare il pluralismo e i diritti di rilevanza costituzionale nelle comunicazioni, anche nel nuovo eco-sistema dell'era digitale*
5. *Promuovere l'alfabetizzazione e la cultura digitale e tutelare i soggetti più vulnerabili*
6. *Rafforzare l'economicità, l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso il monitoraggio del rispetto della tempistica dei procedimenti*
7. *Realizzare la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e regolamentare dell'Autorità, a vantaggio degli utenti, del mercato e dell'efficienza interna, anche attraverso la predisposizione di un Testo unico delle norme sulla tutela dei consumatori e utenti*

1. Attuare in modo efficiente e armonico, le nuove discipline emanate dall'Unione europea nei vari settori di competenza dell'Autorità, in coerenza con le disposizioni normative nazionali

L'evoluzione dei mercati digitali e il conseguente aggiornamento del contesto legislativo europeo sollecitano l'Autorità a proseguire nel percorso di integrazione su scala europea degli strumenti di analisi e di regolamentazione del comparto allargato delle comunicazioni, al fine di affrontare adeguatamente le sfide della trasformazione digitale, destinate ad incidere su diritti costituzionalmente tutelati.

Il rafforzamento del ruolo dell'Autorità sarà perseguito, in particolare, seguendo due linee di intervento: da un lato, contribuendo al recepimento puntuale e all'attuazione del *framework* legislativo europeo di settore, anche mediante la partecipazione alle attività degli organismi a ciò deputati; dall'altro, partecipando attivamente al dibattito sulle più recenti proposte delle istituzioni europee, finalizzate alla regolamentazione dell'ecosistema digitale.

Con l'accordo politico tra il Parlamento UE e il Consiglio del 24 marzo e del 23 aprile 2022, si avviano a rapida conclusione i processi legislativi relativi alle proposte di regolamento *Digital Markets Act* e *Digital Services Act*. Come noto, si tratta di due interventi legislativi con i quali l'UE intende regolamentare, con un approccio armonizzato a livello dell'Unione, i servizi e i mercati digitali, per garantire la sicurezza e la tutela uniforme dei diritti dei cittadini e delle imprese online dell'Unione, in ragione della natura intrinsecamente transfrontaliera della rete, e destinati ad avere, in varia misura, un impatto sulle attività dell'Autorità. L'efficace raccordo con le istituzioni nazionali coinvolte sarà fondamentale ai fini di un proficuo esercizio delle competenze applicative dei nuovi quadri regolatori.

Si ritiene, inoltre, cruciale rafforzare ulteriormente il contributo dell'Autorità alle prossime attività di analisi e proposta sulle iniziative legislative europee nei settori di competenza, nonché nei settori adiacenti. Si pensi alle riflessioni in corso in merito ai contenuti

del prossimo *European Media Freedom Act*, con il quale la Commissione intende fissare regole per salvaguardare il pluralismo e l'indipendenza dei media nel mercato interno dell'UE, e alla proposta di regolamento del 21 novembre 2021 *Political Advertising*, sulla trasparenza dei contenuti politici sponsorizzati, che integra le norme stabilite nella proposta di legge sui servizi digitali che si applicano agli intermediari online e il più ampio quadro dell'UE per il mercato dei servizi digitali, già in fase avanzata di trilogia. Si prospetta, inoltre, un possibile coinvolgimento delle Autorità di settore su aspetti specifici della proposta di regolamento *Data Act*, del 23 febbraio 2022, quali l'interoperabilità dei sistemi di gestione dei dati e il diritto di portabilità dei dati riconosciuto ai singoli cittadini e alle aziende di piccole dimensioni. Altri interventi legislativi di interesse riguardano la revisione degli orientamenti per gli aiuti di Stato per lo sviluppo delle reti ad alta capacità e della direttiva c.d. *Broadband Cost Reduction*. La proposta di decisione che istituisce il programma strategico per il 2030 "Percorso per il decennio digitale" costituisce un ulteriore momento per dispiegare le sinergie a livello istituzionale nazionale, in particolare con riguardo alla definizione degli indicatori DESI per misurare la trasformazione digitale nell'UE e il perseguimento degli obiettivi della *Digital Decade 2030* nei singoli Stati membri.

Gli impegni sopra richiamati vedranno coinvolta l'Autorità, sia individualmente, mediante la partecipazione alle consultazioni pubbliche europee e, in fase di negoziato, ai vari tavoli tecnici nazionali preposti alla definizione della posizione nazionale in relazione ai processi legislativi europei, sia nel perimetro degli organismi europei di cooperazione settoriale (quali BEREC, ERGA e ERGP).

A tale specifico riguardo, come formalizzato in occasione della plenaria di dicembre 2021, l'Autorità sarà prossimamente impegnata nell'incarico di presidenza dell'ERGA, in ragione della vice presidenza già assunta per il 2022. Inoltre, l'Autorità continuerà a coordinare, insieme al regolatore portoghese, il gruppo di lavoro sul quadro regolamentare postale, che ha l'obiettivo di fornire indirizzi alla Commissione

europea in vista della revisione della Direttiva sui servizi postali.

In una dimensione extra-UE, l'Autorità conferma il proprio impegno, sia nella partecipazione alle reti e agli organismi settoriali di cooperazione, sia nei rapporti e nei progetti bilaterali di collaborazione, in un contesto globale ancora fortemente condizionato dagli effetti della crisi pandemica e dalla recente crisi geopolitica innescata dall'invasione armata dell'Ucraina.

Sotto il profilo della tutela degli utenti, uno dei primi interventi dell'Autorità riguarderà l'articolo 97 del Codice delle comunicazioni elettroniche che, recependo l'art. 87 della direttiva 2018/1972, ha aggiornato il regime del servizio universale, eliminando l'inclusione obbligatoria a livello UE dei servizi preesistenti (telefoni pubblici a pagamento, elenchi telefonici completi e servizi di consultazione degli elenchi), in favore della banda larga e dei servizi di comunicazione vocale in postazione fissa.

L'Autorità avvierà un'analisi volta a valutare se sussistano ancora le ragioni per cui il servizio di telefonia pubblica debba continuare a essere offerto secondo le norme attualmente in vigore, o se è necessario provvedere a una loro modifica o abrogazione. I risultati di tali analisi saranno illustrati nello schema di provvedimento che sarà sottoposto a consultazione pubblica.

Nel settore dei servizi di media audiovisivi, l'AGCOM focalizzerà la propria attività sull'adozione delle norme di attuazione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 che, nel recepire la direttiva 1808/2018, ha riconosciuto il ruolo centrale dell'Autorità in tale comparto. Oggetto di attenzione saranno, in particolare, la messa in rilievo dei servizi di media di interesse generale, l'accessibilità del sistema di numerazione automatica dei canali e le modalità per assicurare la visione di eventi di rilevanza sociale.

Nel settore postale, l'Autorità continuerà ad attuare il regolamento sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, attraverso la raccolta delle informazioni sui servizi di consegna offerti da parte degli operatori e la trasmissione, alla Commissione europea, della valutazione sulle

tariffe per le consegne transfrontaliere di pacchi unitari.

Per quanto riguarda le competenze in materia di *platform-to-business*, nel prossimo anno l'Autorità continuerà a svolgere le funzioni di competenza volte a garantire la corretta applicazione del regolamento (UE) n. 1150/2019 (Regolamento P2B). A tal fine, all'esito delle relative consultazioni pubbliche, si provvederà all'adozione delle linee guida per facilitare l'attuazione del regolamento, con speciale riferimento ai termini e alle condizioni di servizio applicate dai fornitori dei servizi di intermediazione online agli utenti commerciali, nonché del regolamento di procedura per lo svolgimento dell'attività di vigilanza e sanzionatoria. Continuerà inoltre l'attività di verifica condotta dall'Autorità su segnalazione e d'ufficio, attraverso il monitoraggio periodico sul recepimento del regolamento P2B da parte delle principali piattaforme e dei motori di ricerca attivi in Italia. In tale ambito, l'analisi si concentrerà prevalentemente sul rispetto dei requisiti di trasparenza del posizionamento degli utenti.

Per quel che concerne l'implementazione della Direttiva *copyright*, l'Autorità si riserva di completare il quadro regolamentare di riferimento con l'adozione di tutti provvedimenti attuativi previsti dal decreto legislativo n. 177/2021 di recepimento (LDA), avviando la conseguente attività di vigilanza, sanzionatoria e di definizione delle controversie in materia. Le tematiche che interesseranno AGCOM riguardano principalmente: *a)* la determinazione, ove richiesta, dell'equo compenso dovuto agli editori per l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione attraverso l'applicazione dei criteri individuati nell'apposito regolamento, allo stato in fase di consultazione pubblica (*ex art. 43-bis LDA*); *b)* il monitoraggio sull'implementazione delle linee guida concernenti il meccanismo di reclamo predisposto dai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online e l'applicazione del regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra prestatore di servizi di condivisione di contenuti online e utenti (*ex art. 102-decies LDA*); *c)* l'implementazione delle attività connesse all'attuazione degli artt. 110-ter, *quater*, *quinquies* e

sexies e 180-ter LDA, nonché degli artt. 18-bis, 46-bis, 80 e 84-bis LDA. Tale ultimo filone di attività appare particolarmente complesso, sia sotto il profilo regolamentare – in quanto postula un necessario coordinamento con le previsioni recate dal d.lgs. n. 35/2017 e relative norme attuative (delibera n. 396/17/CONS) – sia sotto il profilo dell'attività di vigilanza e di risoluzione delle controversie nelle quali l'Autorità è chiamata ad assumere l'inedita veste di mediatore. Sotto il profilo regolamentare, è auspicabile l'adozione di un testo unico che raccolga tutta la normativa di secondo livello in materia di *collecting societies*, mentre, sotto il profilo della vigilanza, stante anche la novità e la complessità del nuovo apparato normativo, l'Autorità auspica soluzioni condivise tra le diverse parti del mercato, attraverso il tavolo tecnico istituito sin dal 2017, riservandosi di intervenire in presenza di violazioni accertate o di mancato accordo.

2. Promuovere una regolamentazione pro-concorrenziale delle reti a sostegno della crescita dell'economia digitale, anche tenendo conto degli obiettivi del PNRR, anche nell'ottica del superamento del digital divide

Con riguardo alle comunicazioni elettroniche, l'Autorità proseguirà ad aggiornare il quadro regolamentare dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, anche alla luce delle novità introdotte dal nuovo Codice e del nuovo assetto societario ed organizzativo notificato da TIM. In tale ambito, l'Autorità condurrà le attività connesse all'analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa (avviata con delibera n. 637/20/CONS), che recepirà gli esiti del procedimento di valutazione degli impegni di investimento presentati da TIM, ai sensi degli artt. 76 e 79 del CCEE. Nelle more della definizione del nuovo quadro, l'Autorità, inoltre, definirà, con apposito procedimento, le condizioni economiche dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa valide per l'anno 2022, al fine di fornire adeguata certezza delle condizioni regolamentari.

Per favorire l'adozione di servizi a banda ultra-larga e supportare l'azione del Governo nell'ambito del rilevante ruolo dell'Autorità per l'attuazione del PNRR (Piani pubblici per la Banda Ultra Larga "Italia a 1 Giga" e "Piano 5G"),

attraverso l'attuazione delle relative linee guida (delibere nn. 407/21/CONS e 67/22/CONS), l'Autorità svolgerà inoltre le necessarie attività di vigilanza delle condizioni applicate dagli agiudicatari, nonché di verifica della validità, nel tempo, delle condizioni individuate nelle medesime Linee guida. In vista del raggiungimento degli obiettivi di *performance* previsti dal Piano "Italia a 1 Giga", assume particolare rilevanza il processo di migrazione dei clienti finali dalla rete in rame alle nuove reti NGA e VHC, che l'Autorità dovrà supportare, garantendo il mantenimento delle condizioni di concorrenza del mercato.

L'Autorità, in continuità con la delibera n. 206/21/CONS, proseguirà, inoltre, l'attività di monitoraggio del traffico in *live streaming* del campionato di calcio di serie A 2022-2023, trasmesso da DAZN, e le attività regolamentari a garanzia della concorrenza, dell'integrità della rete e della qualità del servizio per tutti gli utenti finali.

L'Autorità assicurerà, inoltre, il rispetto dell'*Open Internet Regulation*, alla luce delle recenti sentenze della Corte di Giustizia europea che hanno sancito l'illegittimità delle opzioni "zero tariff", tenendo conto delle Linee Guida del BEREC in corso di aggiornamento.

La promozione della concorrenza nel settore sarà perseguita anche attraverso le continue attività di monitoraggio e vigilanza sul rispetto degli obblighi regolamentari in materia di non discriminazione, servizio universale, contabilità regolatoria, interconnessione, accesso alle infrastrutture e tutela della sicurezza delle comunicazioni.

Inoltre, al fine di sostenere l'adozione di servizi digitali e di supportare l'azione del Governo, anche in ambito PNRR, tra i programmi di lavoro si iscrive quello di favorire la conoscenza presente e futura delle tecnologie e dei servizi di comunicazione elettronica sul territorio attraverso nuovi sviluppi della *Broadband Map* dell'Autorità. In particolare, la piattaforma per la mappatura delle reti sarà ulteriormente sviluppata per adeguarla ai nuovi parametri di reportistica definiti dalla Commissione europea per l'alimentazione del *Digital Economy and Society Index*

(DESI) e verrà integrata con una sezione specifica per l'identificazione delle prestazioni minime funzionali all'erogazione del Voucher banda larga concesso alle imprese per favorire la connettività a Internet ultraveloce e la digitalizzazione del sistema produttivo su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda lo spettro radio allocato ai servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità proseguirà nelle attività di verifica dell'implementazione e del rispetto nel mercato nazionale delle normative dell'Unione europea, dell'ITU e della CEPT, e all'ulteriore potenziamento della collaborazione con le istituzioni nazionali ed europee, incluso il *Radio Spectrum Committee* e il *Radio Spectrum Policy Group*, per favorire la destinazione di nuove risorse spettrali agli usi di comunicazione elettronica e innovare la regolamentazione d'uso, in linea con gli obiettivi europei codificati nel *Digital Compass*.

Con specifico riferimento alla futura transizione verso la tecnologia 5G, l'Autorità, sempre nel perseguimento dell'efficienza nell'uso dello spettro, intende assicurare, di concerto con il MISE, sia l'assegnazione di tutte le porzioni disponibili, sia la razionalizzazione dello spettro già assegnato, con l'obiettivo di sfruttare tutte le opportunità offerte dalle nuove reti, dall'ampia diffusione dei relativi dispositivi e dai più avanzati servizi di comunicazione *wireless* e mobili, anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano d'azione per il 5G della Commissione europea. Lungo tale direttrice, l'Autorità proseguirà, tra l'altro, nel monitoraggio degli accordi di *spectrum sharing* e di *spectrum trading* nel mercato e ne favorirà l'implementazione, nel rispetto del quadro regolatorio vigente e dei principi di proporzionalità e non discriminazione, a tutela delle dinamiche competitive del mercato e degli utenti nel loro complesso. Tale attività, generalmente, si concretizza nella pareristica che costituisce una importante fonte di regolazione secondaria dell'uso dello spettro radio.

Inoltre, alla luce del nuovo quadro regolamentare europeo delle comunicazioni elettroniche, che ha introdotto diversi profili innovativi in materia di gestione dello spettro radio nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità continuerà a partecipare alle attività di implementa-

zione, come quelle di *peer review* (articolo 35 del nuovo Codice).

Tra le principali attività programmate rispondenti ai predetti obiettivi si annoverano anche: *i*) la continuazione delle attività relative agli aspetti implementativi della regolamentazione per l'assegnazione delle frequenze 5G (delibera n. 231/18/CONS), inclusa la partecipazione al tavolo tecnico 5G; *ii*) le attività relative all'implementazione delle nuove norme europee, in materia di frequenze per servizi di telecomunicazioni, finalizzate anche alla possibile messa a disposizione di nuove porzioni di spettro da destinare al *wireless broadband*; *iii*) la partecipazione al tavolo tecnico *refarming*, che ha in programma una serie di attività concernenti l'analisi dell'evoluzione dei sistemi radiomobili e del *take up* delle nuove tecnologie e delle applicazioni M2M/IoT; *iv*) la partecipazione alle attività del Gruppo Nazionale per le Frequenze, volte alla definizione della posizione nazionale per la prossima *World Radio Conference* (WRC) dell'ITU (*International Telecommunication Union*) prevista nel 2023; *v*) la gestione delle richieste di trasferimento e proroga dei diritti d'uso delle frequenze da parte di alcuni operatori, alla luce del quadro regolatorio vigente.

L'azione regolamentare in materia di gestione dello spettro frequenziale incide, altresì, sul settore radiotelevisivo. Proseguirà, pertanto, anche in questo ambito, la partecipazione al Gruppo Nazionale di preparazione della WRC-23, nonché ai gruppi e sottogruppi nazionali della CEPT, istituiti presso il ministero dello Sviluppo economico. Allo scopo di promuovere il coordinamento e l'armonizzazione dell'uso dello spettro radio nell'Unione europea, l'Autorità proseguirà, altresì, nell'azione di supporto e assistenza tecnica al MISE nell'ambito delle attività di cooperazione con gli Stati confinanti (*good offices*), in materia di coordinamento dell'uso delle frequenze per servizi di diffusione televisiva, radio FM e DAB.

Per quanto riguarda la radiodiffusione sonora, concluso l'Accordo sulla ripartizione delle frequenze in banda VHF-III nell'ambito del tavolo multilaterale adriatico, al quale l'Autorità partecipa in qualità di osservatore e fornendo

supporto tecnico, si procederà all'adozione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per il servizio radiofonico digitale DAB+ (PNAF DAB). Tale intervento risulta di fondamentale importanza per lo sviluppo della radio digitale, in quanto, grazie all'acquisita disponibilità delle risorse spettrali destinate a tale tipologia di servizio nazionale e locale, potrà essere completata la pianificazione sull'intero territorio italiano.

Inoltre, sulla base dell'evoluzione della normativa tecnica e regolamentare europea, di nuove disposizioni legislative in tema di spettro, come, ad esempio, quelle del recente decreto "*milleproroghe*" (legge n. 15 del 25 febbraio 2022), e della consueta collaborazione istituzionale con il MISE, potranno eventualmente rendersi necessari ulteriori interventi di regolazione concernenti l'uso dello spettro radio.

3. Assicurare una maggiore efficacia pro-concorrenziale e convergente della regolamentazione riducendo l'asimmetria tra i vecchi e i nuovi attori dell'odierno ecosistema digitale

Al fine di garantire un *level playing field* tra tutti i soggetti attivi nell'ecosistema digitale, predisponendo strumenti di tutela per gli utenti di servizi di condivisione di video (VSP), necessari in ragione del rapporto di sostituzione sempre più stretto tra servizi online e servizi media audiovisivi, l'Autorità intende completare l'implementazione delle attività previste dagli artt. 41 e 42 del decreto legislativo n. 208/2021, di recepimento della nuova direttiva europea sui servizi media audiovisivi.

In particolare, l'Autorità adotterà, sentiti l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori, le linee guida sulla cui base i fornitori delle piattaforme di condivisione dovranno redigere i relativi codici di condotta in materia di tutela dei minori. Oltre all'*enforcement* delle misure di tutela previste dalla legge sui contenuti veicolati dalle piattaforme di condivisione di video, verrà conferita a tali fornitori anche la responsabilità di vigilanza sulle comunicazioni commerciali audiovisive che non siano state commercialmente promosse, vendute o organizzate dagli stessi fornitori. Si procederà,

inoltre, all'adozione di un apposito regolamento per la risoluzione extragiudiziale delle controversie tra utenti e fornitori di VSP.

L'attività afferente alle VSP verrà svolta in stretto raccordo con l'ERGA per assicurare un'attuazione delle norme quanto più possibile coordinata tra i vari Stati membri, al fine di garantire l'applicazione efficace ed efficiente in termini di tutela.

Infine, per aggiornare e potenziare il quadro regolamentare a tutela di individui e imprese nell'ecosistema online, l'Autorità continuerà a svolgere tutte le attività, in ambito internazionale e nazionale, derivanti dall'evoluzione dell'*iter* legislativo europeo della proposta di Regolamento *Digital Services Act*.

Una maggiore efficacia pro-concorrenziale e convergente sarà perseguita anche tramite la definizione delle linee guida sulla nuova metodologia di verifica delle posizioni lesive nel SIC e nei mercati che lo compongono, per i quali è necessario tener conto di elementi ulteriori rispetto al superamento delle soglie predeterminate di ricavi. L'Autorità, inoltre, redigerà il regolamento procedurale riguardante le istruttorie e le proposte di impegni volte a rimuovere le posizioni lesive del pluralismo.

Nell'ottica del potenziamento dell'efficacia della regolamentazione nel settore postale, l'Autorità intende avviare l'istruttoria per la revisione del regolamento di cui alla delibera n. 129/15/CONS in materia dei titoli abilitativi, prevedendo nuovi requisiti ed obblighi per il rilascio della licenza individuale e dell'autorizzazione generale da parte del MISE, aggiornando le attività soggette alla disciplina del regolamento alla luce delle innovazioni relative ai modelli di *business*, definendo le modalità operative per la fornitura del servizio postale (ad esempio, piattaforme di *e-commerce*), indicando le violazioni passibili di sospensione o revoca del titolo.

L'Autorità dovrà poi avviare il procedimento per la valutazione del costo netto del servizio universale per gli anni successivi al 2019 e procederà ad aggiornare gli elenchi dei CAP delle aree EU2 per la posta descritta ed indescri-

ta, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della delibera n. 27/22/CONS. Sarà inoltre eventualmente esaminata, per una maggiore trasparenza informativa, l'adeguatezza dei formati attuali di contabilità regolatoria forniti da Poste Italiane in qualità di fornitore del servizio universale.

Sempre in ambito postale, l'attenzione dell'Autorità si concentrerà inoltre sull'esigenza di armonizzazione del sistema degli indennizzi, attualmente molto diversificato tra gli operatori, in modo da assicurare una più efficace tutela dei consumatori.

Un'ulteriore spinta per la promozione della concorrenza potrà derivare dall'attività di vigilanza e di monitoraggio del mercato postale, che si rende necessaria anche per dare seguito alle segnalazioni pervenute da alcune Associazioni di consumatori, e che sarà perseguita mediante attività ispettive mirate, tese a verificare il rispetto degli obblighi della disciplina primaria e regolamentare vigenti.

Da ultimo, l'Autorità condurrà un monitoraggio sullo svolgimento delle attività dei corrieri postali, mentre per quanto concerne il servizio di notifiche degli atti giudiziari – settore recentemente liberalizzato dal legislatore primario, con il comma 46, legge n. 205, del 23 dicembre 2017 (Legge di stabilità 2018) – l'attenzione dell'Autorità sarà indirizzata all'accertamento del corretto adempimento degli obblighi incombenti sugli operatori abilitati a svolgere il servizio.

4. Tutelare il pluralismo e i diritti di rilevanza costituzionale nelle comunicazioni, anche nel nuovo eco-sistema dell'era digitale

La sempre più ampia diffusione dei *social media* e delle piattaforme di condivisione dei contenuti online, in sostituzione dei servizi di media tradizionali, rende necessario assicurare la tutela dei diritti costituzionali fondamentali anche sul *web*. In particolare, in linea con le previsioni introdotte dal d.lgs. n. 208/2021, per garantire anche su Internet il rispetto dei diritti degli individui, di uguaglianza e non discriminazione e per contrastare la diffusione di messaggi d'odio (razziale, sessuale, religioso o etnico) e le violazioni della dignità umana, nel corso del

prossimo anno l'Autorità intende predisporre strumenti di intervento specifici, tra cui la promozione di forme di autoregolamentazione e co-regolamentazione. Sulla scorta delle previsioni recate dall'art. 41, commi 7-9 del citato decreto, verranno avviate le attività per l'adozione di un regolamento per la limitazione dei contenuti vietati diffusi dalle piattaforme di condivisione di video se "diretti al pubblico italiano" anche qualora il fornitore non sia stabilito in Italia.

Inoltre, per la salvaguardia della libertà di espressione e dei valori democratici, l'Autorità continuerà a sostenere la correttezza e completezza dell'informazione online e la promozione di un corretto ed equilibrato dibattito pubblico in rete mediante la promozione di forme di autoregolamentazione nell'ambito del "Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali", anche in considerazione del crescente utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale e in raccordo con le iniziative assunte in ambito europeo e con le attività svolte in seno all'ERGA, in particolare per ciò che riguarda l'attuazione del Codice europeo di buone pratiche sulla disinformazione.

Al fine di garantire la piena fruibilità dei servizi media agli utenti con disabilità, l'Autorità valuterà altresì la possibilità di realizzare una procedura di co-regolamentazione con tutte le associazioni di categoria affinché si realizzino una serie di iniziative tese ad assicurare un totale accesso ai servizi.

Una conoscenza sempre più solida del nuovo eco-sistema digitale verrà anche dal censimento, per la prima volta, delle società che forniscono servizio di piattaforme di condivisione video agli utenti stabiliti in Italia. In particolare, verrà attivata una sezione del Registro degli operatori di comunicazione (ROC) dedicata a censire le persone fisiche e giuridiche esercenti l'attività di fornitore dei servizi di piattaforme di condivisione video.

5. Promuovere l'alfabetizzazione e la cultura digitale e tutelare i soggetti più vulnerabili

Nell'ambito della convenzione sottoscritta con il MISE, il prossimo anno vedrà

AGCOM impegnata in una serie di attività di comunicazione – mediante campagne informative su diversi media – e formazione – mediante *webinar* e *workshop* – volte a promuovere e a rafforzare l'alfabetizzazione digitale in materia, tra l'altro, di trasparenza, contratti, diritti di recesso, qualità della rete e caratteristiche dei servizi di comunicazione elettronica. Il progetto, che ha preso il via con la partecipazione di esperti dell'Autorità a un ciclo di seminari organizzati da MISE e MIUR e destinati a insegnanti di scuola media inferiore e superiore, contribuirà alla diffusione della cultura digitale tra tutte le fasce di pubblico.

Parallelamente alla costante azione di vigilanza svolta sui contenuti diffusi online nell'esercizio delle competenze assegnate (diritto d'autore, *secondary ticketing*, pubblicità del gioco d'azzardo), l'Autorità ritiene essenziale rafforzare l'uso consapevole dei mezzi di comunicazione da parte del consumatore/utente con particolare riferimento alle categorie più vulnerabili (minori, anziani) e ai fenomeni di maggior estensione (violazioni del *copyright*). In tale cornice l'Autorità adotterà iniziative volte a promuovere la legalità online e a diffondere l'educazione alla "cittadinanza digitale", sia mediante il potenziamento dell'attività di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di *secondary ticketing* e contrasto al gioco d'azzardo online, sia attraverso la promozione di campagne di informazione per sensibilizzare rivolte agli utenti. Inoltre, in attuazione del TUSMA, l'Autorità sarà impegnata - d'intesa col MISE - nella promozione dello sviluppo della alfabetizzazione mediatica e digitale da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi e delle piattaforme di condivisione video, e realizzerà per la prima volta una relazione di monitoraggio delle conseguenti attività.

6. Rafforzare l'economicità, l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso il monitoraggio del rispetto della tempistica dei procedimenti

In relazione al rafforzamento dei canoni di economicità, efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, che rappresentano i principi ispiratori dell'agire pubblico, l'Autorità si prefigge di operare su diversi fronti.

Sul piano della programmazione degli affidamenti, sono in corso le analisi di mercato e le interlocuzioni istituzionali per l'affidamento della manutenzione correttiva, evolutiva e conduzione applicativa dei servizi dedicati ai sistemi gestionali integrati dell'Autorità, con particolare riferimento agli ambiti di gestione documentale ed amministrativo-contabile, nonché dei servizi dedicati alla realizzazione e gestione di portali e servizi online dell'Autorità. Sono, altresì, in corso le attività di definizione delle nuove condizioni tecniche del servizio di *Contact Center* e dei servizi di *Facility Management*.

Gli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa saranno inoltre perseguiti con la predisposizione degli atti necessari ad avviare la gara per la realizzazione del nuovo sito web dell'Autorità e per la gestione del Sistema di gestione documentale e del Portale dei servizi On Line. Con riguardo a quest'ultimo, proseguirà l'attività di sviluppo di applicativi *ad hoc*, mediante l'introduzione di una nuova piattaforma tecnologica che consentirà la creazione di *form* per l'invio di documentazione all'Autorità, quale, per esempio, quella relativa all'Informativa Economica di Sistema.

Con riferimento alla gestione del sistema delle entrate, l'Autorità si propone di semplificare ulteriormente gli adempimenti contributivi da parte dei soggetti regolati. Dopo aver adottato, per ciascun mercato, ai fini del contributo 2022, un regolamento riguardante la quantificazione dell'importo dovuto e le relative istruzioni operative di versamento, sarà resa disponibile, a partire dal contributo 2023, una dichiarazione contributiva unica per tutti i settori regolati, riducendo in tal modo gli oneri amministrativi in capo ai contribuenti.

Nei prossimi mesi sarà inoltre ampliata la platea dei contribuenti chiamati a concorrere alla copertura delle spese di regolazione dei mercati delle comunicazioni. In particolare, l'Autorità – dopo aver introdotto nel 2021 il contributo in capo ai fornitori di servizi di intermediazione online e di motori di ricerca online (c.d. “contributo *Platform-to-Business* – *P2B*”, ai sensi della legge 178/2020, art. 1, comma 517) – disciplinerà, a partire dal 2022, il contributo dovuto

da nuovi fornitori di servizi digitali: *a)* editori di pubblicazioni di carattere giornalistico e prestatori di servizi della società dell'informazione (c.d. “contributo *copyright*” – decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 177, art. 4, comma 1); *b)* fornitori di servizi di piattaforma per la condivisione di video (c.d. “contributo *video sharing platform*” – decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, art. 72, comma 3).

Sotto il profilo della gestione del personale, l'Autorità conta di poter procedere alla redazione di un nuovo regolamento relativo all'introduzione del lavoro da remoto, provvedendo altresì, mediante l'avvio di procedure concorsuali, all'adeguamento dell'organico, in considerazione delle esigenze derivanti dall'attribuzione all'Autorità di nuove competenze.

L'Autorità darà inoltre seguito alle attività di efficientamento e razionalizzazione del sistema dei controlli interni e delle misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il tema della trasparenza è strettamente collegato a quello dell'*accountability*, inteso anche come dialogo costante tra l'Autorità e tutti gli *stakeholder*. L'interazione con gli *stakeholder*, soprattutto in un contesto che evolve in maniera decisa verso una maggiore esigenza a essere informati, consultati e, laddove possibile, coinvolti nei processi decisionali, costituisce per l'Autorità un'attività importante perché consente di migliorare le conoscenze, permettendo una migliore calibratura degli interventi regolatori. A tal proposito l'Autorità conferma il processo di continuo allineamento della struttura informativa dell'Osservatorio sulle comunicazioni all'evoluzione e alle necessità del mercato.

7. Realizzare la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e regolamentare dell'Autorità, a vantaggio degli utenti, del mercato e dell'efficienza interna, anche attraverso la predisposizione di un Testo unico delle norme sulla tutela dei consumatori e utenti

Uno degli obiettivi principali della direttiva 2018/1972, che ha istituito il nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, è

senz'altro quella di garantire l'uniforme applicazione delle regole in materia di protezione dei consumatori.

La piena armonizzazione dei diritti degli utenti finali aumenta infatti la certezza del diritto e riduce in modo significativo le barriere all'ingresso e gli oneri che conseguono a una frammentazione normativa. A tal fine, la Commissione europea ha stabilito all'articolo 101 della direttiva il divieto per gli Stati membri di introdurre o mantenere nel diritto nazionale disposizioni in materia di tutela degli utenti finali che divergano da quelle previste dalla stessa direttiva, incluse disposizioni più o meno rigorose. Per tale motivo l'Autorità, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 207 del 2021, sarà tenuta a rivedere e, se del caso, modificare e integrare la disciplina ad oggi in vigore in tema di tutela degli utenti. Sarà pertanto svolta una ricognizione finalizzata a intervenire sulle eventuali misure già presenti nel nostro ordinamento che risultino difformi da quelle previste dalla direttiva e a verificare le modalità attuative di tutte le nuove disposizioni per le quali la stessa direttiva ha demandato agli Stati membri la loro definizione. In tale contesto l'Autorità si concentrerà, in prima istanza, sulla revisione della regolamentazione, che determina un quadro di riferimento anche per gli altri interventi, in materia di contratti per adesione per la fornitura, da parte degli operatori autorizzati, di servizi di comunicazioni elettroniche.

La semplificazione e la razionalizzazione del quadro regolamentare, non solo delle co-

municazioni elettroniche, ma anche dei servizi media e del diritto d'autore e dei servizi digitali, si pone quale obiettivo imprescindibile alla luce del ruolo che l'Autorità è chiamata a svolgere in un'importante fase di adeguamento del quadro nazionale conseguente al recepimento della normativa di derivazione europea.

Al riguardo, l'Autorità, per assicurare certezza e massima conoscibilità del quadro regolamentare di riferimento, dopo una ricognizione dei provvedimenti contenenti disposizioni non più produttive di effetti e/o invalide, si adopererà per all'avvio di azioni volte alla redazione di "testi coordinati" e "testi unici" nei diversi settori di competenza. Tra le attività previste per il prossimo anno vale menzionare l'accorpamento in un unico testo delle previsioni in materia di titoli abilitativi per i servizi di media audiovisivi e di comunicazioni commerciali audiovisive.

Quanto infine al settore postale, a seguito della pubblicazione delle nuove Linee Guida ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici, l'Autorità dovrà aggiornare le prescrizioni presenti nel regolamento di cui alla delibera n. 77/18/CONS, modificata dalla delibera n. 155/19/CONS, in materia di rilascio delle licenze per lo svolgimento del servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285).

Sigle e abbreviazioni utilizzate

A	
A2P	Application to Person
AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
AIR	Analisi d'Impatto della Regolazione
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ANR	Autorità Nazionali di Regolamentazione
ARERA	Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
ART	Autorità di Regolazione dei Trasporti
ARPU	Average Revenue per User
B	
B2B	Business-to-Business
B2C	Business-to-Consumer
BCRD	Broadband Cost Reduction Directive
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications – Organismo dei Regolatori europei di comunicazioni elettroniche
C	
CAD	Codice per l'Amministrazione Digitale
CEPT	Conference Européenne des Administrations des Postes et Télécommunications – Conferenza Europea delle amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni – European Conference of Postal and Communications Administrations
CERRE	Centre on Regulation in Europe
CIE	Carta di Identità Elettronica
CIEEL	Centre of International and European Economic Law
CNF	Consiglio Nazionale Forense
CNDCEC	Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
CNU	Consiglio Nazionale degli Utenti
COCOM	Communications Committee – Comitato delle Comunicazioni
Consip	Concessionaria Servizi Informativi Pubblici
Co.re.com.	Comitati Regionali per le Comunicazioni
D	
DAB	Digital Audio Broadcasting

DESI	Digital Economy and Society Index
DMA	Digital Markets Act
DPO	Data Protection Officer
DSA	Digital Services Act
DVB-T2	Digital Video Broadcasting – Second Generation Terrestrial
E	
ECC	Electronic Communications Committee
eIDAS	electronic IDentification Authentication and Signature
EDAP	European Democracy Action Plan
eMBB	Enhanced Mobile Broadband
EMERG	European Mediterranean Regulators Group – Gruppo dei Regolatori delle Comunicazioni Elettroniche del Mediterraneo
EMFA	European Media Freedom Act
ENISA	European Union Agency for Cyber Security – Agenzia per la sicurezza informatica
EPRA	European Platform of Regulatory Authorities
ERGA	European Regulators Group for Audiovisual Media Services – Gruppo dei regolatori europei per i contenuti audiovisivi – Gruppo dei regolatori europei dell’audiovisivo
ERGP	European Regulators Group for Postal Services – Gruppo Europeo dei Regolatori Postali
EST	Electronic Sell-Through
EU2	Aree Extra Urbane
F	
FSMA	Fornitori di Servizi di Media Audiovisivi
FTTC	Fiber to the Cabinet
FTTH	Fiber to the Home
FWA	Fixed Wireless Access
G	
GADB	General Authorisation Data Base
GPDP	Garante per la protezione dei dati personali
H	
HHI	Herfindahl-Hirschman Index
I	
IAM	Identity and Access Management
ICCP	Information, Computer and Communications Policy
ICT	Information and Communication Technologies
IES	Informativa Economica di Sistema

IIC	International Institute of Communications
IMSyPP	Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech
INAIL	Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro
IQG	Indice di Qualità Globale
ISP	Internet Service Provider
ITU	International Telecommunication Union
K	
KPI	Key Performance Indicators
M	
M2M	Machine to Machine
MePA	Mercati elettronici della Pubblica Amministrazione
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
MNO	Mobile Network Operator
MOA	Misurazione Oneri Amministrativi
MPEG	Moving Picture Experts Group
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
N	
NGA	Next Generation Access
NGAN	Next Generation Access Network
NIS 2	Network and Information Security
O	
OAo	Other Authorised Operator
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OTP	One Time Password
OTT	Over the Top
P	
P2B	Platform to Business
PA	Pubblica Amministrazione
PNAF	Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze
PNN	Piano Nazionale di Numerazione
PNRF	Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
POLA	Piano Organizzativo del Lavoro Agile
PSOL	Portale dei Servizio On-Line

PTP	Postazioni Telefoniche Pubbliche
PTPC	Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza
PUDO	Pick-Up Drop-Off point

R

RMR	Railway Mobile Radio
ROC	Registro degli Operatori di Comunicazione
RPC	Regulatory Policy Committee
RPCT	Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
RPD	Responsabile per la Protezione dei Dati personali
RSC	Radio Spectrum Committee – Comitato Radio Spettro
RSPG	Radio Spectrum Policy Group – Gruppo per la politica dello spettro radio

S

SIA	Sistema Informativo Aziendale
SIA2	Sistema Informativo Aziendale2
SIC	Sistema Integrato delle Comunicazioni
SIC-Italia	Safer Internet Centre Italy
Sistan	Sistema Statistico Nazionale
SMAV	Servizi di Media Audiovisivi
SMP	Significant Market Power
SNA	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
SPID	Sistema Pubblico di identità Digitale
SU	Servizio Universale
S-Vod	Subscription Video on Demand

T

TGR	Testata Giornalistica Regionale
TUSMA	Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi
TUSMAR	Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici
T-Vod	Transactional-Video on Demand

U

ULL/SLU	Unbundling Local Loop/Sub-Loop Unbundling
URP	Ufficio Relazioni con il Pubblico

V

VDSL	Very High Digital Subscriber Line
VHCN	Very High Capacity Networks

VIR	Verifica di Impatto della Regolamentazione
VOD	Video on Demand
VSP	Video Sharing Platforms
VULA	Virtual Unbundling Local Access
W	
WLR	Wholesale Line Rental
WRC	World Radio Conference
X	
XML	Extensible Markup Language

GRAFICA • IMPAGINAZIONE • STAMPA

TIBURTINI 
CARATTERE TIPOGRAFICO

