



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

# RELAZIONE ANNUALE 2023

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA  
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



*PRESIDENTE*  
GIACOMO LASORELLA



# RELAZIONE ANNUALE 2023

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA  
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



*PRESIDENTE*  
GIACOMO LASORELLA



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

*Presidente*

GIACOMO LASORELLA

*Componenti*

LAURA ARIA

MASSIMILIANO CAPITANIO

ANTONELLO GIACOMELLI

ELISA GIOMI

*Segretario generale*

GIULIETTA GAMBA

*Capo di gabinetto del Presidente*

GIORGIO GIOVANNETTI

# Indice

<b>PREFAZIONE DEL PRESIDENTE</b>	VII
<b>CAPITOLO 1 - Le Comunicazioni Elettroniche</b>	
1.1 I mercati delle comunicazioni elettroniche	3
1.1.1 I mercati di rete fissa	7
1.1.2 I mercati di rete mobile	9
1.2 L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea	13
1.2.1 L'ambito europeo	13
1.2.2 La normativa nazionale	15
1.3 Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	17
1.3.1 I servizi di comunicazioni elettroniche su rete fissa e mobile	17
1.3.2 La definizione delle controversie in materia di reti e servizi di comunicazione	19
1.3.3 La gestione delle risorse di numerazione e la sicurezza delle comunicazioni	20
1.3.4 La gestione del radio spettro	21
1.4 La tutela dei consumatori	25
1.4.1 Gli interventi regolamentari a tutela degli utenti finali in attuazione del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche	25
1.4.2 L'attività di vigilanza e sanzionatoria	27
1.4.3 La risoluzione delle controversie tra operatori e utenti	30
1.4.4 I progetti per la qualità della rete	31
1.4.5 La campagna di comunicazione a tutela dei consumatori	32
1.5 Gli indicatori dell'azione regolamentare	33
<b>CAPITOLO 2 - I Media</b>	
2.1 Gli scenari dei mercati	39
2.1.1 I media nell'economia italiana	39
2.1.2 La televisione	41
2.1.3 La radio	44
2.1.4 I quotidiani	46
2.2 L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea	48
2.2.1 L'ambito europeo e nazionale	48
2.3 Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	50
2.3.1 La tutela del pluralismo e della concorrenza	50
2.3.2 La verifica degli obblighi della concessionaria del servizio pubblico	53
2.3.3 La vigilanza per la parità di accesso ai mezzi di informazione	53

2.3.4	Gli obblighi in materia di opere europee e di produttori indipendenti	55
2.3.5	I diritti sportivi	58
2.4	La tutela e la garanzia dei diritti	59
2.4.1	La comunicazione politica e la <i>par condicio</i>	59
2.4.2	I sondaggi	60
2.4.3	I discorsi d'odio	60
2.4.4	Gli interventi regolamentari a tutela degli utenti finali in attuazione del nuovo Testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA)	61
2.4.5	La tutela dei minori	62
2.4.6	Alfabetizzazione mediatica e digitale	63
2.4.7	La tutela degli utenti con disabilità	64
2.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	65
<b>CAPITOLO 3 - I servizi internet e le piattaforme online</b>		
3.1	I mercati	71
3.1.1	Il settore pubblicitario e la pubblicità online	72
3.1.2	I motori di ricerca, l'intermediazione e gli altri servizi delle piattaforme online	74
3.2	L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea	78
3.2.1	L'ambito europeo	78
3.3	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	79
3.3.1	Il regolamento sull'equo compenso	79
3.3.2	Il regolamento sulle <i>collecting</i> e la remunerazione di autori ed artisti, interpreti o esecutori	80
3.3.3	L'attuazione del regolamento dell'art 102- <i>decies</i> (LDA)	80
3.3.4	Le attività di vigilanza in materia di diritto d'autore online	81
3.3.5	La gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi	82
3.3.6	L'applicazione del Regolamento (UE) 1150/2019 in materia di <i>platform to business</i>	84
3.4	La tutela dell'utenza e dei diritti	86
3.4.1	Il dibattito pubblico online	86
3.4.2	La tutela della legalità online: <i>secondary ticketing</i> e divieto di pubblicità di giochi con vincite in denaro	87
3.4.3	Il regolamento sulle <i>video sharing platform</i>	90
3.4.4	La vigilanza sugli indici di ascolto	90
3.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	92
<b>CAPITOLO 4 – I Servizi Postali</b>		
4.1	Gli scenari dei mercati	97
4.1.1	Il settore postale nell'economia italiana	97
4.1.2	La corrispondenza tradizionale	99
4.1.3	Gli invii dei 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	115
4.5 Gli indicatori dell'azione regolamentare	116

## **CAPITOLO 5 – Le dimensioni istituzionali e organizzative dell'Autorità**

5.1 L'organizzazione e la gestione delle risorse umane	121
5.1.1 L'assetto organizzativo dell'Autorità	121
5.1.2 Le risorse umane: formazione, sicurezza e tutela della salute	121
5.1.3 La digitalizzazione dei processi	124
5.1.4 La gestione e il bilancio	125
5.1.5 Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti	126
5.2 Gli organismi strumentali e ausiliari	128
5.2.1 I Co.re.com.	128
5.2.2 Il Consiglio nazionale degli utenti	129
5.3 Le relazioni istituzionali	132
5.3.1 L'Autorità nel contesto europeo e internazionale	132
5.3.2 La collaborazione con la Guardia di Finanza e con la Polizia Postale e delle Comunicazioni	132
5.3.3 Le relazioni con università ed enti di ricerca	134
5.3.4 I rapporti con i consumatori e con le associazioni	134
5.3.5 L'Osservatorio sulle comunicazioni e i Focus	135
5.4 Le banche dati dell'Autorità	136
5.4.1 Il Registro degli operatori di comunicazione	136
5.4.2 L'Informativa economica di sistema	137
5.4.3 La <i>Broadband Map</i>	138
5.5 I controlli e l'attività ispettiva	140
5.6 La tutela giurisdizionale	141
5.7 Gli indicatori dell'azione amministrativa	148

## **LE LINEE STRATEGICHE E I PROGRAMMI DI LAVORO**

Sigle e abbreviazioni utilizzate	161
----------------------------------	-----

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

*Appendice Statistica* (disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità)

La *Relazione annuale 2023 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, ove 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 2022 e il 30 aprile 2023.

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

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

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

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



# Prefazione del Presidente

La Relazione annuale è insieme il resoconto dell'attività svolta e l'esposizione dei programmi di lavoro. I 12 mesi oggetto delle pagine che seguono sono stati importanti e intensi.

Abbiamo festeggiato i 25 anni dalla costituzione dell'Autorità che nacque – con un'intuizione lungimirante – “convergente”. Mettendo, cioè, assieme ambiti allora diversi e lontani ma che l'avvento dell'era digitale ha intersecato.

Il mondo digitale, in cui siamo ormai immersi, ha modificato e sta modificando abitudini, regole economiche e gli strumenti del conoscere e del comunicare. Sta cambiando anche il modo di pensare.

Cambiano anche il concetto di spazio e gli ambiti territoriali. Le sfide imposte dal web sono globali e l'unico modo per affrontarle è quanto meno l'ambito continentale.

Nei settori di competenza dell'AGCOM, i processi di regolazione si sono sviluppati in ambito europeo sulla spinta dell'imponente azione di riforma intrapresa dalla Commissione europea, con la strategia “*Shaping Europe's digital future*”/Plasmare il futuro digitale dell'Europa”, che costituisce il quadro di riferimento per le numerose iniziative legislative destinate a definire “la via europea” alla disciplina del mondo digitale.

In tale cornice, si collocano in primo luogo i regolamenti europei *Digital Services Act* e *Digital Markets Act*, strumenti tra loro complementari approvati entrambi nel secondo semestre del 2022 ed entrambi destinati a definire una disciplina armonizzata applicabile ai servizi online, con una particolare attenzione alle imprese multinazionali di maggiori dimensioni. I due regolamenti introducono regimi orizzontali che si intersecano, sotto una pluralità di profili, con quelli settoriali affidati alla competenza dell'Autorità, a loro volta interessati da rilevanti interventi di riforma.

In parallelo, la disciplina settoriale europea si va conformando alla nuova dimensione digitale; si pensi, nel settore audiovisivo, alla proposta di regolamento in tema di trasparenza e targeting della pubblicità politica e alla proposta di regolamento *European Media Freedom Act*, che propongono entrambe la definizione di un *level playing field* regolamentare/quadro di regole comuni tra attori tradizionali e online.

Soffermandosi sui singoli settori di competenza dell'Autorità, nelle **comunicazioni elettroniche**, la finalità di promuovere gli investimenti in connettività alla banda ultra-larga - affiancandosi ai tradizionali obiettivi regolamentari della promozione della concorrenza, del mercato interno e della tutela degli utenti - costituisce un rilevante compito che vedrà l'Autorità coinvolta, in stretta sinergia con le varie istituzioni nazionali, nell'ambito del nuovo sistema di monitoraggio condiviso su scala europea, per il perseguimento della trasformazione digitale dell'Unione.

Nell'anno esaminato si sono ancora fatti sentire gli effetti della pandemia da Covid-19, a cui si sono aggiunti quelli derivanti dall'invasione russa dell'Ucraina. Non si è arrestato il processo di trasformazione digitale, anzi, le due crisi ne hanno evidenziato la centralità per lo sviluppo economico, sociale e culturale. Non è un caso quindi che, nel gennaio 2023, l'Unione europea abbia deciso di dare avvio al “primo ciclo di cooperazione e monitoraggio per conseguire gli obiettivi del decennio

digitale”, un programma per la trasformazione dell’intera Unione europea in un’area digitale entro il 2030. A questo obiettivo ha fatto seguito la “Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale” che ha ribadito l’impegno per una trasformazione “sicura, sostenibile e che ponga al centro le persone”, garantendo il pieno rispetto dei valori e diritti fondamentali nell’Unione.

In questo contesto la Relazione evidenzia l’azione svolta dall’Autorità per accompagnare l’Italia in una trasformazione digitale armoniosa e corretta. Una attività che si è concretizzata con una attenta declinazione della normativa europea in ambito nazionale utilizzando soprattutto lo strumento delle consultazioni pubbliche.

Per meglio evidenziare quanto il mondo digitale abbia pervaso ogni ambito dell’attività di AGCOM, in calce a questa prefazione, riportiamo l’elenco dei provvedimenti adottati nell’intero anno suddivisi per settore.

Nelle comunicazioni elettroniche, come evidenziano dettagliatamente gli Osservatori trimestrali, si è realizzata un’ulteriore riduzione delle risorse (-3,3% rispetto al 2021), soprattutto per effetto della flessione dei ricavi nel segmento della telefonia mobile; una forte pressione concorrenziale, anche per effetto dell’entrata sul mercato di nuovi operatori; e un grande dinamismo generato dall’innovazione tecnologica. Particolare importanza ha assunto l’infrastrutturazione tecnologica in atto nel Paese in cui è stato rilevante il contributo regolamentare di AGCOM. Ci si riferisce, in particolare:

alla prosecuzione delle attività istruttorie di aggiornamento del quadro regolamentare dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa, per adeguarlo al mutato contesto competitivo, alla definizione dei prezzi dei servizi di accesso alla rete fissa per gli anni 2022 e 2023; all’aggiornamento della lista dei comuni contendibili, all’esame dell’Offerta di coinvestimento di TIM per la realizzazione di una nuova rete VHC (*Very High Capacity*), in fibra ottica; all’esercizio delle nuove competenze conferite in materia di definizione degli standard tecnici per la realizzazione dell’infrastruttura di rete da parte degli aggiudicatari dei bandi.

Sempre nell’ottica di adeguamento del quadro regolamentare al mutato contesto competitivo e al nuovo assetto societario ed organizzativo adottato da TIM, l’Autorità ha posto in consultazione pubblica una nuova analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa.

Per incentivare lo sviluppo delle reti mobili di quinta generazione (5G) e dei relativi servizi, AGCOM ha avviato una serie di complesse attività di ridefinizione del radiospettro e delle sue differenti utilizzazioni in funzione di promozione e spinta all’uso più efficace e innovativo di risorse pubbliche e strategiche quali le frequenze.

Nelle comunicazioni elettroniche è intensa l’attività a tutela dei consumatori. In questa prospettiva, sono stati adottati provvedimenti per: l’adeguamento delle carte dei servizi e della qualità dell’offerta da parte degli operatori; il rafforzamento della trasparenza delle prestazioni assicurate. Inoltre, è stata messa a disposizione degli utenti *MisuraInternet* o *Broadband Map* per consentire una conoscenza diretta, immediata, e gratuita della copertura e della qualità della connessione di rete. Infine, la piattaforma per la risoluzione digitale delle controversie, *ConciliaWeb*, si è affermata come modello utilizzato sia in altri settori di competenza di AGCOM, che da altre Autorità.

A tutela dei minori AGCOM ha approvato le linee guida per i servizi di controllo parentale (SCP) che devono essere utilizzati dagli operatori di comunicazioni elettroniche per bloccare domini e siti che offrono contenuti inopportuni e dannosi. L’Autorità ha confermato, infine, le agevolazioni per gli utenti affetti da sordità e cecità, estendendo a tutto giugno 2024 il periodo di sperimentazione per il riconoscimento delle medesime agevolazioni agli utenti con gravi limitazioni delle capacità.

Nel mercato dei **media** si conferma il declino strutturale del comparto editoriale (stampa quotidiana e periodica) e la tenuta di quello televisivo, insieme alla crescita dei ricavi di quello radiofonico. Nel contempo, si registra un'ulteriore crescita dei ricavi, dell'offerta e del numero di abbonati dei servizi VoD offerti su piattaforme Internet. L'espansione di queste nuove modalità di fruizione dei contenuti audiovideo trova nelle piattaforme online i naturali candidati alla sostituzione dei media tradizionali. La televisione lineare sta gradualmente e costantemente cedendo il passo a una nuova televisione basata sull'*on demand*. Le ricadute sono molteplici e investono le dinamiche concorrenziali, la protezione dei consumatori e anche la tutela dei principi del pluralismo.

Recependo le conclusioni istruttorie degli storici provvedimenti adottati lo scorso anno nei confronti di DAZN per la trasmissione su Internet in *live streaming* delle partite di calcio di serie A, AGCOM ha avviato, nel mese di dicembre 2022 (delibera n. 379/22/CONS), una consultazione pubblica per determinare, d'intesa con il MIMIT, le condizioni e i parametri di regolarità del servizio e della qualità delle immagini che devono assicurare i fornitori di servizi media audiovisivi che trasmettono eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico (in attuazione dell'articolo 33, comma 4 del TUSMA).

Sempre sulla scia dell'esperienza del caso DAZN e in coerenza con l'atto di indirizzo di cui alla delibera n. 194/21/CONS, l'Autorità ha lavorato affinché tutti i mercati e i media abbiano indici di ascolto certificati da un JIC.

Al fine di governare il vorticoso processo di cambiamento, l'Autorità ha realizzato una serie di provvedimenti per l'alfabetizzazione digitale e mediatica e la tutela dei soggetti più vulnerabili (anche tramite l'esercizio delle deleghe in materia di *media education* da parte dei Co.re.com.) per contrastare efficacemente i fenomeni di disinformazione (*fake news*) e di incitamento all'odio.

I **servizi digitali** sono guidati da tre fenomeni, strettamente interrelati e che hanno al centro i grandi *player* globali del settore. Il primo è il crescente predominio sul mercato pubblicitario e sulle relative risorse; il secondo è l'acquisizione e il controllo su una quantità, in crescita esponenziale, di dati individuali (di utenti, consumatori, lettori), che lascia presupporre il loro utilizzo anche attraverso l'intelligenza artificiale; il terzo è legato ai problemi che derivano dalla scarsa concorrenzialità dei mercati. Questi fattori stanno stravolgendo l'assetto del mercato e influenzando profondamente il pluralismo.

La capacità delle grandi piattaforme di raccogliere, conservare e aggregare una grande mole di dati sugli utenti e di utilizzare sofisticate tecniche basate su intelligenza artificiale, per ottenerne un'accurata profilazione, le rende particolarmente attrattive per gli investitori. Questa stessa capacità assicura alle piattaforme una posizione di assoluto rilievo anche quali aggregatori e indicizzatori di informazioni, rendendole potenzialmente dominanti, nel mondo dell'informazione digitalizzata.

I motori di ricerca, i social network e le piattaforme di condivisione di video gestiti dai grandi *player* globali costituiscono veri e propri *gatekeeper* di accesso all'informazione in rete, non solo per i cittadini, ma anche per gli editori online, che sempre di più dipendono da essi per raggiungere gli utenti. Tale situazione richiede un costante e sistematico monitoraggio, nonché l'adozione di iniziative, anche di tipo regolamentare, finalizzate ad accrescere la trasparenza del sistema dell'informazione online e assicurando una più efficace tutela dei minori.

La legge di recepimento della direttiva *Copyright* ha affidato ad AGCOM diverse nuove competenze. La prima di esse riguarda la corretta remunerazione dei prodotti editoriali i cui contenuti circolano sulle piattaforme e sui social media, il cosiddetto equo compenso. A conclusione di un lungo e complesso lavoro di proficua interlocuzione con il mercato, AGCOM ha individuato i criteri di

riferimento per la determinazione dell'equo compenso spettante agli editori al fine di colmare il c.d. *value gap*, ossia l'iniqua distribuzione del valore generato dallo sfruttamento in ambiente digitale di un contenuto protetto (la pubblicazione di carattere giornalistico) tra il titolare del diritto (editore) e il prestatore di servizi che veicola online il contenuto. La definizione dell'equo compenso, anche sulla base dei predetti criteri, è rimessa alla libera contrattazione delle parti, essendo l'intervento dell'Autorità previsto solo in caso di mancato raggiungimento di un accordo.

In base ad un'ulteriore modifica alla legge sul diritto d'autore, è stata affidata all'Autorità la competenza relativa all'adozione delle linee guida sui meccanismi di reclamo predisposti dai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online per la contestazione della decisione di disabilitazione dell'accesso o di rimozione di specifiche opere o di altri materiali da essi caricati. Le linee guida sono state adottate con delibera n. 115/23/CONS.

Con una terza iniziativa in tema di tutela di diritto d'autore, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica (delibera n. 44/23/CONS) lo schema di regolamento riguardante l'attuazione degli articoli 18-*bis*, 46-*bis*, 80, 84, 110-*ter*, 110-*quater*, 110-*quinquies*, 110-*sexies*, 180-*ter* della legge sul diritto d'autore. Lo schema di provvedimento copre uno spettro di tematiche molto ampio che include alcuni obblighi di trasparenza, il meccanismo di adeguamento contrattuale a beneficio di autori ed artisti, interpreti o esecutori (incluso il meccanismo di risoluzione di controversie su tali materie), le c.d. licenze collettive estese, i criteri per la determinazione della rappresentatività degli organismi di gestione collettiva titolati a concederle.

L'Autorità ha inoltre sottoposto a consultazione pubblica alcune modifiche del regolamento del 2013 a tutela del diritto d'autore online, intese a contrastare i fenomeni di pirateria degli eventi sportivi *live*. In quest'ultimo ambito è da segnalare che una recente iniziativa parlamentare, ormai prossima all'approvazione, intende attribuire ad AGCOM nuovi e rilevanti poteri.

Il regolamento europeo c.d. P2B (*Platform to Business*) ha definito nel 2019 i rapporti tra fornitori di servizi di intermediazione e motori di ricerca online, da un lato, e gli utenti commerciali, dall'altro, stabilendo che essi siano improntati all'equità e alla trasparenza.

Ai sensi dell'art. 1, comma 515, della legge n. 178/2020, spetta all'Autorità vigilare sull'applicazione del regolamento adottando apposite linee guida. All'esito di un'ampia consultazione pubblica, con l'adozione delle linee guida di cui alla delibera n. 406/22/CONS, AGCOM ha indicato i meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nonché i parametri di posizionamento applicati dai motori di ricerca. Contestualmente, sono iniziati i lavori del tavolo tecnico per promuovere l'applicazione condivisa delle prescrizioni normative in materia di *platform to business*, al fine di favorire il dialogo tra gli *stakeholder* alla luce delle criticità esistenti.

Almeno un cenno merita, in questa prefazione, l'attività di AGCOM a tutela della legalità online. Ne sono esempi il contrasto al *secondary ticketing*, ossia la rivendita di biglietti per eventi di spettacolo su canali online da parte di soggetti non autorizzati, a prezzi notevolmente maggiorati. Di recente, in tale ambito, va segnalata l'attività realizzata in collaborazione con la Guardia di Finanza, che ha consentito di individuare e bloccare, prima dello svolgimento dei concerti, attività di *secondary ticketing*. È proseguita, inoltre, la vigilanza sul divieto di qualsiasi forma di pubblicità del gioco d'azzardo o comunque di giochi e scommesse con vincite in denaro.

Per i **servizi postali**, anche nel 2022 si è confermata la tendenza, ormai in atto da diversi anni, di crescita delle risorse nel relativo mercato, con l'espansione dell'*e-commerce*, del mercato della spedizione e del recapito dei pacchi a cui fa da contraltare il declino della corrispondenza tradizionale.

Questo *trend* sta generando una profonda mutazione del mercato.

In questo scenario l'Autorità ha adottato una serie di norme per favorire la concorrenza e ha effettuato l'analisi dei mercati dei servizi di consegna della corrispondenza, al fine di individuare i mercati rilevanti e i livelli di concorrenzialità. AGCOM ha accertato che Poste Italiane detiene, in tutti i mercati, un significativo potere di mercato e ha imposto, di conseguenza, obblighi di accesso all'ingrosso alla rete.

Per la prima volta, a febbraio 2023, sono state decise da AGCOM le condizioni economiche e tecniche di fornitura dei servizi all'ingrosso offerti da Poste Italiane agli operatori alternativi, alla luce della nuova regolamentazione del mercato del recapito.

Intensa è stata anche l'attività a tutela dei consumatori, incoraggiando l'introduzione di procedure capaci di migliorare la gestione dei reclami, contrastare i comportamenti illeciti e garantire l'assolvimento degli obblighi di Servizio Universale da parte dell'operatore notificato.

Giacomo Lasorella  
*Presidente dell'AGCOM*

## PRINCIPALI PROVVEDIMENTI IN TEMA DI DIGITALE NEI QUATTRO SETTORI OGGETTO DI VIGILANZA

### Settore delle comunicazioni elettroniche

**delibera n. 17/22/CONS** (modificata dalla **delibera n. 232/22/CONS**), definizione dei parametri per la misurazione della qualità percepita dall'utente (c.d. *Quality of Experience*, QoE) nel corso della trasmissione delle partite di calcio di serie A distribuite su Internet in *live streaming* dalla Società DAZN

**delibera n. 80/22/CONS**, implementazione della funzionalità *multicast* per i servizi VULA e avvio dei lavori del relativo tavolo tecnico per la distribuzione più efficiente di contenuti video in *live streaming*

**delibera n. 162/22/CONS** (e successiva consultazione pubblica - **delibera n. 421/22/CONS**), avvio del procedimento per la definizione di un "adeguato" servizio di accesso a Internet a banda larga da postazione fissa, nell'ambito del nuovo perimetro di Servizio Universale

**delibera n. 164/22/CONS**, chiusura dell'indagine conoscitiva su nuove possibili modalità di utilizzo dello spettro radio in tecnologia 5G al servizio dei c.d. settori verticali (automotive, energia, trasporti, salute, agricoltura, intrattenimento)

**delibera n. 286/22/CONS**, adozione del Piano nazionale provvisorio di assegnazione delle frequenze in banda VHF-III per la prestazione del servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale DAB+

**delibera n. 379/22/CONS**, avvio della consultazione pubblica per determinare condizioni e parametri di regolarità del servizio e di qualità delle immagini da assicurare da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi che trasmettono eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico

**delibera n. 385/22/CONS**, avvio di un *market test* sull'Offerta di coinvestimento di TIM, concernente la realizzazione di una nuova rete *Very High Capacity* (VHC) in fibra ottica

**delibera n. 36/22/CIR**, avvio della consultazione pubblica sull'offerta da parte di TIM di servizi di accesso Semi-GPON (*Gigabit Passive Optical Network*)

**delibera n. 420/22CONS**, approvazione del listino dei servizi di accesso all'ingrosso forniti nelle aree di cui al Piano "Italia a 1 Giga" dal concessionario di Aiuti di Stato Open Fiber

**delibera n. 9/23/CONS**, approvazione delle linee guida in materia di "*sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio*" (inclusivi di misure di blocco dei domini e dei siti) per la fornitura dei servizi di controllo parentale (SCP) da parte degli operatori che forniscono servizi di comunicazioni elettroniche

**delibera n. 26/23/CONS**, approvazione del listino dei servizi di accesso all'ingrosso forniti tramite le nuove infrastrutture mobili di cui al "Piano 5G" dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese (Infrastrutture Wireless Italiane, TIM e Vodafone Italia)

**delibera n. 27/23/CONS**, approvazione del listino dei servizi di accesso all'ingrosso forniti tramite le nuove infrastrutture di *backhauling* di cui al "Piano 5G" da TIM

**delibera n. 74/23/CONS**, approvazione del listino dei servizi di accesso forniti nelle c.d. aree grigie di cui al Piano "Italia a 1 Giga" offerti dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese costituito da TIM e FiberCop

**delibera n. 152/23/CONS**, avvio della "*consultazione pubblica concernente l'analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete Fissa ai sensi dell'articolo 89 del codice*"

### **Settore dei servizi di media e audiovisivi**

**delibera n. 193/22/CONS**, avvio della consultazione pubblica intesa a definire con regolamento "*procedure trasparenti, non discriminatorie e facilmente accessibili per la risoluzione delle controversie tra utenti e fornitori di servizi di media audiovisivi*" con riguardo all'utilizzo della piattaforma digitale ConciliaWeb

**delibera n. 358/22/CONS**, recante le modifiche regolamentari preordinate all'utilizzo della piattaforma ConciliaWeb per la risoluzione delle controversie tra utenti e fornitori di servizi di media audiovisivi

**delibera n. 427/22/CONS**, nuovo Accordo Quadro per l'esercizio delle funzioni delegate ai Co.Re.Com. che riformula e arricchisce la delega in materia di *media education* nella cornice delle nuove attribuzioni in materia conferite all'Autorità

**rapporto dicembre 2022**, trasmissione al MIMIT degli esiti delle attività svolte all'esito delle nuove attribuzioni conferite all'Autorità in materia di monitoraggio delle iniziative di alfabetizzazione mediatica e digitale da parte dei fornitori di servizi di media e dei fornitori di piattaforme di condivisione video

**delibera n. 14/23/CONS**, avvio della consultazione pubblica in materia di *prominence* dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di interesse generale e di accessibilità del sistema di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre

**delibera n. 22/23/CONS**, avvio del procedimento e della consultazione pubblica inerente alla modifica del quadro regolamentare in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche o fornitori di servizi di media audiovisivi per l'attuazione dell'articolo 42, comma 9, del TUSMA con riferimento ai servizi di piattaforme di condivisione di video

**delibera n. 37/23/CONS**, approvazione del "*Regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs 8 novembre 2021, n. 208 (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi)*"

### **Settore dei servizi digitali**

**delibera n. 276/22/CONS**, in attuazione dell'articolo 102-*decies* della legge sul diritto d'autore

**delibera n. 406/22/CONS**, approvazione delle "*Linee guida per l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150 (Platform to business)*"

**delibera n. 445/22/CONS**, proposta di modifica del regolamento sulla tutela del diritto d'autore online del 2013

**delibera n. 3/23/CONS**, in attuazione all'art. 43-*bis* della legge sul diritto d'autore

**delibera n. 43/23/CONS**, acquisizione degli elementi di valutazione idonei alla predisposizione di un modello di rilevazione degli indici di rilevazione degli ascolti nel nuovo ecosistema digitale

**delibera n. 44/23/CONS**, in attuazione degli articoli 18-*bis*, 46-*bis*, 80, 84, 110-*ter*, 110-*quater*, 110-*quinquies*, 110-*sexies*, 180-*ter* della legge sul diritto d'autore

**delibera n. 76/23/CONS**, schema di regolamento inteso a disciplinare le procedure di rimozione di contenuti diffusi da una *video sharing platform* (VSP) in quanto rivolti al pubblico italiano

### **Settore dei servizi postali**

**delibera n. 78/23/CONS**, conclusione del procedimento di revisione del regolamento in materia di rilascio delle licenze per lo svolgimento del servizio di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada per adeguare il quadro normativo di settore alle innovazioni e alla digitalizzazione di taluni processi che hanno interessato il comparto delle notifiche tramite posta





1.

LE COMUNICAZIONI  
ELETTRONICHE



# 1.1

## I mercati delle comunicazioni elettroniche

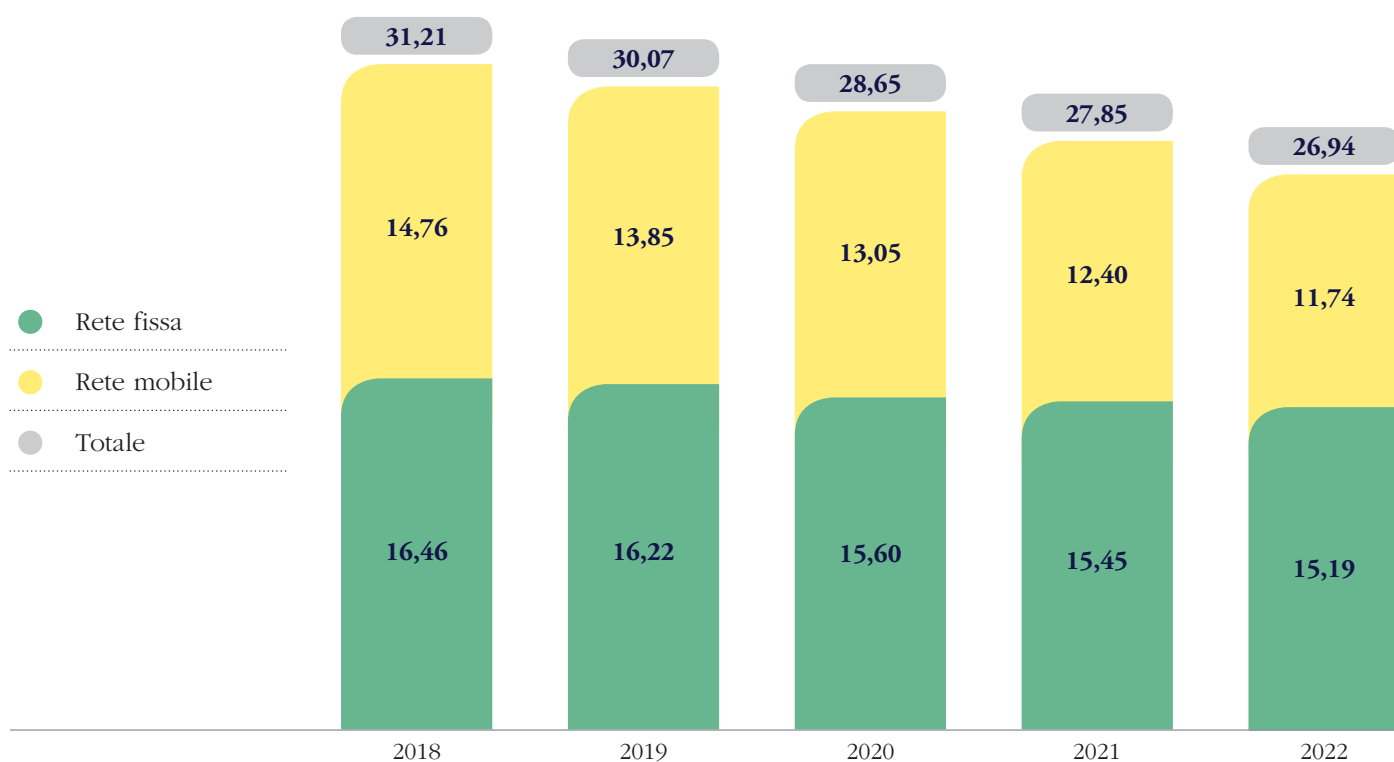
Il settore delle **comunicazioni elettroniche** conosce nell'anno 2022 una ulteriore riduzione in termini di risorse complessive pari al 3,3% (-2,8 nel 2021) nell'ambito di un quadro macroeconomico che, pur caratterizzato da rilevanti dinamiche inflattive, si mostra nei suoi indicatori principali (PIL, consumi delle famiglie ed investimenti), in sostanziale ripresa<sup>1</sup>.

Il valore complessivo del settore si attesta oggi intorno ai 27 miliardi di euro, con una flessione, nel quinquennio 2018-2022 dell'ordine del 13,7%, pari a circa 4,3 miliardi di euro. Tale flessione è ascrivibile principalmente al calo delle risorse della rete mobile, il cui valore – oggi

pari a 11,74 miliardi di euro – appare ridotto del 5,3% rispetto al 2021, mentre i servizi di rete fissa – con un valore complessivo pari a 15,19 miliardi di euro – mostrano una riduzione più contenuta (-1,7%) (Grafico 1.1.1)<sup>2</sup>.

La contrazione delle risorse complessivamente allocate nel settore - fenomeno in atto ormai da anni - si iscrive come meglio illustrato nel seguito, in un contesto più generale caratterizzato dalla piena maturità di alcuni segmenti (es. il segmento delle linee mobili), dalla crescita di altri (es. il segmento delle linee fisse *ultrabroadband*), da un generale aumento nei consumi (nel traffico dati in particolare) e da un andamen-

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



1 Nel 2022 la crescita nominale del PIL è stata pari al 6,8% (+7,6% nel 2021), la spesa delle famiglie è aumentata del 13,4% (6,5% nel 2021) mentre la dinamica degli investimenti ha visto lo scorso anno un incremento superiore al 9% (+13,3% nel 2021) – cfr. Tavola A1.1 dell'Appendice Statistica alla Relazione annuale 2023.

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 2021, 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 2022. 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.

to dei prezzi opposto rispetto a quello mostrato dall'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività<sup>3</sup>.

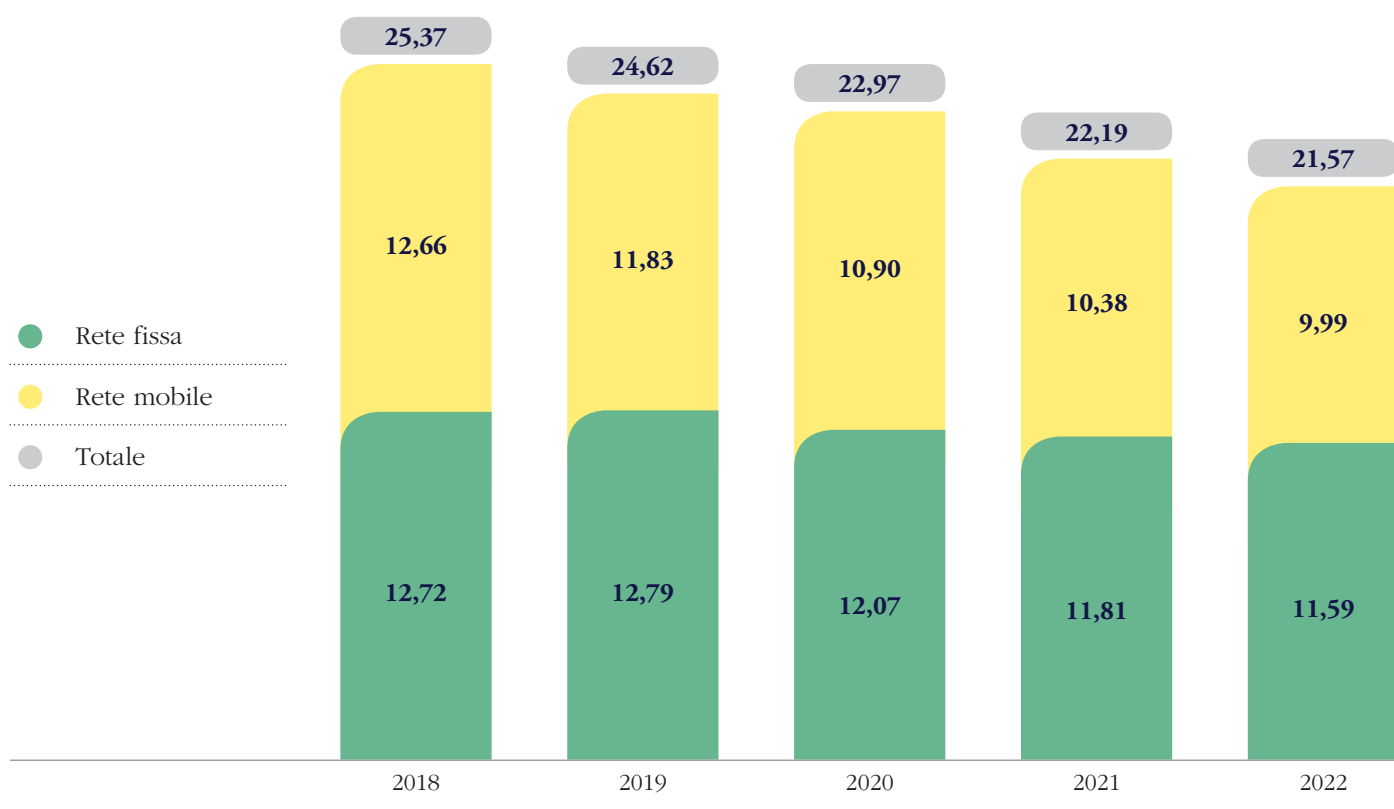
Si conferma, così, il processo di progressiva riduzione del rapporto tra le risorse del comparto e le principali grandezze macroeconomiche (PIL, spesa delle famiglie, investimenti), che, nel corso dell'ultimo anno, registra il valore più basso dell'intero periodo 2018-2022<sup>4</sup>.

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 2,8%. Emer-

gono tuttavia significative differenze a seconda della natura dei servizi: i ricavi della telefonia mobile mostrano una diminuzione del 3,8%, superiore a quella (1,9%) registrata per i ricavi della rete fissa, mentre, guardando separatamente alla clientela residenziale e a quella affari, si evidenzia una contrazione della prima (-5,4%) a fronte di un leggero aumento (+1,6%) della seconda.

La crescente pressione competitiva dovuta al recente ingresso nel settore della telefonia fissa di nuovi importanti *player* quali, ad esempio, Iliad e Postepay, ha determinato una contrazione pari al 6,7%<sup>5</sup> dei ricavi derivanti dalla vendita di servizi di rete fissa alla clientela residenziale.

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



Le evidenze emerse per il 2022 confermano tendenze già in atto da diversi anni. Si conferma, in particolare, il progressivo ampliamento della differenza (1,6 miliardi nel 2022) che, a partire dal 2018<sup>6</sup>, vede la spesa complessiva degli

utenti di 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**

3 Al riguardo si osserva come tra il dicembre 2018 ed il dicembre 2022 l'indice dei prezzi per l'intera collettività (NIC) è cresciuto di 18 punti mentre quello dei servizi e terminali per telecomunicazioni è sceso di 13. In dettaglio, l'indice generale NIC (base 2010=100) tra dicembre 2018 e dicembre 2022 è passato da 110,0 a 128,0, corrispondentemente, quello delle telecomunicazioni da 79,3 a 66,1 - Cfr. Appendice Statistica - Tavola A1.3.

4 Cfr. Appendice Statistica - Tavola A1.4.

5 Cfr. Appendice Statistica - Tavola A1.6.

6 Per meglio comprendere l'entità del fenomeno, si consideri che nel 2018 il valore assoluto della differenza tra servizi di rete fissa e mobile in termini di spesa complessiva, oggi pari a 1,6 miliardi, era di soli 60 milioni di euro (cfr. Appendice Statistica - Tavola A1.5).

**Network Operators - MNO**), quelli entrati più di recente nel mercato come Iliad e gli operatori mobili virtuali (**Mobile Virtual Network Operators - MVNO**), in particolare Fastweb, PostePay e CoopVoce: nel 2022 i ricavi *retail* da rete mobile si riducono del 3,8% rispetto all'anno precedente, attestandosi su un valore di poco inferiore ai 10 miliardi di euro, il 21% in meno rispetto ai 12,7 miliardi del 2018.

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

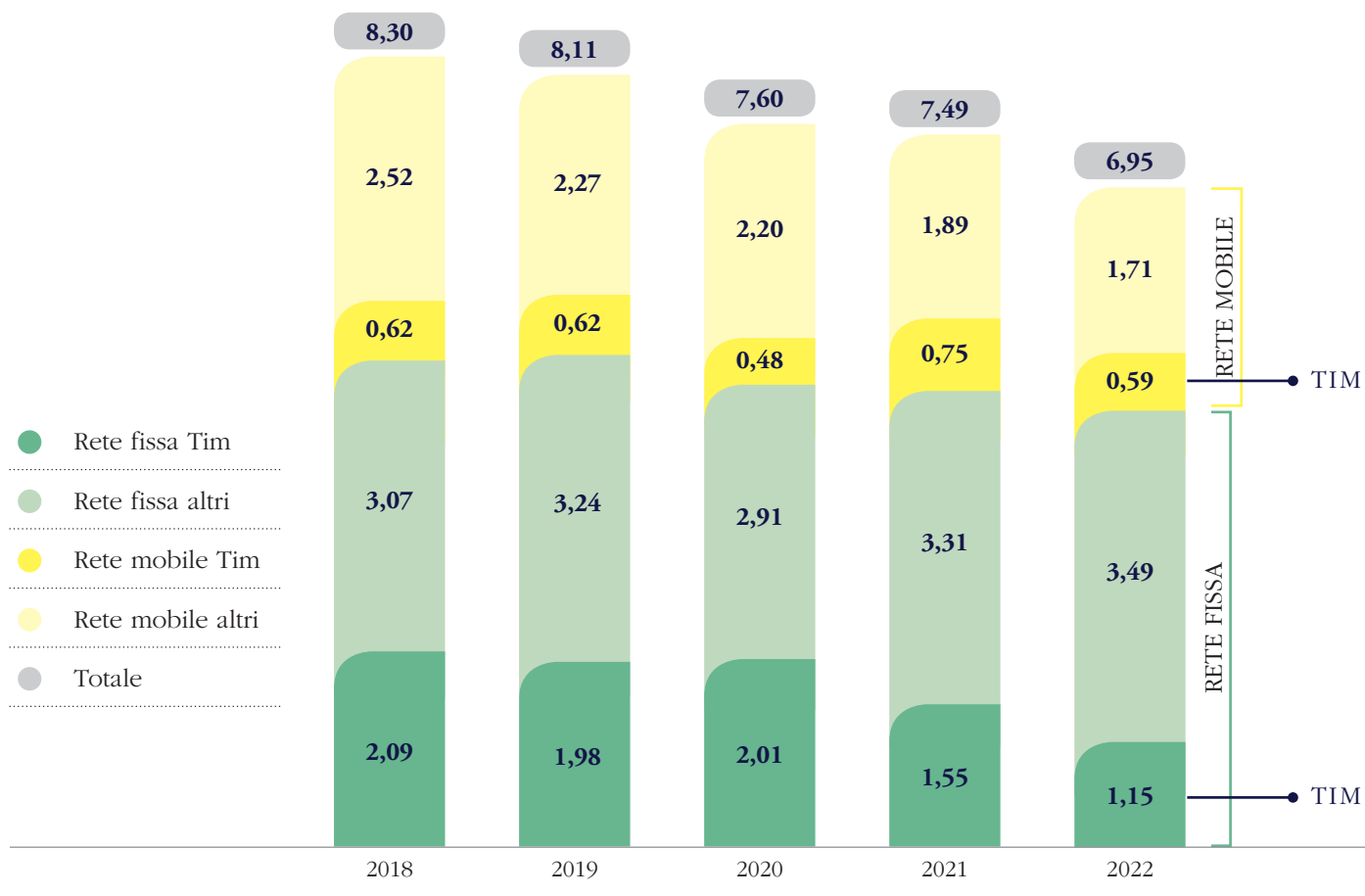
Lo scorso anno, i ricavi da servizi *wholesale* si sono ridotti in media del 5,2% rispetto al 2021, con la componente relativa alla rete fissa che mostra una sostanziale invarianza (-0,9%)

e la componente di rete mobile in flessione del 12,9% con un valore di poco inferiore ai 1,8 miliardi di euro<sup>7</sup>.

Nel primo caso, la tenuta delle risorse *wholesale* è determinata in particolare dall'aumento - in media del 9,0% - degli introiti da canoni e contributi derivanti dalla progressiva diffusione di accessi *ultrabroadband* (**VDSL - Very High Digital Subscriber Line e FTTH - Fiber to the Home** in primo luogo) che bilanciano la riduzione degli altri servizi all'ingrosso; nel secondo la flessione è determinata, in particolare, dalla riduzione delle entrate da servizi di terminazione per chiamate da altre reti nazionali fisse e mobili (-20% circa).

Gli **investimenti in infrastrutture di rete** (Grafico 1.1.3) si riducono del 7,3% passando da 7,49 a 6,95 miliardi di euro. Anche in questo caso è possibile osservare differenti dinamiche: nella rete fissa (-4,2%) gli investimenti dell'*incumbent* subiscono una contrazione significativa (-25,4%) laddove, per gli altri operato-

**Grafico 1.1.3 - Investimenti in immobilizzazioni (miliardi di euro)**



7 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.7.

ri considerati, si registra una crescita del 5,6%. Tale ultimo risultato, come già segnalato lo scorso anno, è in larga parte imputabile ai processi di infrastrutturazione necessari per l'offerta dei servizi *ultrabroadband* con un volume di investimenti impegnati pari a circa 3,49 miliardi di euro nel 2022, il più elevato nel periodo considerato. La rete mobile conosce invece una maggiore flessione (-12,8%) con gli investimenti di TIM in calo del 21% a fronte di una riduzione del 9,6% osservabile per gli altri operatori.

I processi di riorganizzazione aziendale hanno prodotto anche lo scorso anno una riduzione (che ha riguardato prevalentemente TIM) degli addetti diretti del settore, stimabile in circa 1.000 unità, per un totale di circa 56.000 addetti a fine 2022.

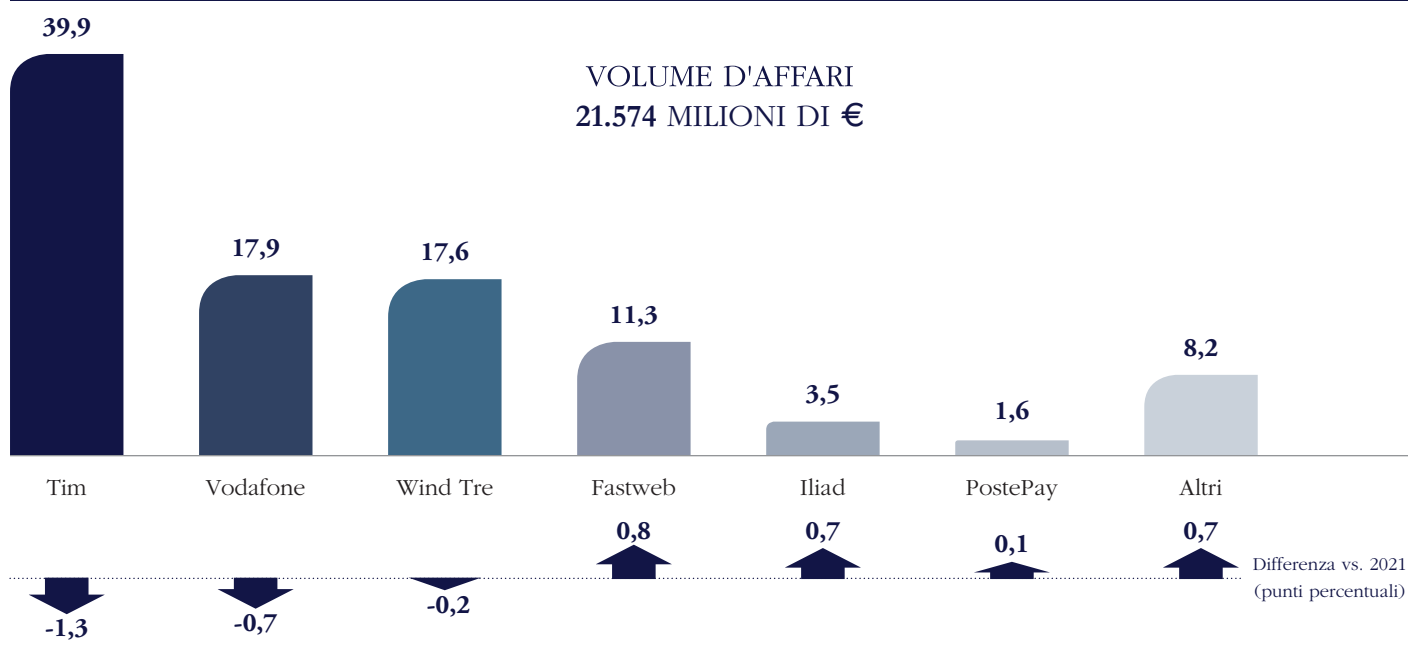
Quanto sopra determina uno scenario competitivo in evoluzione (Grafico 1.1.4), nel quale è possibile apprezzare una diminuzione della quota di mercato di TIM (39,9%, in calo di 1,3 punti percentuali<sup>8</sup> rispetto al 2021) e delle quote di Vodafone e Wind Tre (rispettivamente di 0,7 e 0,2 punti percentuali). Crescono invece Fastweb che, grazie alla progressiva integrazione

dei servizi fissi e mobili, sale all'11,3% (+0,8 punti percentuali), Iliad, che ha fatto il suo ingresso anche nella rete fissa con offerte *ultra-broadband* con 9,5 milioni di utenti mobili a fine 2022 e una quota di mercato pari al 3,5% (+0,7 punti percentuali), e Postepay (1,6% del mercato nel 2022).

Il mercato delle comunicazioni elettroniche offre tuttavia opportunità anche per le imprese di minori dimensioni che rappresentano, nel loro complesso, l'8,2% del mercato, con un incremento di 0,7 punti percentuali rispetto al 2021. Tra queste, le imprese con ricavi compresi tra 100 e 200 milioni circa, che superano il 5% del mercato con introiti complessivi per 1,16 miliardi (+9,4%), oltre ad operatori più piccoli (500 milioni circa di ricavi nel periodo), per i quali non si registrano variazioni di rilievo.

Il volume di affari delle imprese focalizzate, in particolare, sull'offerta di servizi *Fixed Wireless Access* (FWA) è stimato superiore ai 500 milioni (+25%), mentre quello degli operatori mobili virtuali ha superato gli 800 milioni (+5,7%).

Grafico 1.1.4 - Spesa degli utenti in servizi di rete fissa e mobile per operatore (2022, %)



<sup>8</sup> I punti percentuali sono il risultato positivo o negativo della sottrazione fra due percentuali riferite ad occasioni di un fenomeno (in genere relative allo spazio o al tempo) perfettamente confrontabili.

### 1.1.1 I mercati di rete fissa

Nel corso del 2022 i ricavi *retail* da **rete fissa** hanno evidenziato una riduzione complessiva dell'1,9%, seppur con risultati differenti nei diversi segmenti considerati: gli introiti da servizi dati registrano una flessione marginale (-0,8%) rimanendo intorno ai 6,8 miliardi di euro, mentre quelli derivanti dai servizi voce hanno ulteriormente accentuato la propria condizione di marginalità (-12,4%) arrivando a rappresentare circa il 16,5% delle risorse del segmento di mercato in esame<sup>9</sup> (sfioravano il 30% nel 2018).

L'andamento dei ricavi sopradescritto è conseguenza della crescita degli abbonamenti *broadband*, la cui consistenza media ha raggiunto lo scorso anno 18,6 milioni di unità (+1,1%) e, in particolare, della progressiva diffusione degli abbonamenti a servizi di accesso caratterizzati da maggiori velocità di connessione, i cui prezzi unitari sono leggermente superiori alla media<sup>10</sup>.

Al riguardo, si stima che i ricavi relativi a linee commercializzate per velocità pari o superiori a 100 Mbit/s siano cresciuti nel 2022 di oltre 330 milioni di euro (+8,0%), superando largamente il 70% dei complessivi ricavi *retail* da collegamenti a larga banda (6,12 miliardi di euro nel 2022).

Le nuove modalità di comunicazione, di organizzazione del lavoro e di consumo di media (*streaming* in particolare), che - seppur già in atto da tempo, hanno caratterizzato la fase pandemica - hanno prodotto mutamenti di natura strutturale che trovano conferma nelle ultime evidenze disponibili. Tra il 2013 ed il 2022 il numero delle linee a larga banda in rapporto a quelle complessive è passato dal 66,4% al 93,6%, e, tra queste, quelle con maggiore velocità di connessione (FTTC-FTTH) sono cresciute dall'1,6% al 69,1%<sup>11</sup>.

Anche il **traffico dati** ha registrato un incremento assai rilevante. Nel periodo 2013-2022 i volumi sono decuplicati, passando da poco meno di 5.000 ad oltre 49.000 petabyte; è interessante notare al riguardo come la differenza tra i volumi di traffico nei sette anni trascorsi tra il 2013 e il 2019, l'anno precedente alla pandemia (poco più di 21.000 petabyte), sia inferiore in valore assoluto alla crescita osservabile nel successivo triennio 2020-2022 (oltre 23.000 petabyte). Corrispondentemente i consumi unitari mensili per linea *broadband* sono passati dai circa 30GB stimabili per il 2013 agli oltre 230 del 2022<sup>12</sup>.

Quanto alla diffusione dei servizi a larga banda sul territorio italiano, a fine 2022 si stima che gli accessi *broadband* e *ultrabroadband* residenziali e affari siano pari a 18,6 milioni. Una quota pari all'81% (77% nel 2021) degli accessi *ultrabroadband* è commercializzata con velocità pari o superiore a 30 Mbit/s mentre il 68% (61,6% nel 2021) supera i 100 Mbit/s.

Complessivamente si stima siano disponibili 31,6 linee ogni 100 abitanti: tale rapporto risulta pari a 25,6 linee per 100 abitanti per le connessioni commercializzate con capacità maggiori di 30 Mbit/s, (24,4 nel 2021), e a 21,5 (19,5 nel 2021) con riguardo alle linee con velocità superiori a 100 Mbit/s<sup>13</sup>.

Permangono, come già evidenziato in passato, non marginali **differenze territoriali** nella penetrazione di tali servizi, come è possibile osservare dal grafico 1.1.5, in cui è rappresentata la diffusione su base provinciale dei servizi di accesso a banda larga e ultra-larga presso le famiglie italiane<sup>14</sup>.

Si conferma pertanto il divario strutturale esistente tra le diverse macro-regioni considerate, 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

9 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.10.

Nota esplicativa: *a*) 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; *b*) 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; *c*) 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.

10 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.11.

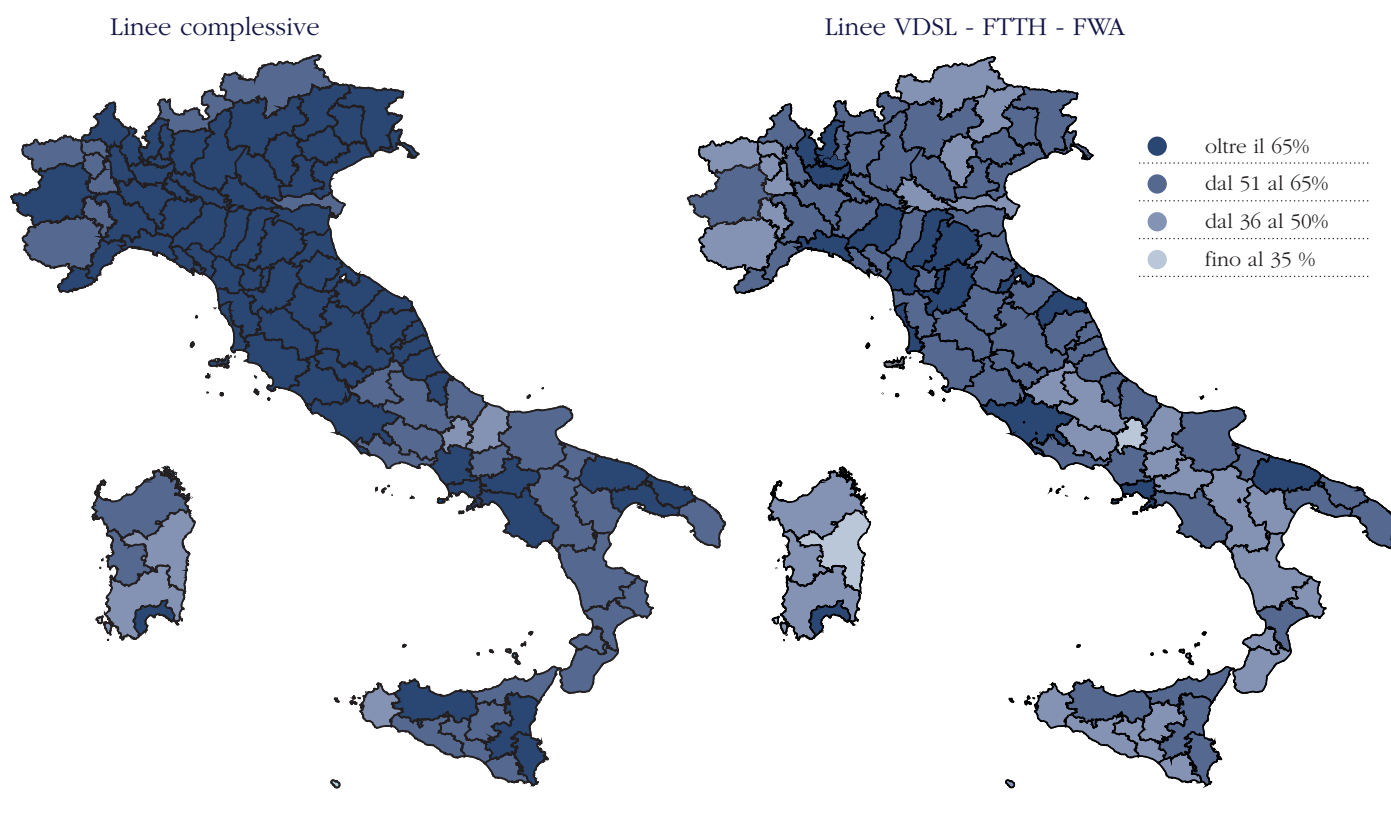
11 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.14.

12 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.15.

13 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.20.

14 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 31.12.2022.

Grafico 1.1.5 - Diffusione della banda larga e ultra-larga nelle province italiane (dicembre 2022, % famiglie)



(di circa il 10%), a fronte delle aree del Sud e delle Isole che si pongono su valori di gran lunga inferiori<sup>15</sup>.

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 dieci province rispettivamente con maggiore e minore diffusione tra le famiglie della banda ultra-larga<sup>16</sup>, con la provincia di Milano che guida la classifica (86,6%) e Isernia fanalino di coda (32,4%).

Le evidenze sin qui 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*) ai fini di una più uniforme diffusione dei servizi disponibili attraverso la rete presso tutti i segmenti socio-economici della popolazione italiana, obiettivo di non facile perseguimento, stante anche il progressivo invecchiamento della popolazione stessa.

Dal punto di vista geografico, la distribuzione territoriale delle linee secondo le tecnologie di accesso in fibra (FTTH), su rete mista rame-fibra (VDSL), nonché su rete mista radio (FWA), mostrano evidenze di particolare interesse, anche in riferimento ai modelli di *business*<sup>17</sup> adottati dalle principali imprese presenti sul mercato<sup>18</sup>, tratteggiando uno scenario di mercato assai dinamico, caratterizzato da un'elevata pressione competitiva.

A fine 2022, infatti, TIM, a fronte di una quota del 40,0% di linee *broadband* e del 48,8% in termini di spesa complessiva degli utenti (Grafico 1.1.6), rappresenta, in media, il 35,0% di linee in tecnologia VDSL, FWA e FTTH, con un peso che, per pregressi motivi di presenza storica, tende ad aumentare nel Centro (39,1%) e nel Meridione (35,9% nel Sud e 36,9% in Sicilia e Sardegna) grazie in particolare all'offerta di linee VDSL.

Vodafone (16,8% delle linee *broadband*) presenta una più uniforme diffusione sul terri-

15 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.21.

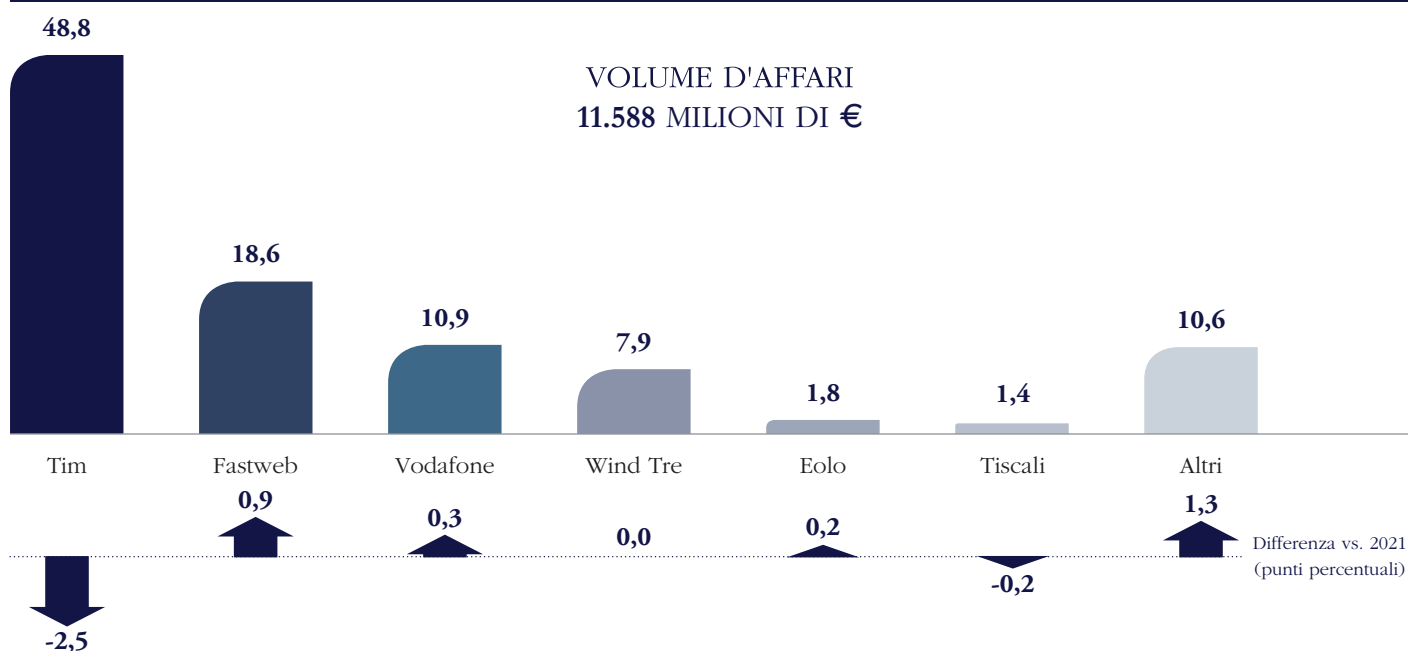
16 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.22.

17 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.23.

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



Grafico 1.1.6 - Quote di mercato: spesa finale degli utenti per operatore di rete fissa (2022, %)



torio italiano, con quote crescenti oltre la media nel segmento FTTH nel Sud e nelle Isole (intorno al 22%), e un'offerta di servizi FWA che tende a rafforzarsi superando la soglia del 10% nelle regioni del Nord-Est.

Nel segmento delle linee FTTH, TIM con il 24,4% è leader di mercato, seguita da Fastweb con il 20,4% (che tuttavia si conferma quale maggiore operatore nel Nord-Ovest con il 28,6%), e da Wind Tre (20,3%) che registra una presenza particolarmente rilevante nel Sud (23,8%) e nelle Isole (26,7%).

Tiscali<sup>19</sup> ed Eolo si confermano quali principali operatori nel segmento FWA, il primo con una forte presenza nel Sud (57,8%) e nelle Isole (55,6%), il secondo, nell'Italia settentrionale, con una quota di mercato non lontana dal 50%. La crescente competizione in questo segmento di mercato è testimoniata anche dall'incremento della quota complessiva di linee FWA di TIM e Vodafone pari al 26,2% contro il 18,3% del 2021.

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, pur se in flessione, detiene ancora una quota del 48,8%, mentre cresce di 0,9 punti percentuali Fastweb che rafforza la propria posizione di secondo operatore di rete fissa con il 18,6%<sup>20</sup>.

Guardando al quadro competitivo per tipologia di utenza, anche nel 2022 si osserva una maggiore concentrazione nel segmento residenziale rispetto a quello affari, con i primi quattro operatori che rappresentano l'87,6% del mercato. Nel segmento affari, dove tradizionalmente sono maggiormente presenti operatori di medie dimensioni, va evidenziata la crescita di Fastweb (+0,9 punti percentuali) che arriva a superare il 24%<sup>21</sup>.

### 1.1.2 I mercati di rete mobile

Nello scorso anno, le risorse complessive prodotte dai servizi *retail* di **rete mobile** hanno fatto registrare, come accennato in precedenza, una flessione media del 3,8%, attestandosi su valori inferiori a 10 miliardi di euro pur con risultati notevolmente differenti a seconda delle componenti considerate. Il fatturato da servizi voce mostra un leggero aumento (+2,4%), mentre quello da servizi dati non evidenzia variazioni di rilievo

19 Dal 1° Agosto 2022 è operativa la fusione tra Tiscali e le attività *retail* di Linkem (mentre quelle *wholesale* sono confluite in OpNet).

20 Si ricorda che le quote di mercato riportate, a seguito di alcune variazioni operate dalle imprese nelle metodologie di calcolo, 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.

21 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.26.

(-0,6%), consolidando un valore di 3,40 miliardi di euro. Anche gli introiti derivanti da vendite, da parte degli operatori, di terminali e di altri *device*, hanno registrato una contrazione del 14,7% rispetto al 2021<sup>22</sup>.

Nel 2022 il settore è apparso caratterizzato dalla presenza di una **forte pressione concorrenziale** esercitata in particolare, anche se con minore intensità rispetto al passato, dalla presenza di Iliad che ha continuato ad erodere quote di mercato agli operatori storici.

Il consumo di servizi voce evidenzia una flessione rispetto al 2021 superiore al 7% attestandosi ad un valore inferiore a 200 miliardi di minuti<sup>23</sup>. Tale variazione, seppur in presenza di un contenuto aumento (+0,5%) delle linee *human*, è il risultato del calo del traffico vocale unitario medio mensile (-7,6%), pari lo scorso anno a poco più di 200 minuti/mese.

Nonostante un consistente rallentamento nella crescita delle SIM degli utenti che effettuano traffico dati (la cui consistenza media annua è valutabile per il 2022 in 57 milioni, +0,3% rispetto al 2021, +6,1% dal 2018), il consumo di servizi dati è aumentato del 31,4% con un traffico unitario mensile di circa 16,5 gigabyte per SIM<sup>24</sup>.

Cala ancora, come già segnalato nelle scorse relazioni annuali, l'utilizzo degli SMS: in rapporto alle SIM *human* negli ultimi dieci anni si è passati da circa 70 a 7 SMS inviati mensilmente<sup>25</sup>. Il leggero aumento osservato a partire dal 2020 appare riconducibile alla crescita degli SMS *Application to Person* (A2P), anche in considerazione della maggiore diffusione delle postazioni di lavoro da remoto.

Cresce, seppur in misura inferiore rispetto al passato, il numero delle SIM "M2M" (*machine-to-machine*), giunte a fine 2022 a 28,8 milioni di unità<sup>26</sup>, con applicazioni concentrate principalmente (per circa il 90%) nei settori delle *utility* e della mobilità<sup>27</sup>.

Un tema di particolare interesse, per meglio comprendere le dinamiche competitive del settore, riguarda l'andamento dei ricavi medi annui, per SIM e per utente (*user*) (Grafico 1.1.7). I ricavi per SIM *human* mostrano una marginale riduzione (-0,4%) rimanendo, tuttavia, vicini ai 138 €/anno: crescono i ricavi per servizi voce e dati (rispettivamente del 6,0 e del 2,9%) mentre calano del 13,8% quelli relativi ai *device* ed altri servizi non riconducibili ai precedenti. Analoghi risultati emergono con riferimento agli introiti per *user* (nel complesso nel 2022 pari a circa 190 euro), con valori che riflettono la diversa dinamica dei "denominatori" delle due classi di indicatori.

L'analisi degli introiti unitari per tipologia di servizi (Grafico 1.1.8) evidenzia una crescita sia di quelli voce, sia di quelli SMS. Tale fenomeno sembra esser dovuto in parte alla riduzione dei volumi (in particolare per la voce) ed in parte a rimodulazioni del *pricing* ovvero a variazioni nei *driver* di attribuzione dei ricavi da parte degli operatori. La diminuzione dei ricavi e il contestuale aumento dei volumi relativi al traffico dati ha prodotto una riduzione dei ricavi per GB dell'ordine del 20% (da 50 centesimi di euro per GB a 40).

Il mercato della telefonia mobile si conferma anche nel 2022 altamente concentrato dal punto di vista concorrenziale con tre principali operatori che, con quote tra loro relativamente equivalenti (comprese tra il 29,5% di TIM ed il 26,1% di Vodafone), rappresentano poco meno dell'85% del mercato (Grafico 1.1.9). Va tuttavia osservato come, nel 2022, TIM, Vodafone e Wind Tre abbiano perso nel complesso 2,2 punti percentuali (2,9 se si considera il solo segmento residenziale<sup>28</sup>) a vantaggio di Iliad (+1,4 punti percentuali) e degli MVNO (+0,7 punti percentuali).

Come già evidenziato in occasione della precedente Relazione, le tendenze sopra descritte sembrano testimoniare come il mercato sia particolarmente sensibile alle **offerte low**

22 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.27.

23 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.28.

24 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.29.

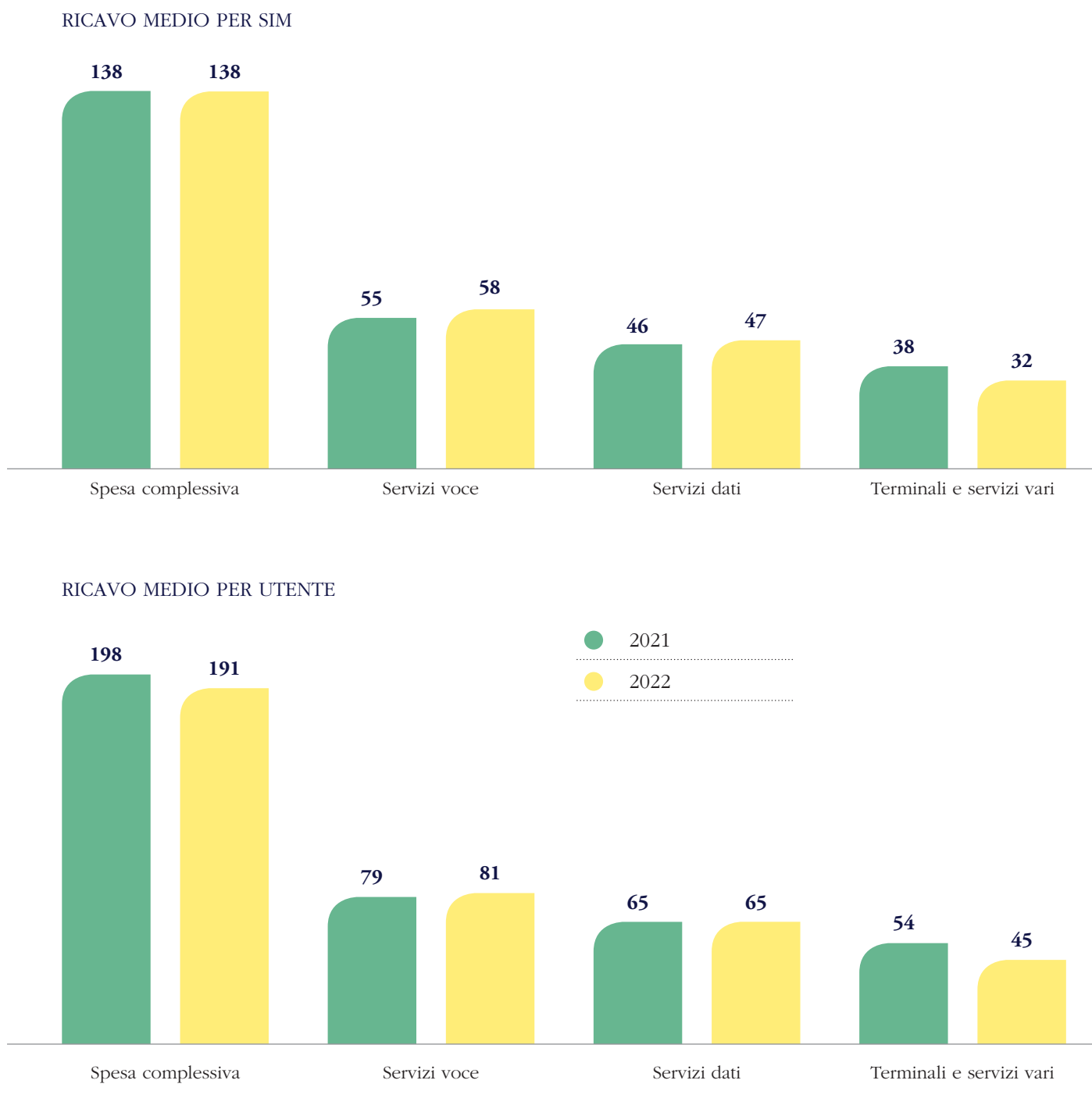
25 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.29.

26 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.30.

27 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.31.

28 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.36.

Grafico 1.1.7 - ARPU: ricavi medi per SIM *human* e utente (euro/anno)



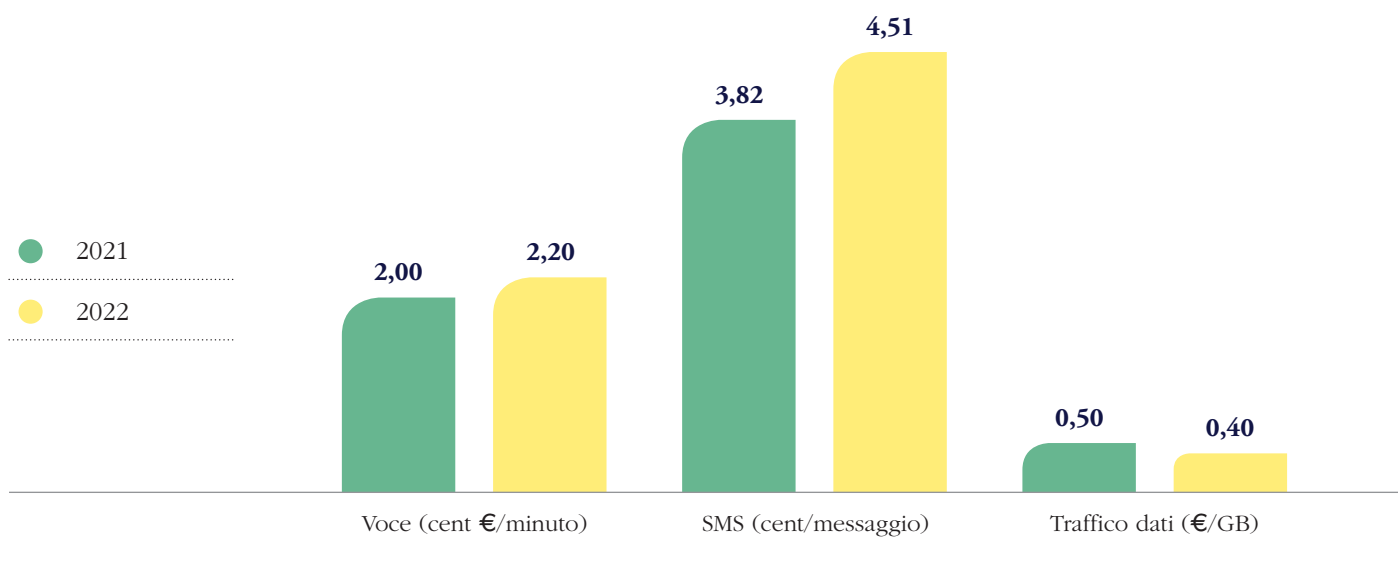
**cost**, segmento presidiato da medi e piccoli operatori caratterizzati, tra l'altro, da specifici modelli di *business*. I tre principali operatori di questo specifico mercato (Postepay, Fastweb e CoopVoce) fanno infatti riferimento a tre specifici modelli di *business*: il primo, il *player* di maggiori dimensioni con una quota di mercato pari a 35,4%, incentrato sull'integrazione con i servizi finanziari, il secondo sui servizi di telefo-

nia su rete fissa e il terzo sul *brand* e la capillarità nella grande distribuzione<sup>29</sup>. Il giro di affari degli operatori mobili virtuali (MVNO), pari al 5,7%, ha registrato una crescita che ha superato gli 800 milioni di euro.

Con riguardo alle quote di mercato per tipologia di servizi, nel segmento voce Vodafone rimane l'operatore principale (35,8%), seguito da

29 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.37.

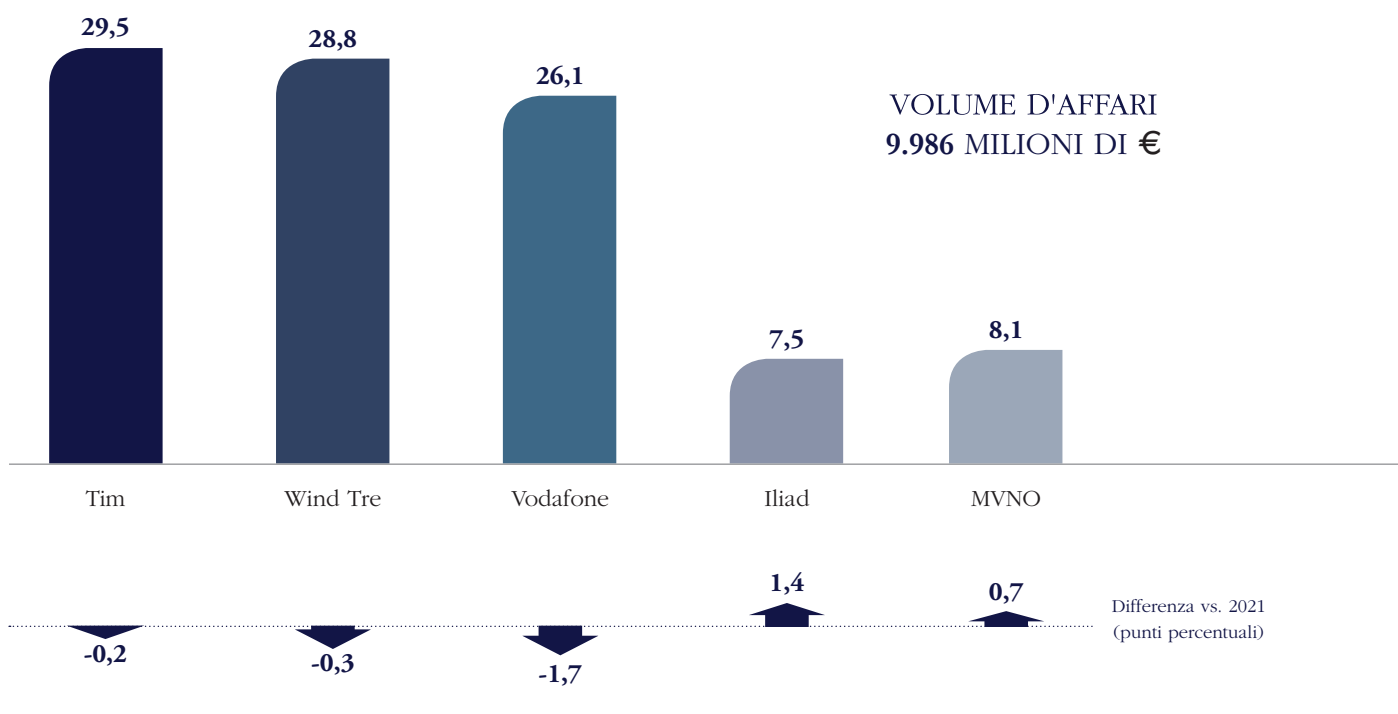
Grafico 1.1.8 - Ricavi unitari per i servizi dati, voce e SMS



TIM (22,2%) e da Wind Tre (22,0%); crescono Iliad (8,3%) di 1,7 punti percentuali e gli MVNO (11,6%) di 2,0 punti percentuali. Nei servizi dati TIM (34,7%) si conferma quale principale opera-

tore seguito Wind Tre (33,4%), mentre risulta in diminuzione Vodafone che scende al 19,0% (-3,4 punti percentuali)<sup>30</sup>.

Grafico 1.1.9 - Quote di mercato: spesa finale per operatore di rete mobile (2022, %)



30 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 registra, in ambito europeo, numerose e importanti iniziative legislative e regolamentari. Tali iniziative perseguono gli obiettivi del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche - promozione della concorrenza, creazione di un mercato interno e tutela dei consumatori, promozione di una connettività diffusa e accessibile in tutti i Paesi dell'Unione - e la trasformazione digitale nel rispetto dei diritti e dei valori europei condivisi, come ribadito nel Programma per il decennio digitale<sup>31</sup> e nella Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali<sup>32</sup>.

Il 1° luglio 2022 è entrato in vigore il nuovo regolamento in materia di *roaming* mobile internazionale<sup>33</sup>, che estende il regime di **roam like at home** fino al 30 giugno 2032, con alcune importanti novità per gli utenti. Nell'ambito del **BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications)**, l'Autorità è stata coinvolta nel processo di adozione dei nuovi orientamenti sulle condizioni di accesso in *roaming* all'ingrosso<sup>34</sup> e al dettaglio<sup>35</sup>, nonché delle regole applicative stabilite dal regolamento (UE) 2016/2286. Inoltre, ai sensi dell'articolo 16 del citato regolamento, il BEREC ha creato due banche dati, disponibili online dalla fine del 2022, dedicate, rispettivamente, alle numerazioni dell'Unione associate ai servizi a valore aggiunto, e ai servizi di emergenza di ciascuno Stato membro accessibili dagli utenti in *roaming*.

Il 31 gennaio 2023 è stata pubblicata la **Comunicazione della Commissione europea**<sup>36</sup>

**in materia di aiuti di Stato per lo sviluppo delle reti a banda larga**. I nuovi orientamenti aggiornano i criteri da seguire nella valutazione delle misure di aiuto di Stato notificate dagli Stati membri in tema di sviluppo e diffusione delle reti a banda larga nel territorio dell'Unione.

Nel corso del 2022 la Commissione europea ha proposto il **Regolamento c.d. Data Act**<sup>37</sup>, con 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* (B2G). L'Autorità segue con estremo interesse l'iter del processo legislativo europeo, atteso l'assoluto rilievo del pacchetto di provvedimenti *in itinere*. L'iniziativa è volta alla definizione di modalità tecniche, giuridiche ed economiche per garantire a consumatori, ricercatori, imprese e pubbliche amministrazioni l'accesso e il riutilizzo dei dati da essi stessi generati nella fruizione digitale di un bene o di un servizio. Ciò dovrà avvenire secondo criteri di trasparenza, accessibilità, circolarità e fruibilità di dati esistenti e di interesse diffuso (industriale, commerciale, sociale, culturale) e sul presupposto che all'incremento esponenziale dei dati generati dalle persone e dagli oggetti, non corrisponde attualmente un generalizzato e ottimale loro utilizzo.

Nello stesso anno si è concluso il processo legislativo per l'adozione del Regolamento c.d. *Digital Services Act* (DSA)<sup>38</sup>, entrato in vigore il 16 novembre 2022, e del **Regolamento c.d. Digital Markets Act**<sup>39</sup> (DMA), entrato in

31 Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030.

32 Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale (2023/C 23/01) pubblicata il 21 gennaio 2023.

33 Regolamento (UE) 2022/612 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (rifusione).

34 *BEREC Guidelines on the application of Article 3 of Regulation (EU) 2022/612 of 6 April 2022 on roaming on public communications networks within the Union (Wholesale Roaming Guidelines)*, BoR (22) 147 del 30 settembre 2022.

35 *BEREC Guidelines on regulation (EU) 2022/612 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines)*, BoR (22) 174 del 9 dicembre 2022.

36 Comunicazione C (2023) 36/01 che reca "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga".

37 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati) del 23 febbraio 2022.

38 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), del 19 ottobre 2022.

39 Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

vigore il 1° novembre 2022. In vista dell'applicazione di quest'ultimo, a partire dal 2 maggio 2023, l'Autorità ha coordinato, in seno al BEREC, l'elaborazione di riflessioni e proposte, anche ai fini della partecipazione del BEREC al Gruppo di Alto Livello previsto dall'art. 40 del DMA<sup>40</sup>, con funzioni di supporto alla Commissione europea nell'attuazione del Regolamento.

Tra le iniziative europee di *policy*, si segnala poi l'ambizioso **programma strategico per il decennio digitale (decisione (UE) 2022/2481)**<sup>41</sup>, che introduce un sistema di *governance* basato sulla cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri. Il programma è finalizzato al conseguimento degli obiettivi di trasformazione digitale 2030 con specifico riguardo alla crescita delle competenze (*skills*), allo sviluppo delle infrastrutture di connettività, alla digitalizzazione delle imprese e dei servizi pubblici, anche attraverso azioni di sostegno a progetti multinazionali che non sarebbero alla portata di un singolo Stato membro. La decisione introduce un meccanismo di monitoraggio dei progressi conseguiti su base annuale nei singoli Stati membri, in relazione ai quali la Commissione europea riferisce al Parlamento. La verifica coinvolge direttamente l'Autorità che, di concerto con le altre amministrazioni nazionali competenti, fornisce il proprio contributo alla definizione della posizione nazionale.

Particolarmente rilevante, per le prevedibili ricadute sul settore delle comunicazioni elettroniche e sulle attività dei regolatori nazionali, è la proposta **Connectivity Package**<sup>42</sup>, pubblicata il 23 febbraio 2023, con la quale la Commissione europea individua negli investimenti e nella diffusione nell'Unione di infrastrutture Gigabit, lo snodo cruciale per conseguire gli obiettivi di crescita e di sviluppo del mercato unico. Il *Package* è composto da: *a*) una proposta di regolamento europeo **Gigabit Infrastructure Act (GIA)**, che sostituisce la direttiva *Broadband Cost Reduction* del 2014<sup>43</sup> e introduce nuove regole per consen-

tire un'installazione più rapida, economica ed efficace delle reti Gigabit in tutta l'UE; *b*) una proposta di raccomandazione che mira a fornire indicazioni alle autorità nazionali di regolamentazione sulle condizioni di accesso alle reti degli operatori con un significativo potere di mercato, al fine di incentivare una più rapida dismissione delle tecnologie tradizionali e un'accelerazione della diffusione delle reti Gigabit<sup>44</sup>; *c*) un questionario sul futuro del settore della connettività e delle infrastrutture.

L'Autorità sarà coinvolta nella fase di formazione e perfezionamento del processo legislativo, per l'adozione del regolamento Gigabit (c.d. fase ascendente), sia sul versante interno, con il contributo alla posizione nazionale nelle fasi di negoziato, sia nell'ambito delle analisi in ambito BEREC. Inoltre, l'Autorità è impegnata, con un ruolo di coordinamento tecnico, nella elaborazione del parere alla Commissione europea sulla proposta della nuova raccomandazione per l'accesso, nonché nella predisposizione dei contributi del BEREC alla consultazione in tema di **The Future of Electronic Communications**, con la quale la Commissione intende investigare le sfide di mercato e tecnologiche che si delineano all'orizzonte dei mercati della connettività e dei modelli di *business* dei fornitori di rete.

A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, sono proseguite le iniziative intraprese nel solco della dichiarazione congiunta dell'8 aprile 2022. Le istituzioni europee e ucraine hanno sottoscritto accordi per consentire il *roaming* senza sovrapprezzo e le chiamate internazionali a prezzi accessibili tra l'UE e l'Ucraina. Il 25 gennaio 2023, le parti hanno concordato la terza proroga della dichiarazione congiunta, estendendo il suo periodo di copertura da tre a sei mesi e ampliando il suo campo di applicazione. Per quanto riguarda l'accordo di *roaming* a lungo termine con l'Ucraina, il 14 febbraio 2023 la Commissione ha adottato una proposta per incorporare il *roaming*

40 Decisione C(2023) 1833 del 23 marzo 2023.

41 Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030.

42 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_985](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_985)

43 Direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. La direttiva è stata recepita con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 33 "Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità", che individua l'Autorità quale organismo competente alla risoluzione delle controversie tra operatori di rete e gestori di infrastrutture fisiche o tra operatori di rete.

44 La nuova proposta di Raccomandazione sostituisce la Raccomandazione 2010/572/UE del 20 settembre 2010, relativa all'accesso regolamentato alle reti di accesso di nuova generazione (NGA) e la Raccomandazione 2013/466/UE 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.

nell'Accordo di associazione UE-Ucraina/Area di libero scambio globale (AA/DCFTA)<sup>45</sup>.

Infine, sempre nell'ambito delle iniziative assunte a livello europeo in conseguenza del conflitto, si ricordano le attività di scambio di informazioni e aggiornamenti sull'applicazione da parte degli operatori nazionali delle sanzioni nei confronti della Federazione russa previste dal regolamento generale del Consiglio n. 833/2014 e s.m.i.

L'Autorità ha proseguito il proprio impegno nel BEREC, continuando a co-presiedere i gruppi di lavoro *Regulatory Framework*, *End Users* e *Information Technology*, e assumendo, per il 2023, la co-presidenza del gruppo *Communications*, nonché assicurando la partecipazione dei propri funzionari a tutti i gruppi.

Merita segnalare che, nel periodo di riferimento, il BEREC, con il coordinamento dell'Autorità, ha espresso due pareri di particolare rilevanza sociale su due iniziative della Commissione europea a tutela dei consumatori. Il primo riguarda la proposta della Commissione di modifica della Decisione 2007/116/EC, volta a introdurre una nuova numerazione armonizzata europea 116 per la fornitura di servizi di assistenza alle vittime di violenza contro le donne<sup>46</sup>; il secondo concerne la proposta di atto delegato (poi formalmente adottato dalla Commissione il 16 dicembre 2022, con proprio regolamento delegato), per assicurare un accesso efficace ai servizi di emergenza mediante il numero unico europeo "112"<sup>47</sup>.

Nel mese di dicembre 2022 è stato, inoltre, pubblicato lo studio esterno sull'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, requisito costitutivo del corretto ed efficiente esercizio della regolazione, ribadito nel nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>48</sup>.

L'Autorità ha continuato a fornire supporto nelle materie di competenza al ministero dello

Sviluppo economico (MISE), ora ministero delle Imprese e del made in Italy (MIMIT), oltre a partecipare all'attività del Comitato delle Comunicazioni (COCOM), del *Radio Spectrum Committee* (RSC), del *Radio Spectrum Policy Group* (RSPG) e al Comitato CEPT ECC.

### 1.2.2 La normativa nazionale

La legge n. 118 del 5 agosto 2022 (c.d. legge sulla concorrenza) contiene al Capo VI specifiche disposizioni volte a promuovere lo sviluppo delle infrastrutture digitali e dei servizi di comunicazione elettronica. Le disposizioni contenute agli artt. 22 ("Procedure per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione") e 23 ("Interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica"), in particolare, introducono specifiche modifiche ed integrazioni agli artt. 3 e 5 del d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 33<sup>49</sup> con ricadute significative sulle attività dell'Autorità.

Nell'ottica di promuovere il riutilizzo delle infrastrutture fisiche esistenti e di incentivare il coordinamento nella realizzazione delle nuove opere di genio civile ai fini della condivisione dei costi per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità, l'art. 23 della legge sulla concorrenza ha attribuito all'Autorità (e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM) un potere di vigilanza sugli eventuali accordi di coordinamento tra gli operatori. Il medesimo art. 23 prevede, inoltre, che l'Autorità adotti apposite linee guida, per garantire che, in sede di esecuzione delle opere di genio civile per l'installazione delle reti in fibra ottica, sia incentivata, ove necessaria a soddisfare future richieste di accesso da parte di altri operatori di rete, l'installazione di elementi infrastrutturali aggiuntivi.

In considerazione del ruolo strategico delle reti in fibra ottica e al fine di garantire adeguati livelli qualitativi e prestazioni elevate di connet-

45 Dal 1° gennaio 2016 l'UE e l'Ucraina applicano, in via provvisoria, l'accordo di libero scambio globale e approfondito (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement - DCFTA*), nell'ambito del più ampio accordo di associazione (*Association Agreement - AA*), le cui disposizioni politiche e di cooperazione sono applicate, sempre in via provvisoria, dal novembre 2014. La DCFTA apre i mercati di beni e servizi da entrambe le parti, sulla base di norme commerciali prevedibili e applicabili.

46 *BEREC Opinion on the Draft Commission implementing decision amending Decision 2007/116/EC as regards the introduction of an additional reserved number beginning with 116 – new helpline for victims of violence against women*, BoR (22) 141 del 6 ottobre 2022.

47 *BEREC Opinion on the draft Commission Delegated Regulation supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council with measures to ensure effective access to emergency services through emergency communications to the single European emergency number '112'*, BoR (22) 142 del 14 ottobre 2022.

48 *Study on the NRA independence Final Report*, BoR (22) 189 del dicembre 2022.

49 "Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità".

tività, la legge 1° febbraio 2023, n. 10, modificando la legge istitutiva dell'Autorità (l. 31 luglio 1997, n. 249), ha previsto misure a tutela degli interessi nazionali nel settore delle comunicazioni elettroniche, attribuendo all'Autorità una nuova competenza in materia di definizione degli standard tecnici per la realizzazione dell'infrastruttura di rete da parte degli aggiudicatari dei bandi.

In tema di gestione dello spettro radio, si segnala che il ministero competente all'epoca, MISE (oggi MIMIT), ha adottato il decreto 31 agosto 2022, recante il nuovo **Piano nazionale di ripartizione delle frequenze (PNRF)**. Si tratta del "piano regolatore nazionale" per l'uso dello spettro, che definisce per ciascun servizio radio, nell'ambito delle singole bande, l'autorità governativa preposta alla gestione delle frequen-

ze (MIMIT e ministero della Difesa), le principali utilizzazioni e la normativa tecnica applicabile e sul quale l'Autorità ha previamente reso il proprio parere favorevole ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. a), n. 1, della legge n. 249/1997. Esso rappresenta uno strumento imprescindibile ai fini dello svolgimento delle attività di competenza dell'Autorità concernenti la definizione dei piani di assegnazione delle frequenze, la pianificazione di rete delle frequenze da destinare ai servizi di radiodiffusione terrestre sonora e televisiva, e i pareri in merito alla modifica, trasferimento, affitto, rinnovo e proroga dei diritti d'uso. Il nuovo piano approvato prevede *inter alia* la riorganizzazione di diverse bande di frequenza, tenuto conto in particolare, delle recenti decisioni adottate in materia in ambito internazionale ed europeo.



## 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 una sempre maggiore ed effettiva concorrenza nella fornitura delle reti e servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità ha proseguito l'attività di **aggiornamento del quadro regolamentare dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa**, per adeguarlo al mutato contesto competitivo e al nuovo assetto societario ed organizzativo adottato da TIM in seguito alla notifica – ai sensi dell'art. 89 del Codice delle comunicazioni elettroniche (Codice) – del progetto di separazione legale volontaria<sup>50</sup>. L'attività istruttoria è stata significativamente influenzata dalle valutazioni da parte dell'Autorità dell'Offerta di coinvestimento notificata da TIM all'inizio dell'anno 2021 ai sensi degli artt. 87 e 90 del Codice - di cui si dirà nel seguito - nonché dalle ulteriori modifiche dell'assetto societario prospettate dall'operatore durante l'anno ed ancora in via di definizione.

Pur in un contesto caratterizzato da scenari tecnologici ed economici mutevoli, l'Autorità ha continuato l'attività di analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa avviata con delibera n. 637/20/CONS, esaminando l'evoluzione anche in chiave prospettica, della domanda e dell'offerta dei servizi predetti e del livello di concorrenza infrastrutturale. Il relativo schema di provvedimento è stato approvato nello scorso mese di giugno (delibera n. 152/23/CONS) ed è attualmente in consultazione pubblica.

Nelle more della definizione delle nuove regole *ex ante*, l'Autorità ha proseguito le attività di implementazione del quadro regolamentare delineato nell'ultima analisi di mercato dei servizi di accesso alla rete fissa (delibera n. 348/19/CONS). L'Autorità ha, in primo luogo, aggiornato la lista dei Comuni contendibili nell'ambito dei mercati dei servizi di accesso locale e centrale all'ingrosso in postazione fissa (delibera n. 41/23/CONS) – per

i quali si applica una regolamentazione differenziata rispetto al resto del Paese –, sulla base della metodologia definita nella delibera citata e dei dati di mercato aggiornati al 31 dicembre 2021<sup>51</sup>.

In secondo luogo, stante la necessità di garantire al mercato stabilità e certezza regolamentare in attesa della conclusione dell'analisi predetta, tenuto conto che le delibere di analisi di mercato n. 348/19/CONS e n. 333/20/CONS fissano i prezzi dei servizi regolamentati sino al 31 dicembre 2021, l'Autorità ha avviato una specifica consultazione pubblica (delibera n. 337/22/CONS, integrata con delibera n. 388/22/CONS) per definire i prezzi dei servizi di accesso alla rete fissa per gli anni 2022 e 2023. Il provvedimento finale, notificato alla Commissione europea per l'acquisizione del relativo parere, è stato adottato nel mese di maggio 2023 con delibera n. 123/23/CONS.

Come anticipato, un altro elemento rilevante ai fini dell'analisi è l'**Offerta di coinvestimento** (Offerta) di TIM, concernente la realizzazione di una nuova rete **Very High Capacity (VHC)** in fibra ottica e dei relativi impegni, notificati all'Autorità ai sensi degli artt. 87 e 90 del Codice, a tutt'oggi oggetto di valutazione da parte di AGCOM. L'Autorità adotterà il provvedimento finale tenendo conto degli esiti sia del *market test*, sia della futura consultazione europea in materia.

Allo scopo di assicurare l'apertura al mercato di un'infrastruttura di rete FTTH, l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica nazionale concernente l'offerta da parte di TIM di servizi di accesso Semi-GPON (*Gigabit Passive Optical Network*) nei 29 Comuni *ex Flash Fiber* e le condizioni economiche della fibra in rete primaria, di cui agli impegni n. 2 e n. 3 assunti da TIM medesima nel procedimento AGCM I850 (delibera n. 36/22/CIR).

A sostegno della concorrenza e degli investimenti dei mercati di rete fissa, l'Autorità ha

50 Il progetto di separazione, notificato dall'operatore alla fine dell'anno 2020, ha previsto la creazione di una società separata – FiberCop – nella quale sono state conferite le infrastrutture passive della rete di accesso secondaria TIM (dall'armadio di strada alle sedi dei clienti), sia in rame che in fibra ottica.

51 Si tratta di 12 ulteriori Comuni che si aggiungono ai 43 già individuati dalla delibera n. 395/21/CONS, per complessivi 55 Comuni contendibili con una popolazione di circa 5 milioni di persone sui quali insiste una quota del 2,6% della domanda nazionale di servizi *Bitstream* di TIM (rame + fibra) pari a circa 40 mila linee a fine 2021.

adottato **nuove regole per l'accesso alle reti di nuova generazione** concludendo l'iter di approvazione delle condizioni tecniche ed economiche relative al nuovo profilo di accesso VULA (*Virtual Unbundling Local Access*) e *Bitstream NGA (Next Generation Access) FTTH* in tecnologia *XGS-PON (10 Gigabit Capable Symmetric Passive Optical Network)*, con velocità *downstream* 10 Gbit/s e velocità *upstream* 2 Gbit/s (delibera n. 2/22/CIR).

Sono stati altresì avviati il procedimento istruttorio e la consultazione pubblica nazionale concernente le condizioni tecniche ed economiche della procedura, proposta da TIM, di verifica tecnica di interoperabilità tra le ONT (*Optical Network Termination*) degli OAO (*Other Authorised Operators*) e gli apparati OLT (*Optical Line Termination*) di TIM (delibera n. 26/22/CIR).

In attuazione delle disposizioni recate dall'art. 23 della legge sulla concorrenza, con delibera n. 452/22/CONS, l'Autorità ha adottato apposite linee guida (v. par. 1.2.2), per garantire che, in sede di esecuzione delle opere di genio civile per l'installazione delle reti in fibra ottica, sia incentivata l'installazione di elementi infrastrutturali aggiuntivi, qualora necessari a soddisfare future richieste di accesso da parte di altri operatori di rete.

In materia di **servizio universale**, alla luce delle previsioni del nuovo Codice (art. 94, comma 1) che ne hanno ridefinito il perimetro, l'Autorità è intervenuta disponendo che su tutto il territorio nazionale sia garantito ai consumatori, da parte di almeno un operatore, il diritto di usufruire, a un prezzo accessibile, di un adeguato servizio di accesso a Internet a banda larga e di servizi di comunicazione vocale, ivi inclusa la connessione sottostante, in postazione fissa. Al fine di consentire a tutti i consumatori di poter beneficiare della partecipazione alla società e all'economia digitale, l'Autorità ha, così, avviato il procedimento istruttorio (delibera n. 162/22/CONS) e la relativa consultazione pubblica nazionale (delibera n. 421/22/CONS).

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha continuato a esercitare un ruolo proattivo nell'attuazione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, 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" e al "Piano 5G" (Aiuti di Stato). In tale ambito, l'Autorità ha valutato ed approvato: *a*) il listino dei servizi di accesso all'ingrosso forniti nelle aree di cui al Piano "Italia a 1 Giga" dal concessionario di Aiuti di Stato

Open Fiber (delibere nn. 420/22CONS per ciò che concerne i servizi in fibra ottica e 131/23/CONS per quanto riguarda i servizi forniti in tecnologia FWA); *b*) il listino dei servizi di accesso all'ingrosso forniti tramite le nuove infrastrutture mobili di cui al "Piano 5G" dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese (Infrastrutture Wireless Italiane, TIM e Vodafone Italia) (delibera n. 26/23/CONS); *c*) il listino dei servizi di accesso all'ingrosso forniti tramite le nuove infrastrutture di *backhauling* di cui al "Piano 5G" da TIM (delibera n. 27/23/CONS); *d*) il listino dei servizi di accesso forniti nelle c.d. aree grigie di cui al Piano "Italia a 1 Giga" offerti dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese costituito da TIM e FiberCop (delibera n. 74/23/CONS).

In applicazione delle disposizioni regolamentari definite nelle analisi di mercato, l'Autorità ha concluso il ciclo di valutazione delle offerte di riferimento (OR) di TIM approvando le offerte per gli anni 2021 e 2022 per i servizi di raccolta e terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa (delibera n. 35/22/CIR), recependo, in particolare, la tariffa di terminazione a livello europeo (regolamento delegato (UE) della Commissione del 18 dicembre 2020) con conseguente azzeramento dei prezzi dei *kit* di interconnessione, nel rispetto del quadro regolamentare definito con la delibera n. 13/22/CONS.

Allo scopo di favorire le dinamiche concorrenziali a tutto vantaggio dei consumatori finali, l'Autorità ha adottato **nuove regole in materia di portabilità del numero su rete fissa**, approvando e pubblicando le specifiche tecniche delle procedure di portabilità (NP - *Number Portability*) pura per numerazioni geografiche (delibera n. 8/22/CIR) e le specifiche tecniche delle procedure di NP pura per numerazioni non geografiche, e una razionalizzazione di quelle in essere per numerazioni geografiche (delibera n. 37/22/CIR). La nuova procedura di portabilità dei numeri geografici, resa più efficiente mediante una riduzione dei tempi previsti per il completamento del passaggio da nove a tre giorni lavorativi, è in esercizio dal 1° marzo 2023. La nuova procedura automatizzata di portabilità dei numeri non geografici, che sostituisce il precedente modello di interazione inter-operatore basato su accordi bilaterali, sarà operativa alla fine del 2023. Per ottimizzare anche i casi di passaggio degli utenti tra operatori che utilizzano fornitori diversi per le proprie reti in fibra ottica FTTH, mediante una procedura di migrazione automatizzata, l'Autorità ha avviato un tavolo tecnico con lo scopo di definire le modalità di riutilizzo di porzioni di

fibra ottica già esistente, riducendo in tal modo costi e tempi di passaggio (c.d. scenario a cinque operatori previsto dalla delibera n. 82/19/CIR).

L'Autorità ha proseguito le attività avviate nel 2021 a seguito dell'assegnazione dei diritti audiovisivi del campionato di calcio di serie A per le stagioni 2021-2024 all'operatore *Over the Top (OTT) DAZN*, volte a garantire l'integrità delle reti e assicurare la **qualità dello streaming** promuovendo, nel contempo, la concorrenza tra operatori. Nell'ambito dell'apposito tavolo tecnico sono state sottoposte a costante verifica, le attività svolte da DAZN e dagli operatori a seguito dell'adozione dell'atto di indirizzo (delibera n. 206/21/CONS) ed è proseguita, in particolare, l'attività di analisi del traffico dati generato dallo *streaming* sulle reti degli operatori presso le quali, ai sensi del citato atto di indirizzo, DAZN ha provveduto ad installare le *cache* della propria infrastruttura "DAZN Edge". Il tavolo tecnico per l'implementazione della funzionalità *multicast* per i servizi VULA, previsto dalla delibera n. 80/22/CONS si iscrive anch'esso nel novero delle iniziative a supporto degli utenti di servizi *live streaming*. Il *multicast* VULA potrebbe risultare di particolare rilievo per la distribuzione di contenuti video in *live*, potendo garantire una maggiore efficienza rispetto alla tradizionale trasmissione in *unicast*.

Continua nell'ambito del tavolo tecnico *Telco e consumatori*, il monitoraggio del traffico voce e dati sulle reti fisse e mobili, mediante l'osservazione delle variazioni settimanali di volume e di intensità del traffico stesso rispetto ai dati registrati nel corso della settimana n. 7 del 2020 (dal 10 al 16 febbraio 2020), considerata come riferimento pre-pandemico.

L'Autorità ha proseguito, inoltre, le attività di vigilanza sulle misure regolamentari imposte all'operatore *incumbent* (TIM) in materia di parità di accesso alla rete, condotta, come previsto dalla delibera n. 348/19/CONS, in collaborazione con l'Organo di Vigilanza<sup>52</sup> modificandone il regolamento di funzionamento (art. 8, comma 3), nell'ottica di rafforzarne il ruolo svolto a garanzia

della parità di trattamento. Come noto, il 30 dicembre 2022, si è insediato – sotto la presidenza di Antonio Martusciello – il nuovo Organo di vigilanza, nelle persone di Fabio Bassan, Nicola Blefari Melazzi, Fabrizio Dalle Nogare, Giacomo Vigna. Con la delibera n. 401/22/CONS, sono state introdotte diverse e incisive novità tese ad aumentare le prerogative e i caratteri di autonomia dell'OdV. A tale riguardo, il grado di indipendenza dell'Organo è stato rafforzato già a partire dalla nomina dei suoi componenti, adesso designati in gran parte dall'Autorità (quattro su cinque), nonché introducendo una specifica previsione riguardo lo svolgimento delle riunioni dell'Organo direttamente presso la sede romana dell'Autorità, con la partecipazione, a dette assise, ove ritenuto necessario, anche del direttore della direzione Reti e servizi di comunicazioni elettroniche.

Al fine di garantire il rispetto dell'obbligo di non discriminazione imposto a TIM, l'Autorità ha continuato l'attività relativa alla valutazione della replicabilità tecnica ed economica delle offerte al dettaglio di TIM rivolte alla clientela residenziale e non residenziale, applicando la metodologia del test di prezzo. È inoltre proseguita l'attività di monitoraggio dei report inviati da TIM sui *Key Performance Indicators (KPI)*, in ottemperanza alle delibere nn. 309/14/CONS e 652/16/CONS.

L'Autorità ha continuato, altresì, le attività di verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa<sup>53</sup> oltre alla vigilanza in materia di *Number Portability* su rete fissa nel segmento di mercato con tecnologia in fibra attestata su rete diversa da TIM. A tale ultimo riguardo si segnala il procedimento sanzionatorio avviato nei confronti di Iliad S.p.a. per violazione delle regole sottostanti ai processi di migrazione conclusosi con irrogazione di sanzione pecuniaria a carico della società vigilata (delibera n. 1/23/CIR).

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

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha concluso 12 **procedimenti di risoluzione di**

52 L'attività svolta nel 2022 ha riguardato le seguenti tematiche: *a*) verifica della correttezza del calcolo dei KPI-nd (*Key Performance Indicators* di non discriminazione); *b*) studio della metodologia basata sulla regressione lineare multivariata per il calcolo dei KPO-nd (*Key Performance Objectives*); *c*) adeguamento dei KPI-nd per tenere conto dell'impatto dovuto alla disaggregazione; *d*) semplificazione e razionalizzazione delle causali di scarto; *e*) *monitoring* della qualità del data base NetMap; *f*) verifica della parità di trattamento in merito ai processi di desaturazione delle *Optical Network Unit (ONU)* sature.

53 In tale ambito l'Autorità ha concluso le attività inerenti alla verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa notificati per l'anno 2019 (delibera n. 398/22/CONS) e per l'anno 2020 (delibera n. 64/23/CONS). Con riferimento all'anno 2021, il revisore incaricato ha concluso le proprie attività ed ha trasmesso le relative relazioni finali. Sono, inoltre, in corso le attività amministrative relative all'indizione della gara per l'affidamento dell'incarico relativo alla verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa per gli anni 2022, 2023, 2024 e 2025, autorizzata con delibera n. 422/22/CONS.

**controversie** tra operatori e tra operatori e gestori di infrastrutture fisiche e/o condomini, tramite accordo conciliativo ovvero con provvedimenti di definizione della controversia (delibere nn. 21/22/CIR, 24/22/CIR e 29/22/CIR).

I temi di maggior rilievo affrontati nell'ambito delle controversie hanno riguardato: l'accesso alle infrastrutture fisiche, con richieste di intervento all'Autorità al fine di favorire lo sviluppo e la posa della banda larga sul territorio nazionale; i servizi di SMS *interworking*; la fornitura dei servizi di co-locazione a condizioni eque e non discriminatorie; le penali per ritardato ripristino del guasto sulla fornitura di linea Gigabit 100.

L'Autorità ha altresì adottato un provvedimento sanzionatorio a carico di un ente locale (delibera n. 16/22/CIR) per inottemperanza alle disposizioni impartite in materia di accesso alle infrastrutture fisiche esistenti (d.lgs. n. 33 del 2016).

### 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)**. In tale ambito l'Autorità ha proseguito, nei confronti dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica e degli operatori mobili, l'attività di vigilanza sul rispetto delle misure regolamentari riguardanti le attivazioni di servizi a sovrapprezzo *one shot* disconosciuti dall'utenza finale. Tutte le attività di vigilanza condotte nel periodo hanno comportato interventi ispettivi, con il supporto delle Forze dell'ordine.

Ulteriori attività concernenti la gestione delle risorse di numerazione hanno riguardato le modifiche e le integrazioni al PNN, in relazione all'uso dei codici 455, destinati alla fornitura dei servizi di raccolta fondi per gli enti del Terzo settore, finalizzando l'attuazione delle disposizioni adottate con la delibera n. 85/21/CIR. In tale ambito sono state pubblicate le specifiche tecniche per la fornitura dei servizi di donazione attraverso l'interfaccia IT tra l'operatore di terminazione e l'operatore mobile di accesso in relazione ai **servizi di donazione tramite SMS singola e ricorrente associati a numerazioni 4556x e 4557x**, nonché le specifiche tecniche di interconnessione per le donazioni tramite chiamata vocale e scambio di messaggi di servizio tra operatori.

L'Autorità ha proseguito, inoltre, l'attività di verifica sull'utilizzo di indicatori alfanumerici in sostituzione del numero telefonico (**alias**), impiegati per servizi di messaggistica aziendale (SMS/MMS) per identificare il soggetto chiamante concludendo, nel maggio 2023, l'iter per la definizione di un nuovo regolamento in materia (delibera n. 12/23/CIR). Le previsioni contenute nel regolamento approvato, e il conseguente adeguamento delle funzionalità del registro *alias* istituito presso AGCOM consentiranno di verificare con certezza l'identità e l'autenticità del soggetto mittente di messaggistica, e costituiranno un efficace strumento di contrasto alle più recenti forme di utilizzo di tali soluzioni per l'esercizio di attività illecite a maggior tutela dell'utenza finale.

In materia di **sicurezza delle comunicazioni elettroniche**, l'Autorità ha incrementato la propria attività, in particolare, in seno al Comitato tecnico per la sicurezza delle comunicazioni elettroniche (CTSCE) al quale partecipano, come è noto, tutti gli operatori, altre amministrazioni a vario titolo interessate, la Polizia Postale e delle Comunicazioni e la Guardia di Finanza. Nel Comitato vengono affrontate le principali problematiche relative alla sicurezza delle comunicazioni elettroniche, al fine di prevenire comportamenti dolosi a danno del mercato e degli utenti, assicurando il monitoraggio e l'aggiornamento delle procedure antifrode e la valutazione delle possibili fattispecie cui eventualmente applicare le misure di blocco dell'accesso di cui all'art. 98-*decies*, comma 2, del Codice.

Negli ultimi anni il numero di segnalazioni pervenute all'Autorità riguardanti il fenomeno di alterazione illegittima dell'identificativo del chiamante (**CLI spoofing**) è in aumento, con riferimento sia alle chiamate, sia alla messaggistica (SMS/MMS) anche attraverso l'utilizzo di *alias*. In tale ambito l'Autorità è intervenuta con attività sia di vigilanza che di regolamentazione, nonché partecipando alle attività della Conferenza europea delle amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni (CEPT), volte all'adozione di una apposita raccomandazione. L'Autorità, anche in collaborazione con le autorità di regolamentazione di altri Paesi europei, ha verificato, in primo luogo, se le chiamate oggetto di segnalazioni avessero origine in Italia (da parte di una persona fisica o giuridica) o all'estero. Su un campione di circa 400 segnalazioni pervenute all'Autorità (cui corrisponde ovviamente un numero di chiamate assai superiore) è risultato che la maggior parte ha provenienza estera e, solo in misura residuale, italiana. Ad esito di tale attività sono stati individuati comportamenti

illegittimi anche da parte di soggetti autorizzati a fornire reti e servizi in Italia, per i quali sono stati avviati i relativi procedimenti sanzionatori.

AGCOM continua la propria attività di monitoraggio sull'andamento della **Mobile Number Portability (MNP)** sulla base dei dati conferiti, su base mensile, dagli operatori MNO e MVNO. A maggio 2022 è stato pubblicato il **nuovo Accordo Quadro** per l'applicazione delle norme riguardanti la MNP a seguito dei lavori del tavolo tecnico relativo all'implementazione delle misure contenute nella delibera n. 86/21/CIR, concernente "*Modifiche e integrazioni della procedura di portabilità del numero mobile, di cui alla delibera n. 147/11/CIR, e connesse misure finalizzate ad aumentare la sicurezza nei casi di sostituzione della SIM (SIM swap)*". Nel mese di novembre 2022 sono entrate in vigore le norme relative ai cambi SIM, inclusi quelli a seguito di richiesta di MNP, di cui alla delibera citata. Le nuove norme impongono ai fornitori di servizi mobili di rafforzare i sistemi di sicurezza per contrastare eventuali richieste di cambio SIM (*SIM swap*) avanzate da soggetti privi di legittimazione ovvero per scopi illeciti.

L'Autorità ha condotto, infine, una complessa attività di vigilanza in merito alla diffusione e all'utilizzo da parte di migliaia di utenti di applicazioni e sistemi software che consentono ai titolari di contratti di telefonia mobile di mettere a disposizione di soggetti terzi, dietro compenso, SMS (c.d. **Cash for SMS**) o altre risorse acquistati dal proprio fornitore di servizi e non consumati. Con tali comportamenti, gli utenti finali consentono, di fatto, ai gestori delle app e dei sistemi software di guadagnare, in violazione delle norme vigenti, sulla terminazione o di realizzare servizi che possono essere rivenduti a terzi interessati a un prezzo ridotto, in quanto messi a disposizione (rivenduti) direttamente dagli utenti e non dai tradizionali fornitori di servizi e reti di comunicazione elettro-

nica<sup>54</sup>. Per contrastare tale fenomeno, l'Autorità ha adottato un piano di interventi, che prevede, ai sensi dell'art. 98-*decies*, comma 2, del Codice, il blocco delle applicazioni individuate. Tale piano impegna, inoltre, gli operatori a monitorare gli effetti delle misure adottate dandone comunicazione all'Autorità, informando gli utenti circa la natura illecita di tali pratiche e dei rischi connessi all'adesione a tali iniziative (es. blocco della SIM da parte del gestore per utilizzo anomalo).

### 1.3.4 La gestione del radio spettro

L'efficiente allocazione dello spettro, in quanto risorsa scarsa, rappresenta uno dei fondamenti dell'azione regolatoria dell'Autorità, tanto da rientrare tra gli obiettivi strategici della sua missione istituzionale. Le funzioni inerenti alla **pianificazione delle frequenze**, 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 ed in collaborazione con il competente ministero e con i principali organismi internazionali.

A livello nazionale, allo scopo di incentivare lo sviluppo delle **reti mobili di quinta generazione** e dei relativi servizi, l'Autorità ha proseguito nelle attività di *fine tuning* finalizzate all'aggiornamento del Regolamento di assegnazione delle frequenze per il 5G. A tale ambito va anche riconnessa la partecipazione ai lavori del tavolo tecnico 5G (v. *infra*). Con l'obiettivo di promuovere l'uso efficiente dello spettro e la transizione verso i sistemi di quinta generazione a beneficio degli utenti e del mercato nel suo complesso, l'Autorità ha continuato a favorire il processo di deframmentazione della banda 3400-3600 MHz, avviato fin dal 2018. Con il parere favorevole al trasferimento reciproco e alla proroga di diritti d'uso in banda 3,4-3,6 GHz degli operatori Linkem e TIM, AGCOM ha adottato anche

54 In tale ambito sono state individuate tre fattispecie violative e illecite. Nella prima, l'utente finale invia SMS per conto di società che gestiscono le applicazioni per fornire servizi di messaggistica aziendale, in violazione della normativa vigente. Questo fenomeno, fornito da soggetti non autorizzati, genera diverse criticità. Una è la violazione del contratto tra l'utente privato e il gestore telefonico. Inoltre, le società che gestiscono le applicazioni inviano gli SMS con il numero telefonico degli utenti finali che hanno effettuato la vendita e non del reale mittente della messaggistica. Di conseguenza, la responsabilità del contenuto dei messaggi inviati è dell'utente finale titolare del numero. Infine, i gestori delle applicazioni non pagano i dovuti prezzi di terminazione degli SMS agli operatori.

La seconda fattispecie è relativa all'invito all'utente finale ad effettuare chiamate internazionali in modo tale che il fornitore del servizio mobile paghi la terminazione ad operatori esteri che remunerano la società organizzatrice che a sua volta remunera il cliente finale. Tale pratica risulta distorsiva delle naturali dinamiche di mercato e genera "traffico anomalo" in palese contrasto con il principio sancito dal Codice, all'art. 4, comma 1, lett. b) relativo alla concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica; all'art. 4, comma 1, lett. c) relativo allo sviluppo del mercato e all'art. 4, comma 1, lett. d) relativo alla promozione degli interessi dei cittadini.

La terza fattispecie, realizzata via app, consente all'utente finale, dietro remunerazione, di cedere l'utilizzo della banda acquisita contrattualmente dal proprio fornitore di accesso a Internet al gestore dell'app. Gli utenti finali che installano tale applicazione, di fatto, contribuiscono a creare una vera e propria "rete virtuale alternativa" (senza disporre della relativa autorizzazione prevista dal Codice) la cui banda è messa a disposizione del gestore dell'app per la fornitura di qualsiasi tipo di servizio internet, anche non legale. Tale rete virtuale alternativa potrebbe essere utilizzata per la fornitura di servizi leciti (es. *Virtual Private Network* VPN) oppure potrebbe essere utilizzata per realizzare una rete occultata su cui fornire beni e servizi illeciti (*dark web*).

misure regolamentari che, con il coinvolgimento di tutti gli utilizzatori, hanno consentito di concludere positivamente il processo alla fine del 2022.

A supporto delle politiche di sviluppo connesse alla transizione digitale e, in particolare, alla diffusione del 5G, l'Autorità ha inoltre avviato il percorso regolatorio finalizzato all'introduzione dei nuovi sistemi armonizzati *wireless broadband* nella porzione bassa della banda 26 GHz, corrispondente all'intervallo di frequenze 24,25-26,5 GHz, non assegnata nel 2018 giacché impiegata per applicazioni del servizio fisso WLL (*Wireless Local Loop*). In tale ambito, l'Autorità ha espresso al MISE (oggi MIMIT) il proprio parere positivo, con alcune condizioni, sulle istanze di proroga presentate dai titolari dei diritti d'uso per servizi WLL, nella banda in questione (delibera n. 285/22/CONS) confermando in tale sede il proprio orientamento in ordine all'opportunità di procedere a regime ad un *major refarming* della banda. Ciò in linea con le norme di armonizzazione comunitaria per il 5G, con il nuovo Piano nazionale di ripartizione delle frequenze (PNRF), e col decreto-legge n. 228/2021, c.d. milleproroghe, convertito con modificazioni dalla legge n. 15 del 25 febbraio 2022, che ha introdotto specifiche disposizioni inerenti alla proroga, fino al 31 dicembre 2024, dei diritti d'uso WLL esistenti.

Per quanto attiene allo sviluppo dei settori verticali (c.d. *vertical*), quali, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, quelli automobilistico, del trasporto, della salute, dell'agricoltura, dell'intrattenimento e dell'energia, l'Autorità ha disposto la chiusura dell'indagine conoscitiva su possibili nuove modalità di utilizzo dello spettro radio al servizio di tali settori (delibera n. 164/22/CONS), riservandosi di valutare l'opportunità di ammetterli all'uso della porzione bassa della banda 26 GHz, in attesa di ulteriori studi riguardanti altre bande<sup>55</sup> di possibile interesse.

La gestione dello spettro per i servizi mobili di comunicazione elettronica ha registrato, inoltre, un'intensa attività consultiva mediante:

- la partecipazione ai lavori del tavolo tecnico 5G, istituito presso il MIMIT, sulla base di quanto disposto dalla delibera dell'Autorità 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), tra cui quelli riguardanti le metodologie di verifica degli obblighi di copertura e i meccanismi di condivisione della banda 26 GHz (parte alta) secondo il modello *club use*, che consente a un aggiudicatario di una porzione di banda di condividere le frequenze degli altri aggiudicatari nel caso queste non siano utilizzate;

- la partecipazione ai lavori del tavolo tecnico *refarming*, istituito presso il MIMIT, al fine di analizzare lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni attualmente impiegate sulle reti radiomobili;
- la partecipazione ai lavori del tavolo tecnico 26 GHz, istituito presso il MIMIT, ai sensi del decreto-legge n. 228/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 15 del 25 febbraio 2022 (c.d. decreto milleproroghe), con gli operatori beneficiari della proroga dei diritti d'uso per servizi WLL nella banda 24,5-26,5 GHz;
- la formulazione di pareri al MIMIT 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, l'affitto ovvero la proroga di diritti d'uso delle frequenze.

Tra i pareri forniti al MISE (oggi MIMIT), oltre a quello, già citato, espresso con delibera n. 285/22/CONS, è opportuno ricordare quello concernente le istanze di proroga della durata dei diritti d'uso esistenti per reti radio a larga banda WLL nella banda 27.5-29.5 GHz (delibera n. 157/22/CONS).

Di particolare importanza anche il parere favorevole, con condizioni, reso al MISE (delibera n. 284/22/CONS) sull'autorizzazione degli operatori Wind Tre e Iliad Italia alla costituzione di una *joint venture* (JV) paritetica (nominata Zefiro) per dotarsi di un servizio *Multi-Operator Core Network* (MOCN) nelle aree meno densamente popolate del territorio italiano, allo scopo di accelerare la diffusione delle reti mobili, incluse quelle 5G e la fornitura dei relativi servizi a banda ultra-larga. Nel merito, le società parti dell'accordo restano responsabili dell'assolvimento degli obblighi generali previsti dal Codice, nonché degli obblighi introdotti dai pertinenti regolamenti attraverso cui

<sup>55</sup> Tra cui, ad esempio, la banda 3,8 - 4,2 GHz, attualmente oggetto di studi tecnici da parte della CEPT, e la porzione alta della banda 6 GHz (6425 - 7125 MHz), oggetto di discussione alla prossima WRC-23 (*World Radio Conference*) dell'ITU (*International Telecommunication Union*).

i diritti d'uso delle frequenze sono stati assegnati, per ciascuna delle bande conferite alla JV e di cui avranno disponibilità, direttamente o indirettamente per il tramite della JV stessa.

L'Autorità ha, inoltre, proseguito le attività di riassetto del sistema nazionale di radiodiffusione digitale terrestre conseguente al **refarming della banda 700 MHz**, stante la necessità di assicurare il completamento del processo mediante l'assegnazione di tutti i diritti d'uso delle frequenze pianificate dal **Piano nazionale di assegnazione delle frequenze (PNAF)** di cui alla delibera n. 39/19/CONS e s.m.i.<sup>56</sup>. In considerazione della mancata aggiudicazione della procedura di cui alla delibera n. 65/22/CONS, data l'esigenza di garantire l'effettivo ed efficiente sfruttamento delle frequenze radio conformemente agli art. 4, comma 1, e art. 58, comma 1, del Codice, l'Autorità, su istanza del MIMIT, ha avviato il procedimento e la relativa consultazione pubblica (delibera n. 366/22/CONS) per la definizione di una nuova procedura per l'assegnazione del diritto d'uso delle frequenze pianificate per la rete nazionale n. 12, concludendo il procedimento con l'approvazione del regolamento di cui alla delibera n. 25/23/CONS. Il nuovo regolamento definisce una procedura competitiva onerosa, senza rilanci economici (*beauty contest* con offerta economica), aperta a tutti gli operatori del mercato<sup>57</sup>, ivi inclusi eventuali soggetti nuovi entranti, nonché possibili consorzi di imprese.

Nelle more della chiusura dei lavori del tavolo multilaterale adriatico per il coordinamento delle frequenze della banda VHF-III, l'Autorità ha approvato la parziale ripianificazione delle frequenze destinate alla rete nazionale n. 12 (delibera n. 253/22/CONS). La modifica adottata, che riguarda alcuni canali pianificati sul versante adriatico-ionico, ha consentito di migliorare l'efficienza d'uso dello spettro della stessa rete e del PNAF televisivo in generale, oltre a razionalizzare e massimizzare le risorse della banda VHF-III disponibili per la pianificazione del servizio radiofonico digitale DAB+.

Sempre nell'ambito del processo di *refarming* della banda 700 MHz, l'Autorità è stata impegnata in una costante attività di supporto al ministero competente, anche attraverso la fornitura di pareri, finalizzata a risolvere le problematiche di attuazione del PNAF connesse, in ta-

luni casi, alla transizione non ancora avvenuta della piattaforma televisiva digitale terrestre allo standard trasmissivo DVB-T2. Sullo stesso tema, sono proseguite le attività del tavolo tecnico permanente di cui all'art. 1, comma 11-*quater*, del decreto milleproroghe, incaricato di prendere in esame eventuali criticità tecniche riguardanti l'implementazione delle reti locali di primo livello al fine di individuare le opportune soluzioni.

Inoltre, riguardo alla radiodiffusione sonora analogica, sono stati avviati i lavori previsti all'art. 50, comma 10, del d.lgs. 8 novembre 2021 n. 208, con l'istituzione, presso il ministero, del gruppo di lavoro "Banda FM", cui l'Autorità partecipa.

Quanto al servizio di **radiodiffusione sonora in tecnica digitale DAB+**, ad esito della liberazione della banda VHF-III dai pregressi usi televisivi a partire dal 1° luglio 2022 (salvo che per i limitati usi televisivi previsti per la rete nazionale n. 12), l'Autorità ha adottato, con delibera n. 286/22/CONS, il **Piano nazionale provvisorio di assegnazione delle frequenze** in banda VHF-III per detto servizio (**PNAF-DAB**). Il Piano è stato elaborato sulla base delle risorse internazionalmente attribuite all'Italia, come previsto dall'art. 50, comma 6, del Testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA). Le risorse frequenziali in tal modo pianificate consentono la realizzazione di tre reti in ambito nazionale, 54 reti in ambito locale con copertura regionale e 36 reti in ambito locale con copertura pluri-provinciale o provinciale. Per ciò che concerne, in particolare, la pianificazione in ambito locale, il PNAF-DAB ha definito 21 bacini d'utenza, corrispondenti al territorio delle Regioni e Province autonome, in ciascuno dei quali è stata prevista la presenza di reti con livelli di decomponibilità differenziati, in funzione del quadro di coordinamento e del tipo di copertura dei programmi da diffondere. Il Piano è stato rubricato come provvisorio, in quanto rimane formalmente aperto, sotto il coordinamento del MIMIT, un tavolo negoziale internazionale per la pianificazione delle frequenze lungo il bacino adriatico, all'esito del quale potrebbero essere riviste, ove necessario, alcune attribuzioni di frequenza all'Italia.

A seguito della pubblicazione del PNAF-DAB, il ministero ha provveduto all'adeguamen-

56 Ci si riferisce alle frequenze della rete nazionale n. 12, ancora disponibili a esito delle precedenti procedure di conversione e riassetto dei diritti d'uso per il *broadcasting* televisivo (cfr. delibere nn. 129/19/CONS, 564/20/CONS e 65/22/CONS).

57 Fatte salve talune specifiche limitazioni dettate da valutazioni di carattere competitivo, a carico degli operatori che già dispongono del numero massimo di reti di radiodiffusione precedentemente previsto e pari a tre.

to dei diritti d'uso a suo tempo rilasciati agli operatori di rete nazionale EURODAB, DAB Italia e RAI, ed è in procinto di avviare le procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso per il comparto locale. L'Autorità, da parte sua, ha avviato - nell'esercizio delle competenze attribuite dall'art. 5, comma 5, dell'art. 16, comma 35, e dell'art. 42, comma 16, del Codice - un procedimento finalizzato alla definizione dei criteri di determinazione dei diritti amministrativi e dei contributi per i diritti d'uso dello spettro dovuti dagli operatori di rete titolari delle predette frequenze per il servizio di radiodiffusione sonora digitale, in ambito nazionale e locale (delibera n. 65/23/CONS).

Il contesto internazionale rappresenta da sempre la sede istituzionale privilegiata per la pianificazione e l'allocatione delle risorse frequenziali. In tema di gestione dello spettro radio a livello europeo, l'Autorità ha proseguito nella partecipazione, insieme al ministero, ai due principali organismi dell'Unione europea competenti sulla regolazione e la *policy*, ossia il Comitato Radio Spettro (RSC, *Radio Spectrum Committee*)<sup>58</sup> e il Gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*)<sup>59</sup>, cui la Direttiva 2018/1972 ha assegnato nuove e specifiche competenze.

In ambito RSPG, l'Italia ha fornito assistenza per il coordinamento frequenziale tra Paesi confinanti, mediante l'istituto dei c.d. *good offices*. Si tratta di un'attività di supporto agli Stati membri, prestata da una unità di esperti coordinata dal 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 particolarmente coinvolta per i noti problemi di coordinamento delle frequenze con i Paesi confinanti relativamente ai servizi di radiodiffusione televisiva e sonora. Al riguardo, mentre sono giunte a positiva conclusione le problematiche interferenziali relative al servizio di radiodiffusione televisiva, sono ancora in corso i lavori per la risoluzione dei rimanenti rilevanti problemi interferenziali riguardanti il servizio di radiodiffusione sonora in banda 87,5-108 MHz (radiofonia analogica FM) e 174-230 MHz (radiofonia digitale DAB). Per quest'ultima banda si tratta peraltro di problematiche legate ad assegnazioni preesistenti all'adozione del PNAF-DAB.

L'RSPG ha proseguito inoltre, 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, assistendo gli Stati membri nell'attività prevista dal Codice, relativamente all'applicazione dell'art. 35 in tema di *Peer Review*.

Da ultimo, allo scopo di promuovere un uso efficiente e coordinato dello spettro, l'Autorità ha attivamente partecipato ad alcuni gruppi di lavoro attivi in ambito BEREC, responsabili della predisposizione di pareri e di rapporti sui temi connessi allo spettro radio, fornendo in particolare, il proprio contributo nell'ambito del gruppo di lavoro BEREC sulla *Wireless Network Evolution*.

58 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 di implementazione tecnica n. (EU) 2022/2324 del 23 novembre 2022 che modifica la Decisione n. 2008/294/EC al fine di includere tecnologie di accesso addizionali e misure per l'operatività dei servizi di comunicazione mobile sugli aeromobili (MCA - *Mobile Communications on Aircrafts*) nell'Unione; b) adozione di un mandato alla CEPT per lo studio di condizioni tecniche addizionali per i servizi mobili a bordo delle navi (MCV - *Mobile Communications on board Vessels*) e attività per l'adozione di una nuova decisione che sostituisce la decisione n. 2010/166/EU; c) adozione della Decisione di implementazione tecnica n. (EU) 2022/2307 del 23 novembre 2022 che modifica la Decisione n. (EU) 2022/179 al fine di designare e rendere disponibili le bande di frequenza 5150-5250 MHz, 5250-5350 MHz e 5470-5725 MHz per sistemi *wireless* a banda larga; d) avvio delle attività per la definizione di una nuova decisione per l'armonizzazione della banda di frequenza 40,5-43,5 GHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche a banda larga nell'Unione.

59 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, nel periodo coperto dalla presente relazione è stato portato avanti il "Work Programme for 2022 and beyond". Nell'ambito di tale Programma, è stata adottata un'importante *Opinion* (RSPG22-040 del 9 dicembre 2022) che riguarda la posizione da tenere da parte degli Stati membri alla prossima *World Radio Conference* dell'ITU che si terrà nel novembre 2023, in particolare rilevante su due temi sensibili dell'Agenda, è cioè il futuro utilizzo della banda UHF *sub* 700 MHz e l'allocatione della banda 6 GHz alta alle comunicazioni elettroniche. Nel primo caso è in discussione il futuro del *broadcasting* televisivo e nel secondo l'utilizzo a favore dei sistemi licenziati 5G. Tale *Opinion* sarà influente nella predisposizione di una decisione del Parlamento e del Consiglio europei sul tema, vincolante per gli Stati membri, che dovrebbe essere adottata entro l'estate. Nello stesso periodo sono stati pubblicati due altri report, uno, annuale, sul processo di *Peer Review* delle procedure di assegnazione dello spettro radio, previsto dal Codice europeo come strumento di armonizzazione comunitaria, e l'altro, sottoposto a consultazione pubblica europea, sullo stato di sviluppo dell'utilizzo delle bande radiomobili, *Report on mobile technology evolution - experiences and strategies*. L'RSPG ha anche deciso, su richiesta della Commissione europea, di integrare il programma di lavoro corrente con due ulteriori temi strategici, uno riguardante il futuro utilizzo delle bande MSS, attualmente in uso per i sistemi mobili satellitari, e l'altro riguardo le raccomandazioni da proporre alla Commissione riguardo l'annuncio *Radio Spectrum Policy Programme*, da adottare con una decisione del Parlamento e Consiglio europei che dovrebbe essere presentata dalla Commissione entro l'anno.



## 1.4

### La tutela dei consumatori

#### 1.4.1 Gli interventi regolamentari a tutela degli utenti finali in attuazione del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche

L'attività di AGCOM in materia di tutela degli utenti di reti e servizi di comunicazione elettronica si è concentrata in primo luogo sull'aggiornamento della disciplina regolamentare vigente, tenuto conto dell'evoluzione tecnologica in atto e delle novità introdotte dal Codice.

Con la delibera n. 89/23/CONS, del 4 aprile 2023, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica la modifica del vigente **regolamento in materia di contratti tra operatori e utenti finali**, di cui alla delibera n. 519/15/CONS. Lo schema di regolamento affronta le principali tematiche contrattuali di interesse degli utenti: la completezza e la chiarezza delle informazioni da fornire all'atto della stipula, i vincoli di durata, il recesso e i costi di cessazione, le modalità di esercizio dello *ius variandi*, il recesso nel caso di procedure di migrazione/portabilità, le offerte convergenti, la disciplina dei contratti che prevedono meccanismi di collegamento con l'indice dei prezzi al consumo.

Con la delibera n. 23/23/CONS, l'Autorità, a conclusione della consultazione pubblica avviata con la delibera n. 251/22/CONS, ha approvato un testo unico di revisione e semplificazione degli **indicatori di qualità del servizio mobile**. Il provvedimento unifica e razionalizza l'intera disciplina in materia di qualità dell'offerta e di carte dei servizi di comunicazioni mobili e personali che gli operatori sono tenuti a rispettare. In particolare, esso dispone la riduzione del numero degli indicatori di qualità, eliminando quelli obsoleti o non coerenti con le linee guida del BEREC e introduce le modifiche necessarie a tenere conto della crescente diffusione delle reti mobili 5G. Ul-

teriori misure previste mirano a fornire accesso a informazioni sempre più complete, comparabili e di facile consultazione per gli utenti finali.

Il provvedimento prevede, a tal riguardo, che, a partire dal 2024, dovranno partecipare alle campagne di misura sul campo (*drive test*), tramite il progetto MisuraInternet Mobile, gli operatori che abbiano raggiunto, con infrastrutture proprie, la copertura del 50% della popolazione e non, come attualmente previsto, il 50% del territorio<sup>60</sup>. Con la delibera n. 405/22/CONS, l'AGCOM ha avviato un procedimento e una consultazione pubblica per la semplificazione e l'aggiornamento delle disposizioni relative alla qualità dei servizi voce e di Internet da postazione fissa, la cui regolamentazione risale al 2004 per i servizi voce e al 2008 per i servizi Internet a larga banda. **L'approvazione delle nuove disposizioni regolamentari è prevista per il mese di luglio.**

Anche in questo caso, in attuazione del Codice e tenuto conto delle nuove tecnologie di accesso alla rete, l'Autorità ha predisposto un testo unico di revisione e semplificazione degli indicatori di qualità, riunendo in una sola delibera la disciplina riguardante i servizi di qualità vocale e quelli di connessione ad Internet.

La proposta in consultazione rivede, inoltre, il sistema di misurazione della qualità del progetto MisuraInternet, estendendo alle offerte FWA le funzionalità del software Ne.Me.Sys. e prevedendo la definizione di un sistema di raccolta, elaborazione e pubblicazione delle misure realizzate dagli utenti attraverso gli strumenti messi a disposizione dall'Autorità.

Con la delibera n. 436/22/CONS è stata avviata una consultazione pubblica intesa a rivedere ed aggiornare la disciplina in materia

<sup>60</sup> Gli operatori mobili devono: *a*) pubblicare sul proprio sito web e rendere disponibile all'utente, prima della conclusione del contratto, un prospetto che riporti, per ciascuna offerta commerciale inclusiva di accesso a Internet, le informazioni relative alla copertura, alla velocità massima stimata per le varie tecnologie e velocità pubblicizzate; *b*) utilizzare gli indicatori di qualità dei servizi di comunicazioni mobili e personali, stabiliti dall'Autorità, per realizzare report semestrali/annuali riguardanti la percentuale di reclami sugli addebiti, la percentuale di fatture opportunamente contestate dall'utente, il tempo di attivazione del servizio voce, la percentuale di tentativi di chiamata andati a buon fine e la percentuale di chiamate vocali correttamente concluse; *c*) utilizzare tali indicatori per fissare annualmente gli obiettivi per la qualità dei servizi di comunicazioni mobili e personali; *d*) inviare all'Autorità, per ogni periodo di rilevazione previsto di 6 e 12 mesi, un resoconto sui risultati effettivamente raggiunti; *e*) pubblicare sul proprio sito web, entro gli stessi termini, i resoconti delle misure; *f*) comunicare annualmente agli abbonati gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti.

di qualità dei servizi di contatto per l'assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi, risalente al 2009 (delibera n. 79/09/CSP). Nel perimetro di applicazione del regolamento sono stati inclusi, oltre agli operatori telefonici tradizionali, i fornitori di servizi di *pay tv* e i fornitori di servizi media audiovisivi. La regolamentazione AGCOM conferma la gratuità del servizio per l'utente finale e disciplina i canali di assistenza digitali come i social network, le *chat*, le app offerte dagli operatori, le e-mail e le PEC, armonizzando, per quanto possibile, le regole di gestione dei reclami per tutti i canali di assistenza.

Con riferimento agli indicatori di qualità relativi ai servizi telefonici di assistenza clienti, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica, tra le altre, la proposta di realizzare, sul sito istituzionale, collegamenti ipertestuali in grado di rinviare alle pagine web in cui gli operatori pubblicano i dati e i documenti sulla qualità dei servizi di assistenza clienti.

In attuazione dell'articolo 7-bis del decreto-legge n. 28/2020, in materia di "sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio", a chiusura del procedimento avviato con delibera n. 16/22/CONS, l'Autorità ha approvato **le linee guida per la fornitura dei servizi di controllo parentale (SCP)** da parte degli operatori che forniscono servizi di comunicazioni elettroniche (delibera n. 9/23/CONS) ) al fine di indicare i requisiti minimi e opzionali dei sistemi di *parental control*, in ordine alle modalità di realizzazione degli stessi, alle modalità di configurazione, alla fornitura di informazioni chiare e trasparenti sulle modalità di utilizzo da parte dei titolari dei contratti di servizi di comunicazione elettronica.

Le linee guida stabiliscono che gli operatori, alla luce della convergenza tra i due comparti regolamentari in rilievo (comunicazioni elettroniche/contenuti), nel tener conto di quanto già indicato al comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 208/2021 (TUSMA), assicurano quale misura minima di controllo parentale, in funzione di tutela dai rischi del cyberspazio, il blocco dei domini e dei siti che ospitano contenuti inappropriati ai minori e pertanto necessariamente oggetto di filtro. A tal fine, nelle more della definizio-

ne da parte dell'Autorità dei criteri di dettaglio per l'individuazione puntuale di tali contenuti, gli operatori possono utilizzare liste di domini e contenuti determinate secondo proprie specifiche di servizio sulla base delle migliori prassi esistenti ovvero fornite da soggetti terzi, purché individuati sulla base di puntuali parametri di serietà e capacità professionale, avuto riguardo alla idoneità degli stessi a perseguire gli scopi della legge e alle migliori prassi<sup>61</sup>.

Allo scopo di agevolare l'utilizzo dei sistemi di controllo parentale, la delibera n. 9/23/CONS prevede che le operazioni di attivazione, disattivazione e configurazione debbano poter essere eseguite in modo semplice e intuitivo, dal titolare del contratto (o, se minore, da parte di chi ne esercita la potestà genitoriale) oltre all'obbligo, per gli operatori, di mettere a disposizione almeno un sistema di *parental control* che sia basato su DNS (*Domain Name System*) o altri sistemi di filtro a livello di rete o su applicazioni scaricabili dal consumatore. Sarà cura degli operatori individuare e comunicare all'Autorità, ai fini delle previste attività di vigilanza, le soluzioni tecniche da implementare.

Con la delibera n. 36/23/CONS, l'Autorità ha confermato le **agevolazioni** previste dalla delibera n. 290/21/CONS **per gli utenti non udenti e non vedenti**, consistenti nella riduzione del 50% del canone per tutte le offerte di accesso su rete fissa e sulle principali offerte di rete mobile e, per le stesse agevolazioni, ha esteso fino a giugno 2024, il periodo della sperimentazione riservata agli **utenti invalidi** che presentino gravi limitazioni nelle capacità deambulatorie.

Con la delibera è stato, inoltre, stabilito che, in caso di trasferimento dell'utenza presso un altro operatore, l'utente disabile che abbia aderito alla sperimentazione ha il diritto di mantenere l'agevolazione in essere presso l'operatore di provenienza. Con lo stesso provvedimento è stata avviata una consultazione pubblica volta a definire, in maniera puntuale, le caratteristiche delle offerte agevolate su rete mobile riservate ad utenti minori con disabilità. Tali offerte dovranno essere conformi a quanto previsto dalle linee guida in materia di "sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio" (delibera

<sup>61</sup> La norma nazionale stabilisce che i contratti di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica, disciplinati dal codice di cui al d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, debbano prevedere, tra i servizi pre-attivati, sistemi di controllo parentale, ovvero di filtro di contenuti inappropriati per i minori e di blocco di contenuti riservati ad un pubblico di età superiore ai diciotto anni.

n. 9/23/CONS). Innovando il precedente quadro regolamentare, la delibera n. 36/23/CONS prevede, infine, che, in caso di minori con disabilità non intestatari della SIM, la richiesta per l'accesso all'agevolazione debba essere presentata da colui che esercita la potestà genitoriale.

In materia di **servizio universale**, l'Autorità ha concluso (delibera n. 98/23/CONS) il procedimento finalizzato all'**adeguamento della regolamentazione in materia di postazioni di telefonia pubblica**, considerate, fino all'adozione del nuovo Codice, una prestazione di servizio universale. L'Autorità, dopo aver acquisito il parere favorevole del MIMIT, ha approvato il provvedimento che abolisce l'obbligo di servizio universale per le postazioni telefoniche stradali. TIM, l'attuale fornitore del servizio, potrà pertanto procedere a dismetterle, previa verifica della copertura radiomobile in corrispondenza della postazione da rimuovere. Restano, invece, confermate le disposizioni che obbligano TIM a garantire almeno una postazione telefonica pubblica nei luoghi di interesse sociale, quali carceri, caserme e ospedali. Un'ulteriore disposizione confermata riguarda la necessità di garantire ai consumatori con disabilità un accesso al servizio di telefonia pubblica equivalente a quello di tutti i consumatori.

Per favorire i processi di innovazione, si rende necessario dismettere progressivamente le tecnologie divenute obsolete, soprattutto laddove si creino le condizioni per riutilizzare risorse esistenti a beneficio di nuovi servizi resi disponibili dall'evoluzione tecnologica. È il caso, ad esempio, dello spettro radio utilizzato dai servizi radiomobili, dove, per fare spazio a tecnologie evolute come il 5G, occorre riutilizzare le frequenze già impiegate per i servizi di generazioni precedenti. In questo contesto, l'Autorità svolge un'attività di verifica del rispetto, da parte degli operatori, della normativa di settore e, in particolare, dell'obbligo di fornire adeguata e preventiva informativa all'utenza interessata. Al riguardo, assumono rilievo regolamentare le modalità e le tempistiche di comunicazione agli utenti interessati, anche in relazione alla possibilità di recedere, senza penali né costi di disattivazione, da servizi pregressi e in via di dismissione.

È in questa cornice che si colloca la delibera n. 74/22/CONS, come modificata dalla delibera n. 147/22/CONS, con la quale è stato approvato il piano di spegnimento del servizio radiomobile in tecnologia UMTS (3G) di TIM, stabilendo le tempistiche di dismissione, le modali-

tà di informazione per gli utenti interessati dallo *switch off*. È stato altresì affrontato il tema della configurazione e certificazione dei terminali 4G per il corretto funzionamento del servizio voce in tecnologia VoLTE (*Voice over LTE*). La delibera n. 148/22/CONS ha approvato analogo piano di conversione tecnologica dal 3G al 4G per Wind Tre.

#### 1.4.2 L'attività di vigilanza e sanzionatoria

L'attività di vigilanza dell'Autorità si svolge d'ufficio ovvero a seguito di denuncia da parte 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 1.831 denunce pervenute nel periodo di riferimento - il perdurare di alcune specifiche criticità nei rapporti tra utenti e operatori, e, in particolare, **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).

Anche le 7.214 segnalazioni ricevute dagli utenti tramite la PEC istituzionale in materia di servizi di comunicazione elettronica evidenziano analoghe problematiche.

L'Autorità ha continuato a vigilare sulla corretta applicazione del regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, che ha introdotto nell'ordinamento europeo nuove norme in materia di *net neutrality*, relative sia agli accordi e alle politiche commerciali, sia alle misure di *traffic management* adottate dagli operatori italiani. L'attività di *moral suasion* dell'Autorità è stata determinante per allineare, in alcuni casi, le condizioni di fruizione di alcune offerte alla regolamentazione nazionale e comunitaria. A seguito delle sentenze nn. C-854/19, C-5/20 e C-34/20 della Corte di Giustizia europea, che hanno dichiarato le offerte *zero rating* non conformi alla regolamentazione comunitaria, l'Autorità ha posto in essere una specifica attività di monitoraggio sulla migrazione degli utenti di dette offerte, effettuata dagli operatori al fine di riallinearsi alle norme comunitarie, continuando a vigilare sull'implementazione della delibera n. 348/18/CONS, in materia di libertà di scelta dei terminali.

**Tabella 1.4.1 - Denunce per oggetto della segnalazione – modello D (%)**

<b>Oggetto della segnalazione</b>	
Recesso senza portabilità o migrazione addebito di costi non giustificati	16,7
Sospensione o disattivazione dei servizi senza preavviso	14,8
Recesso senza portabilità o migrazione mancata esecuzione di recesso/disattivazione	14,1
Modifica unilaterale dei piani tariffari e delle condizioni contrattuali	10,5
Passaggio ad altro operatore: ritardo nel completamento della procedura di portabilità	9,7
Mancata risposta a reclamo	9,7
Attivazione di servizi non richiesti	6,6
Trasparenza e completezza delle informazioni pre-contrattuali e contrattuali	5,9
Servizi di assistenza clienti	4,2
Trasparenza e chiarezza della fattura	2,2
Inottemperanza a provvedimenti temporanei o di definizione delle controversie	1,9
Addebito per traffico extra soglia	1,0
<i>Roaming</i>	0,9
Addebito per servizi <i>premium</i> a contenuto digitale	0,7
Elenchi telefonici	0,5
Passaggio ad altro operatore: costi non giustificati richiesti dal <i>donating</i>	0,2
Non utilizzo della numerazione a tariffa base per assistenza clienti post-contrattuale	0,1
Passaggio ad altro operatore: mancata presa in carico, da parte dell'operatore <i>recipient</i> della richiesta di portabilità	0,1
Agevolazioni per utenti con disabilità	0,1
Altro	0,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato otto nuovi procedimenti sanzionatori per violazione di norme a tutela di consumatori e utenti. L'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie ha avuto ad oggetto, in particolare, la mancata esecuzione del diritto di recesso nei tempi previsti e costi di recesso ingiustificati (non commisurati, cioè, al canone del servizio), l'utilizzo non corretto delle numerazioni a pagamento per i servizi di assistenza post-vendita (199) e con tariffazione in attesa della risposta del call center (892), l'inottemperanza a provvedimenti di definizione delle controversie tra operatori e utenti finali e la mancata pubblicazione dei risultati sulla qualità del servizio (Tabella 1.4.2)<sup>62</sup>.

In materia di costi di recesso, l'Autorità ha avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti della società Wind Tre S.p.A. a motivo dell'avvenuta applicazione, da parte dell'operatore, di costi di recesso e trasferimento delle utenze non commisurate al valore del contratto e ai costi reali sopportati dall'azienda in violazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 7/2007, convertito con

modificazioni nella legge n. 40/2007, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 41, lett. a), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (c.d. decreto Bersani), e delle corrispondenti linee guida AGCOM (delibera n. 487/18/CONS), sia per i contratti stipulati prima della entrata in vigore delle linee guida sia per alcuni contratti stipulati successivamente a tale data.

Analogo procedimento sanzionatorio è stato avviato nei confronti di TIM per mancata esecuzione del recesso nei modi e tempi prescritti dalle norme vigenti.

Due procedimenti sanzionatori sono stati avviati nei confronti della società Fastweb per omessa vigilanza sull'utilizzo, da parte delle società Sky Italia e Trenitalia, di numerazioni 199 per servizi per i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. s) del Piano di numerazione nazionale di cui alla delibera n. 8/15/CIR, risulta, invece, obbligatorio l'utilizzo di una numerazione a tariffa base. Nei casi in esame è stato accertato l'utilizzo di numerazioni 199 per servizi, quali l'assistenza post-vendita, che, in conformità al quadro normativo comunitario e nazionale, vanno prestati

<sup>62</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.42 e Tavola A1.43.

**Tabella 1.4.2 - Procedimenti sanzionatori avviati e provvedimenti adottati**

<b>Fattispecie</b>	<b>Presidio sanzionatorio</b>	<b>Procedimenti</b>	<b>di cui in corso</b>	<b>di cui ingiunzione</b>
Inottemperanza ai provvedimenti di definizione delle controversie tra utenti e operatori	art. 98, co. 11 del d.lgs. n. 259/03	1	-	1
Addebito dei costi di recesso ingiustificati	art. 98, co. 16 del d.lgs. n. 259/03	1	1	-
Utilizzo non corretto della numerazione a pagamento per servizi di assistenza e vendita	art. 30, co. 12 del d.lgs. n. 259/03 come rifiuto dal d.lgs. n. 207/2021	2	2	-
Mancato invio e pubblicazione dei risultati sulla qualità del servizio	art. 1, co. 31, l. 249/97 art. 98, co. 16 del d.lgs. n. 259/2003	2	2	-
Mancata esecuzione del recesso	art. 30, co. 19 del d.lgs. n. 259/03 come rifiuto dal d.lgs. n. 207/21	1	1	-
Addebiti per traffico extra soglia e in caso di credito esaurito	art. 30, co. 15 del d.lgs. n. 259/03 come rifiuto dal d.lgs. n. 207/21	1	1	-
<b>Totale</b>		<b>8</b>	<b>7</b>	<b>1</b>

mediante l'utilizzo di una tariffa base e non a sovrapprezzo.

Una sanzione pari a 970.329 euro è stata irrogata all'operatore Ultracom, a seguito dell'adozione di un provvedimento di ordinanza-ingiunzione<sup>63</sup> per l'inottemperanza a 13 provvedimenti di definizione delle controversie tra utenti e gestori di comunicazioni elettroniche.

Due procedimenti sanzionatori sono stati avviati nei confronti delle società Vodafone Italia e Fastweb per mancati invii e pubblicazione dei resoconti di qualità per i servizi di telefonia fissa, mobile e Internet da postazione fissa riferiti agli ultimi anni.

Si segnala altresì l'apertura di un procedimento sanzionatorio nei confronti della società Wind Tre S.p.A. in materia di addebiti per traffico extra soglia in caso di esaurimento del *plafond* disponibile ovvero del credito residuo. Ad esito delle verifiche pre-istruttorie, è emerso che l'operatore Wind Tre ha introdotto, nelle condizioni generali di contratto di numerose offerte di telefonia mobile, una modalità onerosa di prosecuzione automatica del traffico (voce, SMS e dati) in caso di esaurimento del credito residuo disponibile ovvero di superamento del *bundle* previsto dalla specifica offerta sottoscritta dagli utenti. In tal modo, non solo non è stata garantita agli utenti la possibilità di fornire, secondo

quanto previsto dalla delibera n. 326/10/CONS, indicazioni diverse in merito alla prosecuzione mediante una espressa manifestazione di volontà, ma non si è neppure provveduto a cessare immediatamente il collegamento dati una volta superata la soglia inclusa nel piano tariffario. Tale comportamento ha reso impossibile per gli utenti controllare la propria spesa, costituendo così una situazione di debito in caso di esaurimento del credito disponibile.

Vale inoltre qui ricordare, in materia di qualità del servizio offerto ed efficacia del servizio di assistenza clienti, l'approvazione (delibera n. 250/22/CONS) degli **impegni presentati dalla società DAZN Limited LTD**, nell'ambito del procedimento sanzionatorio avviato per l'inottemperanza all'ordine impartito dall'Autorità con la delibera n. 334/21/CONS e in considerazione delle perduranti criticità segnalate da consumatori e associazioni. Le iniziative intraprese e gli impegni assunti dalla società sono stati ritenuti apprezzabili e meritevoli di accoglimento sia per gli aspetti concernenti la qualità del servizio offerto (trasmissione degli eventi in *streaming* con standard 1080 *pixel*, riduzione dei fenomeni di *buffering*, ecc.) sia per quelli riguardanti il servizio di assistenza clienti per il quale, oltre a una più efficiente gestione e lavorazione delle prese di contatto sono state introdotti nuovi e più efficienti servizi di assistenza digitale e mediante contatto con operatore.

<sup>63</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.44.

Tra le attività di tutela dell'utenza vanno annoverati, infine, 77 pareri resi all'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

ConciliaWeb si conferma, anche nel 2022, lo **strumento privilegiato per la risoluzione delle controversie** tra operatori e utenti mediante negoziazione tra le parti.

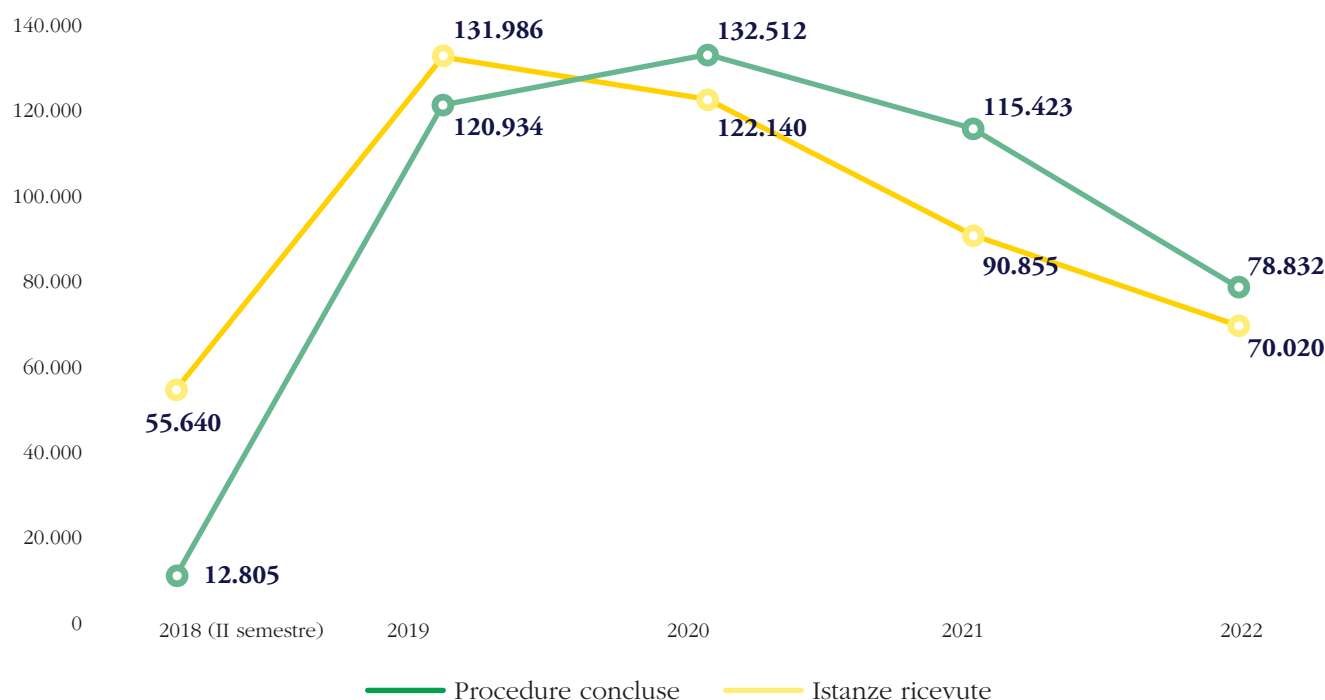
La piattaforma, tradizionalmente dedicata alla risoluzione di controversie nel settore delle comunicazioni elettroniche è stata ulteriormente implementata, nel corso degli ultimi mesi, per consentire anche la gestione delle controversie tra utenti e operatori di servizi di media audiovisivi che si rivolgono al pubblico italiano, in attuazione dell'art. 40, comma 1, del Testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA).

Le innovazioni apportate negli scorsi anni al sistema hanno riguardato in particolare l'obbligo di registrazione tramite SPID o con Carta di

identità elettronica, per i cittadini italiani, e tramite il sistema eIDAS (*Electronic IDentification Authentication and Signature*)<sup>64</sup>, per i cittadini europei, le procedure di negoziazione diretta e di conciliazione semplificata, nonché l'ampliamento del perimetro dei c.d. soggetti accreditati (avvocati, associazioni di consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo, dottori commercialisti ed esperti contabili<sup>65</sup> ed enti esponenziali, rappresentativi di particolari categorie di utenti abilitati a presentare le istanze e a seguire le procedure in nome e per conto degli utenti medesimi). I dati registrati fino a ora hanno dimostrato quanto queste innovazioni abbiano contribuito a incoraggiare gli *stakeholders* a un utilizzo più efficace e consapevole dello strumento determinando un significativo aumento del numero di utenti, che ha toccato quota 430 mila.

Avuto riguardo all'attività svolta, nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2022 si conferma il trend in diminuzione, già registrato per l'anno 2021, del numero di istanze di conciliazione ricevute (70.020 rispetto alle 90.855 dell'anno precedente, con una flessione del 23%).

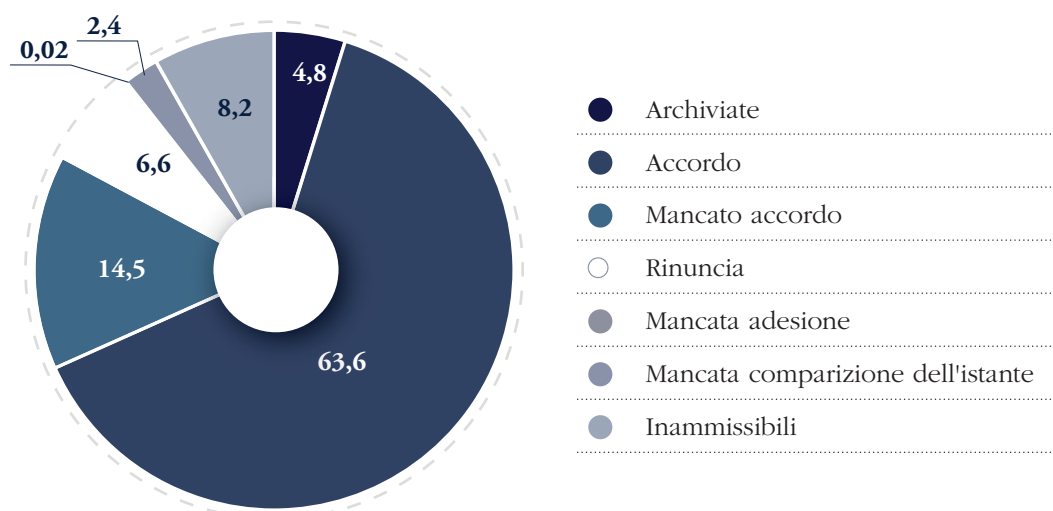
Grafico 1.4.1 - Andamento delle istanze ricevute e delle procedure concluse



<sup>64</sup> Il regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*) - regolamento UE n. 910/2014 sull'identità digitale - ha l'obiettivo di fornire una base normativa comune a livello europeo per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli Stati membri.

<sup>65</sup> Le nuove funzionalità introdotte nella piattaforma garantiscono l'interoperabilità applicativa con le basi dati del Consiglio Nazionale Forense (CNF) e del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC), ai fini della verifica dell'effettiva iscrizione dei soggetti accreditati al rispettivo albo di appartenenza.

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



Le procedure di conciliazione effettivamente concluse nel 2022 sono state 78.832, per effetto di alcune migliaia di istanze pervenute a fine 2021 e trattate nel 2022. Le istanze giudicate inammissibili sono state 5.235.

Più in generale si segnala che 18.213 procedure, pari al 28% del totale di quelle giudicate ammissibili (64.785), sono state concluse con un accordo transattivo, prima, dunque, dell'intervento del conciliatore.

Quanto poi alle **controversie gestite con l'intervento del conciliatore** (pari a 46.572), nel 56% dei casi (pari a 26.311) le parti hanno raggiunto un accordo, mentre nel 10% la procedura si è conclusa favorevolmente, prima dell'udienza di conciliazione, con la rinuncia da parte dell'istante per intervenuta transazione. Solo nel 20% dei casi la conciliazione si è conclusa con un mancato accordo. Altri dati in miglioramento rispetto all'anno precedente riguardano la bassa percentuale di istanze dichiarate inammissibili (7,4%), e l'altissimo tasso di partecipazione alla procedura sia degli utenti (solo il 2,5% non ha partecipato), sia degli operatori convenuti (le mancate adesioni sono state dello 0,02%)<sup>66</sup>.

Le istanze di definizione delle controversie rimesse alla decisione dell'Autorità e dei Co.re.com. in caso di **esito negativo del tentativo di conciliazione**, sono state 7.929, nell'anno 2022, in calo del 31% rispetto all'an-

no precedente. Dei procedimenti conclusi entro il 31 dicembre 2022 (pari a 5.491), il 19% è stato archiviato per inammissibilità e l'11% per la rinuncia dell'utente; nei restanti casi, le parti hanno raggiunto un accordo conciliativo nel 65% dei procedimenti (pari al 92% sul totale dei procedimenti effettivamente svolti, con un netto aumento rispetto al 2021), mentre per il 5% delle controversie si è addivenuti a un provvedimento decisorio. Le controversie in materia di passaggio ad altro operatore sono state 738, pari al 10% del totale.

Il numero di istanze presentate nel 2022 per l'adozione di provvedimenti temporanei, volti a garantire la continuità del servizio in costanza di procedura di risoluzione è 7.814 (c.d. GU5). I provvedimenti di accoglimento sono stati 1.508, mentre quelli di rigetto dell'istanza sono stati 468. La maggior parte dei procedimenti, pertanto, si è conclusa con la risoluzione del disservizio, senza la necessità di adottare un provvedimento temporaneo (sono state archiviate 4.739 istanze e, in 561 casi, l'utente ha rinunciato alla prosecuzione del procedimento).

#### 1.4.4 I progetti per la qualità della rete

Nell'ambito del **progetto MisuraInternet** - realizzato in collaborazione con la Fondazione Ugo Bordoni e con il supporto della Direzione Generale per le Tecnologie delle Comunicazioni e la Sicurezza Informatica presso

<sup>66</sup> Le percentuali sono espresse rispetto al totale di istanze presentate.

l'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione - AGCOM ha proseguito le attività di misura e comparazione della qualità del servizio di connessione ad Internet a banda larga da rete fissa fornito dagli operatori nazionali.

Le misurazioni effettuate per il tramite di sonde installate nel territorio di ciascuna regione italiana, riguardano la velocità di trasmissione e ricezione dei dati, il tasso di perdita dei pacchetti, la latenza e il *jitter*.

Gli utenti possono verificare la velocità di connessione presso la propria abitazione con Ne.Me.Sys., il software gratuito che ha anche valore probatorio, nei casi in cui si voglia inviare un reclamo ovvero esercitare il diritto di recesso per velocità riscontrate inferiori rispetto a quelle previste in contratto. Mediante **MisuraInternet Online Speed Test**, invece, l'utente può misurare da *web browser* la qualità istantanea di accesso a Internet da qualunque terminale fisso o mobile.

Il dato aggregato, pubblicato con periodicità semestrale, fornisce all'utenza un quadro realistico e trasparente, anche in modalità comparativa, della effettiva qualità del servizio offerto nelle diverse aree territoriali.

Nel corso del 2022, sono proseguite inoltre le attività di sviluppo del progetto **MisuraInternet Mobile** con la pubblicazione nel sito [www.misurainternetmobile.it](http://www.misurainternetmobile.it) delle prestazioni delle reti mobili dei singoli operatori anche in forma aggregata, includendo, per la prima volta in modo strutturato, le reti 5G. Le misure riguardano la velocità di trasmissione e ricezione di dati, il tempo di caricamento di una pagina web, il ritardo trasmissivo, il tempo di inizio della riproduzione di un video e il tasso di interruzione per *freezing* di un video.

I due strumenti - MisuraInternet e MisuraInternet Mobile - sono oggetto di puntuale e costante aggiornamento volto ad assicurarne l'adeguatezza ai nuovi scenari normativi, tecnologici e di mercato, in coerenza con le misure, i criteri e i parametri fissati nelle delibere nn. 405/22/CONS e 23/23/CONS, rispettivamente in materia di qualità dei servizi di rete fissa e mobile.

#### 1.4.5 La campagna di comunicazione a tutela dei consumatori

Nel periodo in esame è stata realizzata la **campagna di comunicazione** prevista dalla convenzione sottoscritta, il 4 dicembre 2020, dall'Autorità e dal MISE (oggi MIMIT), in attuazione dell'art. 6, comma 1, del decreto del 10 agosto 2020, al fine di promuovere una serie di iniziative per accrescere la c.d. *educazione consumeristica* nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi digitali.

La campagna di comunicazione è stata realizzata con la messa in onda di otto video sulle reti radiofoniche e televisive della RAI, dall'11 novembre al 28 novembre 2022, sui *network* radiofonici, emittenti locali e web dall'11 novembre al 1° dicembre 2022, con una prosecuzione sui canali social fino al 6 dicembre 2022, su argomenti di particolare rilevanza in materia di servizi di comunicazione elettronica: contratti e trasparenza delle offerte, diritto di recesso, qualità del servizio, cambio operatore, risoluzione delle controversie fra utenti e operatori, agevolazioni per gli utenti con disabilità, neutralità della rete. Gli stessi argomenti sono stati oggetto di pubblicazione di alcuni *visual* sui quotidiani nazionali, locali e online.

Per pubblicizzare i contenuti della campagna di comunicazione e far conoscere i molti diritti e i molteplici strumenti di tutela a disposizione degli utenti, è stato inoltre sviluppato il sito [www.agcomperlitaliadigitale.it](http://www.agcomperlitaliadigitale.it). Nella sezione *Le vostre storie* sono state rese disponibili, nel mese di dicembre 2022, sei puntate, della durata di circa sei minuti ciascuna, del *podcast* ideato per migliorare la formazione e la consapevolezza circa le difficoltà che più frequentemente si riscontrano nell'adempimento dei contratti di comunicazione elettronica, nonché sulle soluzioni possibili grazie all'intervento di AGCOM ed al ricorso alla piattaforma ConciliaWeb.

Parallelamente allo svolgimento della campagna di comunicazione, l'Autorità ha tenuto tre *webinar* nel novembre 2022, destinati alla formazione delle Associazioni dei consumatori sugli argomenti che, con maggiore frequenza, sono stati da queste fatti oggetto di richieste di approfondimento, *in primis* sulle novità introdotte dal d.lgs. n. 207/2021.



## 1.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

L'Autorità è costantemente impegnata nel dare attuazione al nuovo quadro legislativo e regolamentare europeo e nazionale delle comunicazioni elettroniche.

Gli indicatori di monitoraggio proposti nella tabella 1.5.1<sup>67</sup> hanno lo scopo di fornire una fotografia sintetica dell'andamento del settore e, al contempo, una valutazione dell'attività dell'Autorità, anche in relazione agli obiettivi ad essa assegnati quali la promozione della concorrenza, lo sviluppo di adeguate infrastrutture di rete, la tutela e il benessere degli utenti. L'aggiornamento annuale del set di indicatori consente, inoltre, di trarre informazioni utili alla verifica degli obiettivi regolamentari nonché di tracciarne un andamento evolutivo<sup>68</sup>.

Un primo gruppo di indicatori è relativo all'**analisi dei profili di concorrenzialità del settore**. Nel mercato dell'accesso alla rete fissa si conferma il trend di riduzione della quota di mercato dell'operatore *incumbent*, che scende dal 43,2% del 2021 al 41,7% sul totale delle linee fisse nel 2022. Più in generale, considerando il livello di concentrazione del mercato delle linee su rete fissa, l'indice HHI (*Herfindahl-Hirschman Index*)<sup>69</sup> mostra un'ulteriore discesa rispetto agli anni precedenti, a riprova di un aumento della pressione competitiva principalmente ascrivibile alle dinamiche di mercato in essere nel segmento delle linee ad alta velocità, sempre più diffuse.

Continua, seppur con ritmi inferiori rispetto agli anni passati, la crescita dei volumi dei servizi di accesso *wholesale* NGA di TIM (+5% rispetto all'anno precedente) sia per effetto del precedente trend di riduzione dei prezzi all'ingrosso, sia per l'aumento della domanda da parte degli utenti finali di servizi di accesso fisso con

prestazioni migliori e aumenta la concorrenza a livello infrastrutturale (mercato dei servizi *wholesale*) anche per la presenza di nuovi operatori attivi nei servizi FTTH, FTTC e FWA.

L'Autorità adotta un approccio regolamentare di tipo pro-concorrenziale, con l'obiettivo di incoraggiare gli investimenti degli operatori nelle reti NGA, preservando la neutralità tecnologica.

Il gruppo di indicatori utilizzati per la **verifica del processo di infrastrutturazione della rete** mostra una crescita della copertura del territorio nazionale con tecnologie NGA, consolidando un percorso di investimenti che, nell'arco di un decennio, ha visto crescere rapidamente il livello di copertura in termini di famiglie raggiunte dai servizi. Sebbene la penetrazione dei servizi NGA tra la popolazione sia ben al di sotto dei livelli di copertura, si evidenzia una crescita pari al 6,3% del complesso delle linee in fibra (FTTC e FTTH) e di quelle FWA che, a fine 2022, rappresentano l'83,3% delle linee fisse complessive. In termini di velocità di connessione, le linee con velocità superiore ai 100 Mbps sono passate dal 61,6% nel 2021 al 68,0% nel 2022, pur in presenza di importanti differenze territoriali nella diffusione dei servizi a banda larga e ultra-larga nel nostro Paese.

Con riferimento alle infrastrutture di rete mobile, vanno evidenziati gli sforzi degli operatori volti a garantire sul territorio nazionale la diffusione delle reti 5G, anche nella banda di frequenza 3.400-3.800 MHz.

Il livello dei prezzi dei servizi fornisce una chiara indicazione dei benefici derivanti dalla regolamentazione, dall'aumento della concorrenza nei mercati *retail* e del miglioramento del benessere del consumatore<sup>70</sup>: gli indici dei prezzi per i

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

68 La valutazione dell'attività regolamentare tramite gli indicatori di monitoraggio rientra nelle attività di verifica di impatto della regolamentazione (cfr. capitolo 5) di cui si dà conto, per i singoli ambiti di competenza dell'Autorità, al termine di ogni capitolo della Relazione.

69 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.

70 Il monitoraggio dei prezzi nei mercati di competenza è un'attività che vede costantemente impegnata l'Autorità (si veda al riguardo l'Osservatorio sulle comunicazioni, pubblicato trimestralmente dall'Autorità) proprio perché i prezzi rappresentano un indicatore della misura del benessere del consumatore generato dai processi concorrenziali.

servizi Internet al dettaglio da rete fissa e mobile mostrano, anche per il 2022, un valore al di sotto dell'indice generale dei prezzi (con valori, in tabella, inferiori a 1). Nel confronto internazionale, inoltre, l'Italia si posiziona nel contesto europeo nel *cluster* di Paesi con tariffe relativamente basse, per i servizi Internet da rete fissa e mobile, nel quadro di una complessiva accessibilità dei prezzi dei servizi *retail*<sup>71</sup>.

Le dinamiche di mercato e lo sviluppo tecnologico sono alla base della varietà e della complessità dell'offerta di servizi di comunicazione elettronica a disposizione dei consumatori. In questo quadro, l'Autorità continua la sua attività di tutela degli interessi degli utenti in un contesto tecnologico e di mercato in rapida evoluzione.

Per ciò che attiene la rete fissa, l'Autorità ha provveduto ad adeguare il perimetro del servizio universale, alla luce delle disposizioni introdotte dal nuovo Codice delle comunicazioni. In tema di qualità dei servizi, con riferimento alle prestazioni di accesso a Internet da rete mobile, continua il monitoraggio relativo alla misurazione delle prestazioni delle reti degli operatori mobili; gli indicatori mostrano, confermando il trend degli scorsi anni, un considerevole aumento del-

la velocità media in *download* e *upload* delle reti 4G, grazie in particolare agli sviluppi tecnologici che hanno consentito un miglioramento delle prestazioni.

In materia di tutela dei consumatori, l'Autorità ha poi proseguito le sue attività di vigilanza sui contratti tra utenti e fornitori di servizi. In tal senso, appare utile evidenziare, da un lato, l'elevato numero di segnalazioni, pervenute tramite posta elettronica certificata e, dall'altra, l'efficacia dello strumento della conciliazione atteso che, anche nel corso del 2022, un'elevata quota di controversie tra utenti e fornitori di servizi si è risolta con accordo, sia presso l'Autorità sia presso i Co.re.com. Per i consumatori il vantaggio economico diretto derivante dalla risoluzione delle controversie, nel 2022, ha superato i 12 milioni di euro.

I mercati delle comunicazioni elettroniche risultano tutt'altro che statici; nuovi scenari e nuove sfide si presentano per il regolatore, chiamato ad accompagnare la **transizione digitale** individuando misure che favoriscano la concorrenza, anche di tipo infrastrutturale, garantendo nel contempo la tutela dei consumatori.

71 Per un dettaglio sulla comparazione dei prezzi si veda lo studio della Commissione Europea <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-connectivity>.

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

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021	Valore 2022
Concorrenzialità	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nei mercati dell'accesso	Quota sul totale delle linee	50%	47%	45%	43%	42%
	Risalita verso servizi NGA su rete TIM e su rete terzi	Variatione della domanda di linee NGA di tipo SLU+VULA + <i>Bitstream</i> NGA. (var. % rispetto all'anno precedente) <sup>(1)</sup>	4%	31%	21%	11%	5%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - linee di accesso	3.095	2.824	2.686	2.591	2.442
Infrastrutture di rete	Copertura NGA	Famiglie raggiunte	90% <sup>(10)</sup>	90% <sup>(10)</sup>	93%	97%	98%
	Penetrazione dei servizi NGA	Linee con velocità ≥100 Mbps (% linee BB) <sup>(2)</sup>	30,2%	40,5%	52,5%	61,6%	68,0%
	Copertura reti mobili	Copertura delle reti 4G (% popolazione)	98%	98%	99%	99,9%	99,9%
		Copertura delle reti 5G (% popolazione)				99,6 <sup>(14)</sup>	99,6 <sup>(14)</sup>
Copertura delle reti 5G (calcolato solo su frequenze 3,4-3,8 GHz)						53,7	
Qualità del servizio	Indice di qualità globale - IQG - del Servizio Universale <sup>(3)</sup>	Scostamento risultati TIM/obiettivi regolamentari <sup>(4)</sup>	78,4	84,6	127,2	413,2	n.d. <sup>(15)</sup>
	Qualità dei servizi 4G di accesso a Internet da postazione mobile	Velocità in <i>download</i> (Mbps) <sup>(5)</sup>	31,4	66,2	68,2 <sup>(11)</sup>	77,7 <sup>(11)</sup>	268,5 <sup>(11)</sup>
				50,2	60,3 <sup>(12)</sup>	71,4 <sup>(12)</sup>	168,9 <sup>(12)</sup>
		Velocità in <i>upload</i> (Mbps) <sup>(5)</sup>	20,1	29,3	28,9 <sup>(11)</sup>	31,6 <sup>(11)</sup>	49,2 <sup>(11)</sup>
			26,0	26,3 <sup>(12)</sup>	28,8 <sup>(12)</sup>	38,5 <sup>(12)</sup>	
Benessere del consumatore	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo (2010=100)	Telefonia fissa - internet/banda larga <sup>(6)</sup>	0,79	0,66	0,68	0,65	0,59
		Telefonia mobile -servizi internet (2015=100) <sup>(7)</sup>	0,86	0,76	0,78	0,76	0,67
Tutela dei consumatori	Segnalazioni	Numero di segnalazioni da parte di utenti gestite (PEC) <sup>(8)</sup>	n.d.	n.d.	10.625	8.810	7.214
	Vantaggio economico diretto per i consumatori	Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione delle controversie Co.re.com. <sup>(9)</sup>	€ 20.779.302 <sup>(13)</sup>	n.d.	€ 15.200.000	€ 12.500.000	€ 12.240.000

**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.
- (5) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Dal 2022 le misure vengono effettuate includendo la tecnologia 5G. Il dato rappresenta una media nazionale delle misure degli MNO.
- (6) Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.
- (7) Dal 2016 l'Istat rileva l'aggregato di prodotto "servizi internet su rete mobile", precedentemente afferente alla sottoclasse "servizi di telefonia mobile".
- (8) Dato disponibile a partire dal 2020, anno in cui è stata realizzata la catalogazione delle PEC in ingresso.
- (9) Rimborsi, detrazioni dalle bollette e altri indennizzi. Nei dati Co.re.com. non sono compresi gli storni delle fatturazioni.
- (10) I valori del 2018 e 2019 sono tratti dal monitoraggio effettuato dalla Commissione europea nell'ambito del *Digital Agenda Scoreboard*.
- (11) Dato riferito alle misure statiche effettuate in 10 città.
- (12) Dato riferito alle misure dinamiche effettuate in 35 città.
- (13) Dato riferito al primo semestre.
- (14) Il dato include la copertura 5G fornita mediante la tecnologia DSS (*Dynamic Spectrum Sharing*).
- (15) Il dato per il 2022 non è disponibile in quanto è in corso l'aggiornamento dell'indicatore relativo al miglioramento del risultato ottenuto nell'anno di riferimento rispetto all'obiettivo fissato da AGCOM.



2.

I MEDIA



# 2.1

## Gli scenari dei mercati

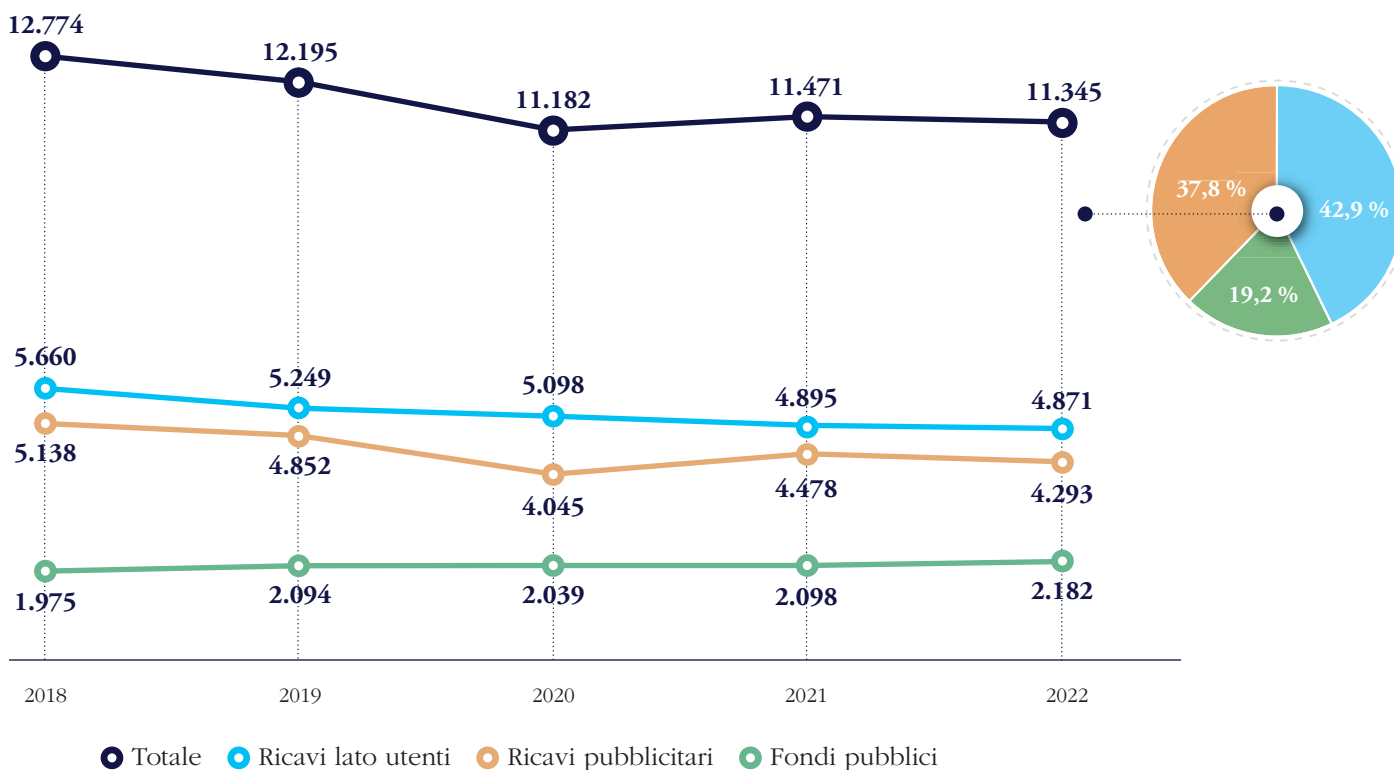
### 2.1.1 I media nell'economia italiana

Nel corso del 2022 l'economia mondiale è stata fortemente condizionata dall'incertezza geopolitica determinata dal perdurare del conflitto in Ucraina, con il conseguente impatto sulla disponibilità di materie prime e l'aumento sostenuto del livello generale dei prezzi, che si inserisce in un quadro macroeconomico complesso.

Anche a livello nazionale, l'andamento dell'economia è stato contraddistinto da una iniziale fase espansiva che si è poi indebolita negli ultimi tre mesi del 2022, comportando una crescita su base annua del PIL più contenuta rispetto al 2021.

In questo scenario, il consumo dei media tradizionali ha risentito della condizione macroeconomica dell'ultimo triennio, continuando a manifestare segnali di debolezza anche nel 2022 (Grafico 2.1.1).

Grafico 2.1.1 - Composizione dei ricavi nei servizi media (milioni di euro)



Nello specifico, relativamente alle entrate derivanti dall'acquisto di contenuti da parte degli utenti, si osserva, a livello complessivo, un'ulteriore, seppur lieve, contrazione. Sulla dinamica negativa incide la riduzione dei ricavi derivanti sia dalla vendita di copie di quotidiani e periodici, sia dagli abbonamenti alla *pay tv* satellitare e digitale terrestre. In linea con i dati dello scorso anno risulta pertanto confermata la **diminuzione dei ricavi** riconducibili alla vendita **dei prodotti offline**, che ha comportato una perdita di 790 milioni di euro negli ultimi 5 anni.

Anche gli investimenti in promozione e pubblicità subiscono nel 2022 una frenata. Dopo la crescita registrata nel 2021, **i ricavi da inserzioni pubblicitarie si contraggono** del 4,1% pur con delle differenze tra i diversi mezzi di comunicazione.

In controtendenza, **i ricavi** provenienti **dalle risorse pubbliche aumentano** del 4% nel 2022 e raggiungono il 19,2% delle entrate complessive. La quota preponderante continua a essere rappresentata dalla riscossione del canone

per il servizio pubblico radiotelevisivo (1,9 miliardi), per la quale si conferma una crescita, seppure più contenuta rispetto al 2021. Determinanti per l'evoluzione di tale componente sono anche le risorse provenienti da contributi e provvidenze pubbliche, volte a contrastare le difficoltà economico-congiunturali.

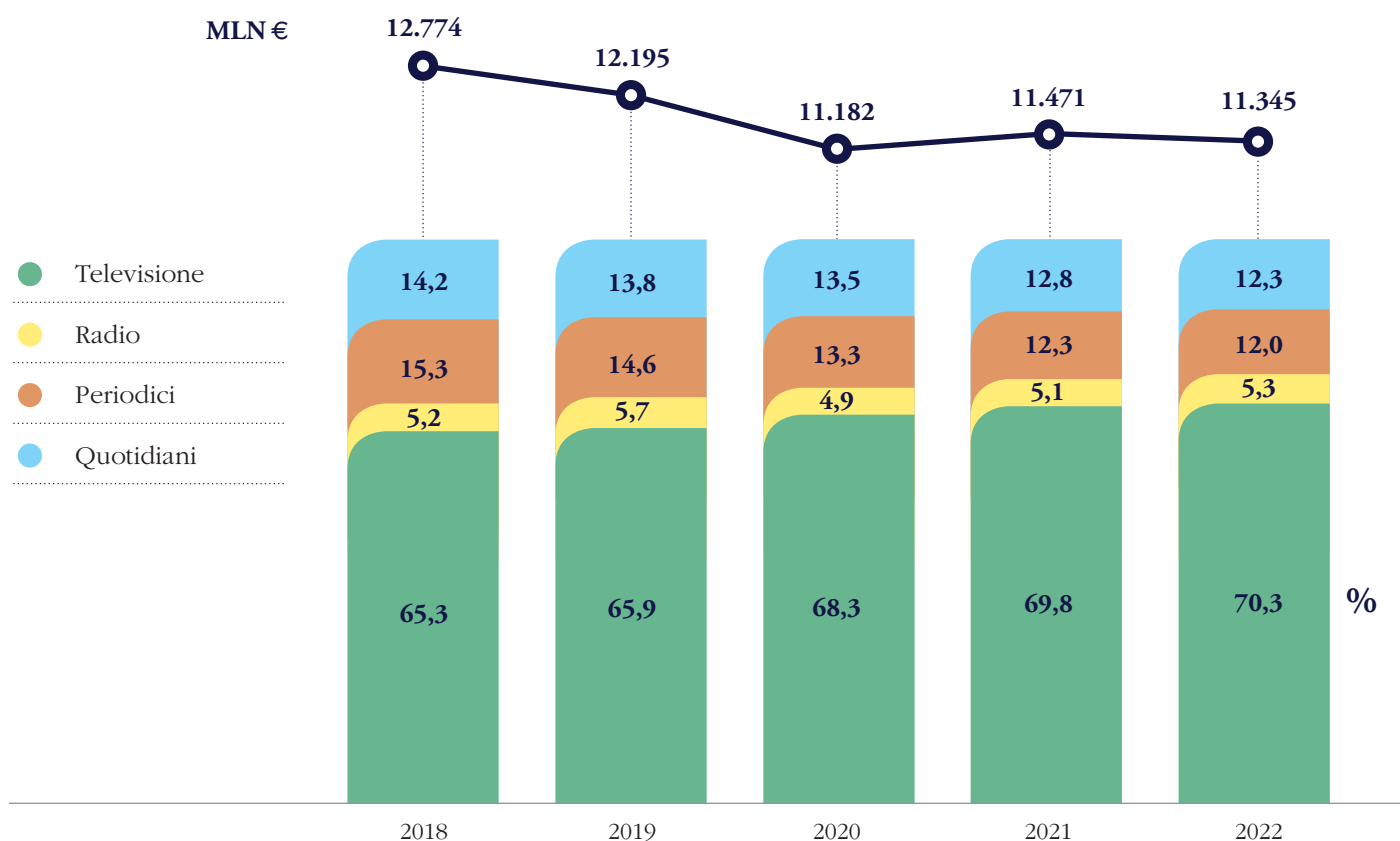
Le dinamiche appena descritte si riflettono sul livello complessivo dei ricavi dei media che, segnando una leggera flessione nel 2022, si mantiene su valori inferiori a quelli antecedenti all'emergenza sanitaria (849 milioni in meno rispetto al 2019).

In questo contesto, persiste il divario tra la televisione e gli altri mezzi di comunicazione. Mentre la televisione genera oltre il 70% degli introiti, l'editoria quotidiana e periodica - che insieme valgono poco meno di un quarto delle risorse totali

- presentano un peso in costante contrazione. La radio mantiene la propria incidenza sulle entrate complessive al di sopra del 5% (Grafico 2.1.2).

Le difficoltà del settore nel suo insieme risultano, altresì, evidenti osservando l'incidenza dei mezzi di comunicazione classici sul PIL degli ultimi cinque anni. Si conferma, infatti, una generalizzata tendenza al ribasso alla quale contribuiscono tutti i comparti, sebbene con diversa intensità. Il settore editoriale (quotidiani e periodici), in ragione della crisi strutturale che lo caratterizza, contribuisce in modo più deciso a tale dinamica, giungendo a rappresentare una quota pari allo 0,14% del prodotto interno lordo. Il peso della televisione (in chiaro e a pagamento) sul PIL si attesta sullo 0,42%, perdendo 0,05 punti percentuali rispetto al 2018, mentre la radio presenta una quota stabilmente superiore allo 0,03%<sup>1</sup>.

Grafico 2.1.2 - Ripartizione dei ricavi complessivi per mezzo (% , milioni di euro)



I media tradizionali hanno rappresentato e continuano a rappresentare la più rilevante fonte di produzione di informazione primaria; di

conseguenza, la dinamica dei ricavi del settore restituisce una chiara indicazione sulle possibilità di finanziamento dell'informazione. In tal senso,

1 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.3.



il perdurare delle criticità legate alla strutturale riduzione di alcune tipologie di introiti, tra cui indubbiamente quelli del settore editoriale, pone, come osservato in diverse occasioni dall'Autorità, rischi per il pluralismo informativo, essendo suscettibile di influire su diversi aspetti della produzione di informazione, quali l'efficienza redazionale, l'accuratezza, il grado di approfondimento e, in definitiva, la qualità dei contenuti informativi pubblicati.

### 2.1.2 La televisione

Per il settore televisivo, sotto il profilo tecnologico, l'ultimo anno è stato caratterizzato dalla conclusione delle attività finalizzate al **rilascio della banda 700 MHz** e dal passaggio allo standard di trasmissione digitale terrestre di seconda generazione, **DVB-T2**. Il completamento del processo di adozione di tale tecnologia a livello nazionale è previsto entro la fine del 2023 e sarà in grado di assicurare un impiego più efficiente dello spettro frequenziale. Dopo una prima fase di coesistenza di standard di codifica differenti, a partire dal 20 dicembre 2022, si è compiuta la dismissione della codifica MPEG-2, con il conseguente definitivo passaggio allo standard MPEG-4 per la ricezione dei canali televisivi sulla piattaforma digitale terrestre, pertanto visibili oramai esclusivamente da dispositivi (televisori o decoder) in grado di supportare l'alta definizione. Tappa finale di tale processo sarà la transizione allo standard **DVB-T2 con codifica HEVC Main 10**, che consentirà un utilizzo ancor più efficiente della risorsa frequenziale e la trasmissione di un maggior numero di canali televisivi in qualità HD.

D'altra parte, a seguito dell'accelerazione impressa dalla pandemia, si espande l'accesso ai contenuti audiovisivi online sia per l'aumento della copertura infrastrutturale del territorio nazionale, che per la **crescente disponibilità di contenuti in streaming** con cataloghi molto ampi.

L'esame degli indici di ascolto del 2022 conferma le tendenze dello scorso anno: l'aumento delle audience delle piattaforme online e la riduzione di quelle del digitale terrestre e satellitare<sup>2</sup>.

Gli utenti unici di siti e app delle piattaforme di *video on demand* a pagamento hanno raggiun-

to, mediamente nel 2022, i 15 milioni mensili (con picchi di 16 milioni nei mesi di marzo e agosto).

Al contrario, nel giorno medio dell'anno, il numero degli spettatori dei canali gratuiti e a pagamento digitali terrestri e satellitari si è ridotto ancora (-9% rispetto al 2021). La flessione riguarda tutte le fasce di età degli ascoltatori, sia quelle al di sopra dei 45 anni (che complessivamente rappresentano oltre il 70% del pubblico), sia, in misura più marcata, le classi più giovani. Delimitando l'analisi ai contenuti televisivi a carattere informativo, si osserva come la contrazione del numero di telespettatori interessi anche i principali telegiornali del giorno e della sera, che si attestano su valori in molti casi inferiori a quelli degli anni antecedenti alla pandemia. Nel 2022, il Tg1 si conferma il telegiornale più seguito, con un ascolto medio di 4,7 milioni di spettatori per l'edizione delle 20 e 3,4 milioni per l'edizione delle 13,30. Segue il Tg5, con una media di 3,7 milioni di ascoltatori nell'edizione delle 20 e 2,8 milioni nell'edizione delle 13. Si mantiene particolarmente significativo il ruolo assunto, quale fonte di informazione locale, dal TGR della testata regionale della RAI, diffuso da Raitre, che supera i 2,2 milioni di telespettatori sia nell'edizione delle 14 che delle 19,30<sup>3</sup>.

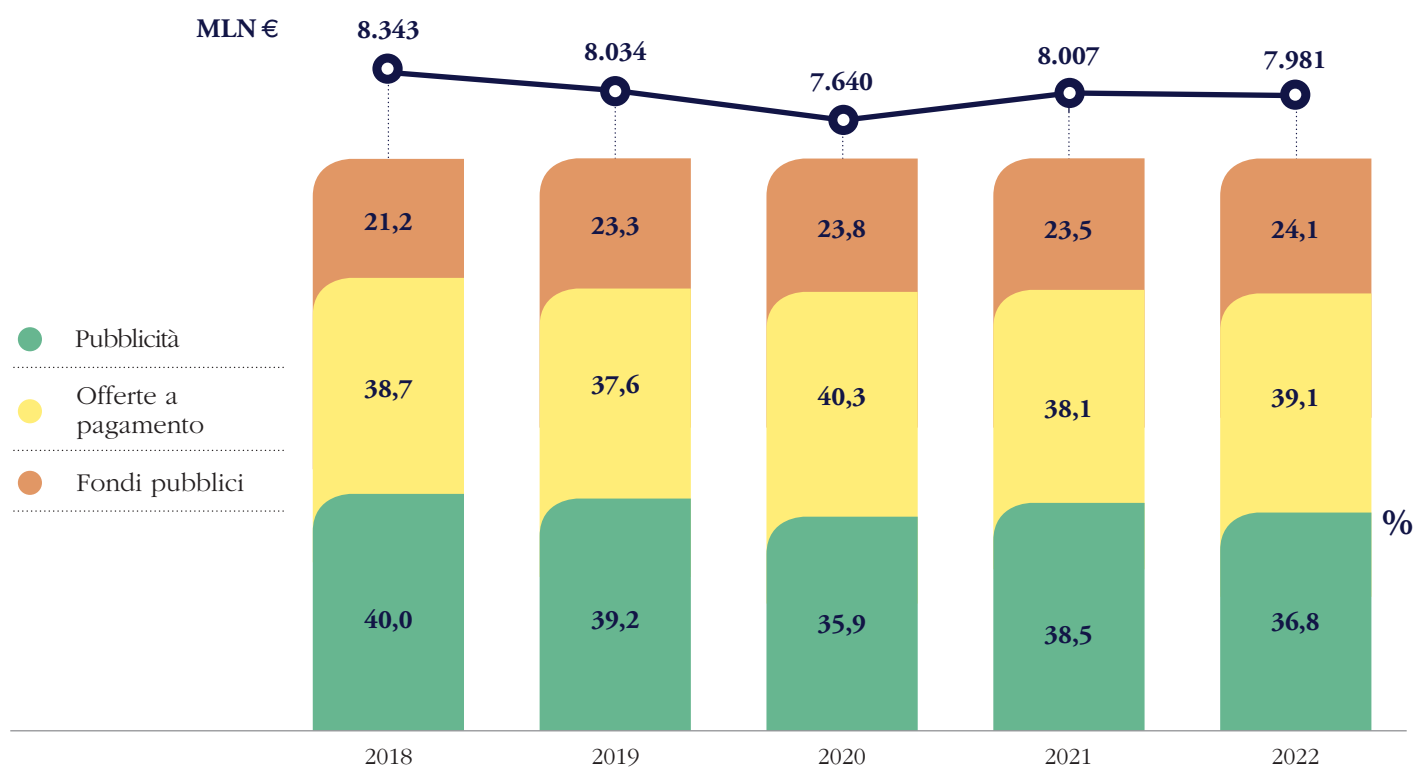
La diminuzione dell'audience delle piattaforme tradizionali non scalfisce, comunque, la rilevanza del mezzo nel sistema dell'informazione in termini tanto di numerosità di telespettatori, quanto di risorse economiche, posto che, come sopra rappresentato (Grafico 2.1.2), **la televisione conserva saldamente il primato** per ammontare di ricavi realizzati rispetto agli altri media.

Più nel dettaglio, dal punto di vista economico (Grafico 2.1.3), si stima che nel 2022 il settore televisivo sfiori nel complesso gli 8 miliardi di euro, poco meno rispetto al 2021 (-0,3%). Questa sostanziale tenuta è il risultato del bilanciamento di tendenze contrapposte delle diverse tipologie di ricavi, per cui l'andamento negativo della raccolta pubblicitaria - che perde il primato tra le fonti di finanziamento del mezzo (rappresentando il 37% del totale) - e delle offerte a pagamento su digitale terrestre e satellite è compensato dall'incremento del canone e, soprattutto, dalla decisa crescita della componente online della tv a pagamento.

<sup>2</sup> Cfr. AGCOM, *Osservatorio sulle comunicazioni*, n. 1/2023.

<sup>3</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.5.

Grafico 2.1.3 - Ripartizione dei ricavi complessivi della televisione per tipologia (% , milioni di euro)



Valutando la concentrazione nel settore, nell'ultimo anno ne va sottolineata una diminuzione del livello (per cui l'indice HHI – *Herfindahl-Hirschman Index* della televisione nel suo insieme scende al di sotto dei 2.000 punti)<sup>4</sup>, sebbene i primi tre operatori detengano ancora il 73% delle risorse complessive. RAI, come nel 2021, occupa la prima posizione (con una quota prossima al 30%), davanti a Comcast/Sky (23%), che continua a scontare il decremento dei ricavi da vendita di abbonamenti. Fininvest, attiva nel settore mediante le società del gruppo MFE-Mediaset, mantiene il terzo posto (detenendo circa il 20% del totale degli introiti televisivi). Tra i restanti operatori, anche in ragione dell'attrattiva dei contenuti *premium* (quali film, serie tv, eventi sportivi come il campionato di calcio di Serie A o la Champions League) che compongono le proprie offerte, aumenta sensibilmente l'incidenza delle piattaforme online (tra cui Netflix, DAZN, TIM, Disney +, Prime Video), che guadagnano porzioni di ricavi, arrivando a rappresentare congiuntamente il 17% delle risorse economiche del settore televisivo (+5 punti percentuali rispetto al 2021).

Scomponendo l'analisi in relazione ai due ambiti di mercato (tv in chiaro e tv a pagamen-

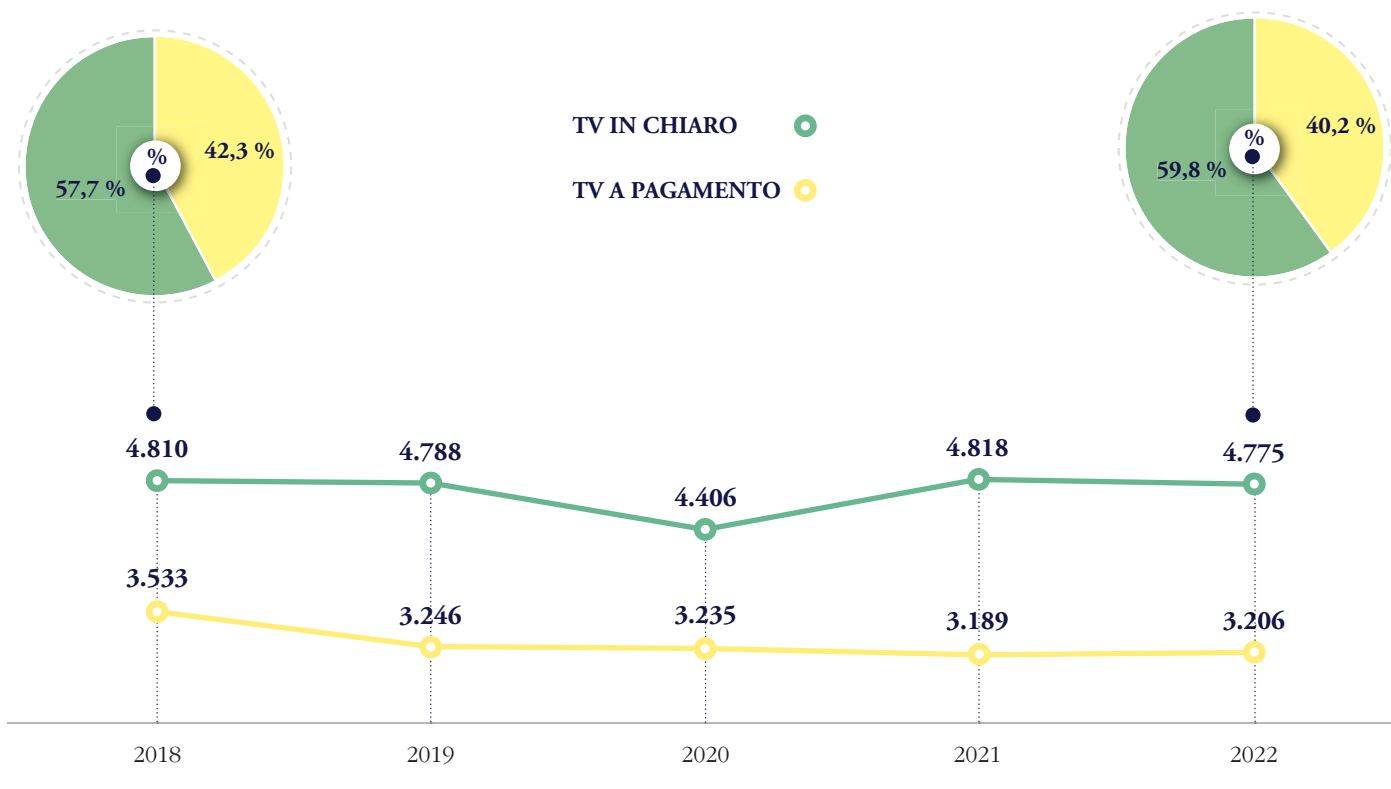
to - Grafico 2.1.4) distinti sotto il profilo merceologico, si rileva come la quota maggiore delle risorse economiche complessive (60%) permanga appannaggio del mercato dei servizi di media audiovisivi in chiaro, che nel 2022 vale quasi 4,8 miliardi di euro, in lieve riduzione rispetto al 2021 (-0,9%). Un leggero incremento (+0,5%) si riscontra, invece, per i ricavi totali della tv a pagamento, che ritornano al di sopra dei 3,2 miliardi.

Riguardo alla televisione a pagamento, come anticipato, si assiste anche nel 2022 all'ormai consolidata contrapposizione tra l'andamento (negativo) dei ricavi afferenti alle piattaforme satellitare e digitale terrestre e quello (positivo) delle risorse riconducibili all'offerta di servizi di media audiovisivi online.

Più precisamente, per le piattaforme tradizionali, i ricavi derivanti da vendita di offerte a pagamento (*pay tv* e *pay per view*) e raccolta pubblicitaria sui canali a pagamento - che congiuntamente costituiscono il 53% del totale degli introiti della tv a pagamento - diminuiscono del 19,2%. Diversamente, le risorse generate dalle offerte a pagamento sul web, includendo sia le sottoscrizioni di abbonamenti (S-VOD), sia la

<sup>4</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.7.

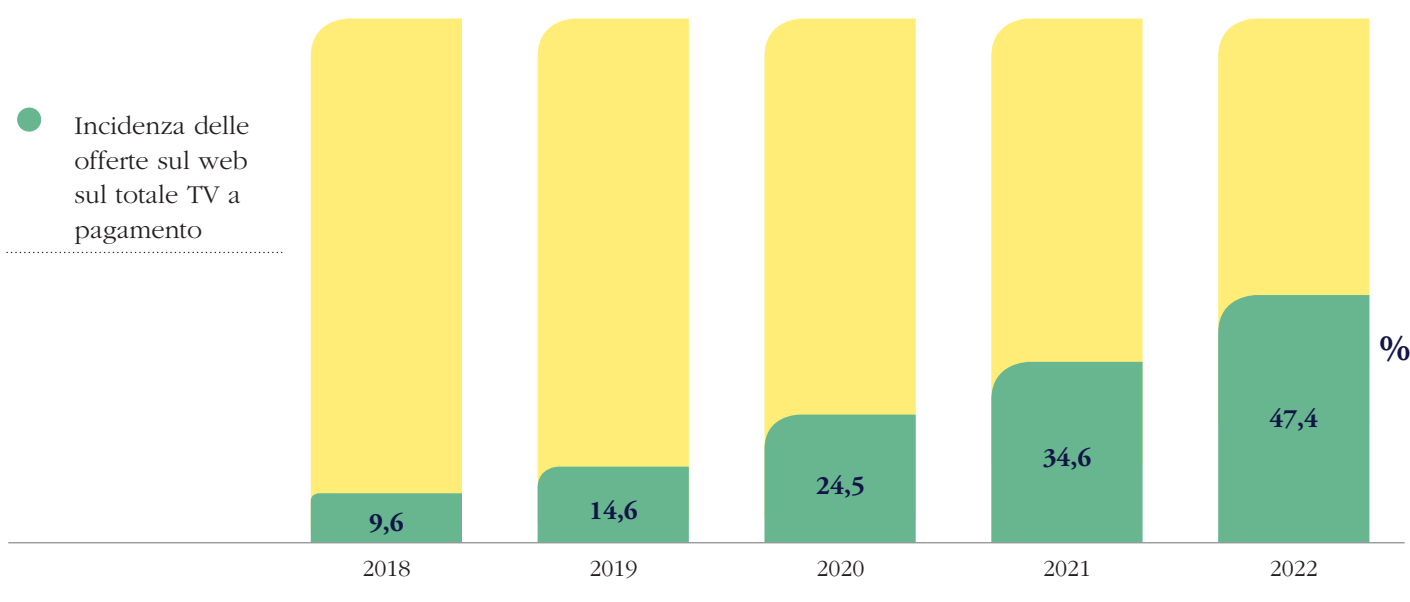
**Grafico 2.1.4 - Ripartizione dei ricavi complessivi tra televisione in chiaro e televisione a pagamento (% , milioni di euro)**



vendita e il noleggio di singoli contenuti (EST e T-VOD), presentano un tasso di crescita del 37,9%. I ricavi riferibili a quest'ultima componente assumono, dunque, un valore sempre più ri-

levante, tanto da raggiungere 1,5 miliardi di euro nel 2022, con un'incidenza sul totale della tv a pagamento che nell'arco di cinque anni risulta quintuplicata (Grafico 2.1.5).

**Grafico 2.1.5 - Incidenza delle offerte sul web sui ricavi della tv a pagamento (%)**



Gli effetti della nuova battuta d'arresto delle entrate da abbonamenti su satellite e digitale terrestre e il perdurante rafforzamento delle quote di ricavi acquisite dalle piattaforme onli-

ne attive nell'offerta di contenuti audiovisivi sul web si ripercuotono sugli assetti di mercato. Si riscontra una spiccata riduzione del livello di concentrazione della tv a pagamento, con l'indice

HHI che, nonostante continui a essere superiore ai 3.600 punti (nel 2021 era di poco inferiore ai 5.000 punti), si dimezza rispetto al 2019<sup>5</sup>.

### 2.1.3 La radio

Diversamente dagli altri mezzi di comunicazione, la radio, sia in termini di ascolti, sia con riferimento alle risorse complessive allocate nel settore, sconta in misura minore le incertezze derivanti dal contesto macroeconomico e geopolitico osservate nell'ultimo anno, evidenziando tuttavia alcune debolezze intrinseche se considerate in un più ampio orizzonte temporale.

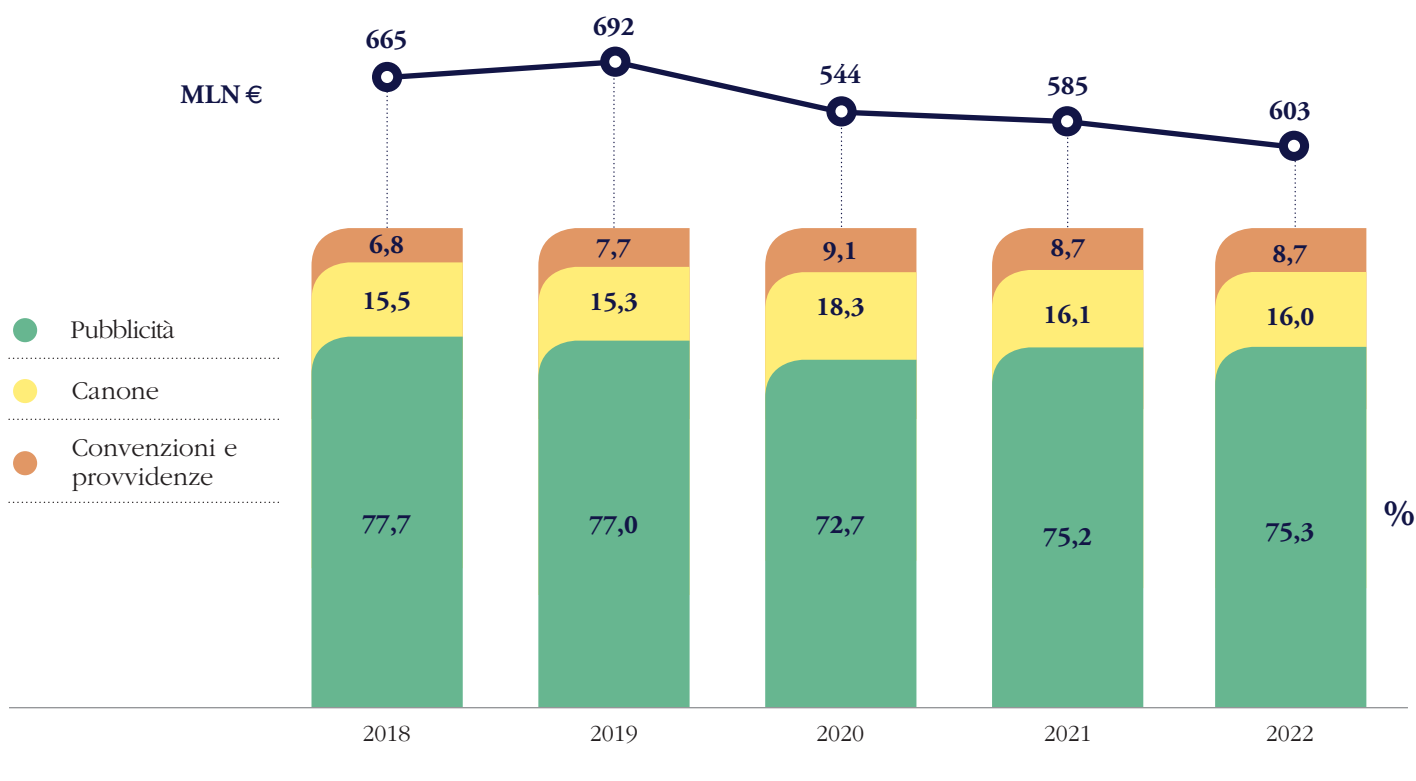
Sebbene nel 2022 la radio sia stata ascoltata in media dal 64,8% degli italiani<sup>6</sup>, in linea con i consumi medi complessivi dell'anno precedente, non è stato ancora possibile recuperare i livelli di ascolto antecedenti alla pandemia. Rispetto al 2019, si registra, nel giorno medio, una contrazione degli ascoltatori superiore al milione. In compenso, aumenta il tempo dedicato all'ascolto radiofonico, con circa il 3% in più di minuti medi in un anno, 2,4% in più rispetto al 2019.

Nel 2022, cresce il numero degli italiani che ascoltano le trasmissioni radiofoniche fuori di casa (+5% in un anno), e in particolare durante i tragitti in automobile rispetto ad altri luoghi di ascolto. Si riduce invece l'ascolto domestico (-12,2%) e quello ibrido (sia fuori che dentro la propria abitazione, -1,1%).

Torna a crescere, dopo la riduzione dovuta alla pandemia, l'ascolto in automobile (+2,7%), mentre diminuisce quello tramite apparecchi fissi (-6%). L'ascolto radiofonico sul web aumenta, anche se in maniera differenziata: se il consumo attraverso PC e tablet rallenta (-5,2%), decisamente più significativo è il ricorso ai *device* innovativi per seguire le trasmissioni radiofoniche da parte degli italiani (il 4,3% in più di individui ha seguito la radio mediante lo smartphone e il 29,2% in più dei radioascoltatori attraverso lo *smart speaker*/assistenti vocali). Ciò conferma la duttilità della radio e la sua capacità di adeguarsi a scenari differenti e con efficacia di penetrazione.

Sotto il profilo delle entrate complessive (Grafico 2.1.6), si conferma **la ripresa del setto-**

Grafico 2.1.6 - Ricavi complessivi della radio per tipologia (% , milioni di euro)



5 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.11.

6 La quota è calcolata sulla collettività a cui si riferiscono i risultati dell'Indagine Principale condotta da TER 5, costituita dagli individui presenti in Italia di almeno 14 anni, che al 1° gennaio 2021 ammonta a 52.172.848 individui.

re già osservata nel 2021. I ricavi derivanti dall'esercizio dell'attività radiofonica sono passati da 585 milioni di euro a 603 milioni nel 2022: una crescita pari al 3,1% (inferiore a quella del precedente anno), tuttavia non idonea a consentire di recuperare quanto perso rispetto al periodo antecedente la pandemia.

I ricavi da vendita di pubblicità radiofonica, che rappresentano la fonte di finanziamento prevalente del settore, sono pari a 455 milioni di euro, con un incremento del 3,3% rispetto all'esercizio precedente.

La composizione delle entrate evidenzia una crescita delle fonti di natura pubblica. Nel dettaglio, le convenzioni e provvidenze (52,3 milioni di euro) registrano un incremento del 2,6%, in ragione delle misure finalizzate a sostenere le attività produttive; mentre le entrate da canone per il servizio pubblico radiofonico, pari a 96,6 milioni di euro, crescono del 2,4% su base annua.

Sebbene non siano mancati processi di riorganizzazione e ristrutturazione interna che hanno coinvolto importanti gruppi societari<sup>7</sup>, il settore presenta una struttura sostanzialmente stabile sotto il profilo della concentrazione delle proprietà. Il livello di concentrazione continua a essere contenuto, con un HHI di poco superiore a 1.000 punti.

Nel dettaglio, la *leadership* in termini di ricavi complessivi del settore è tuttora detenuta da RAI, concessionaria del servizio pubblico<sup>8</sup>, che consegue una quota del 23,1% nel 2022, in lieve aumento su base annua (0,3 punti percentuali). Al secondo posto, si colloca Fininvest (operante nel settore tramite le società del gruppo MFE-Mediaset), le cui entrate nel mezzo radiofonico presentano un'evoluzione in crescita nel 2022, arrivando a rappresentare il 16,1% dei ricavi totali.

Segue GEDI, con entrate radiofoniche pari al 9,2% delle risorse complessive (-0,9 punti percentuali). Eccetto per il Gruppo 24 ORE, che vede incrementare i propri introiti radiofonici del 14,7% e del corrispondente peso (+0,4 punti percentuali), dinamiche opposte si riscontrano

per gli operatori collocati nelle posizioni successive. In particolare, il Gruppo RTL 102.5, con un peso dell'8,7% dei ricavi totali, registra una contrazione (-0,6 punti percentuali); mentre il Gruppo Radio Dimensione Suono e Radio Italia, rispettivamente con il 7,4%, e il 2,8% delle entrate, presentano delle riduzioni più contenute delle quote (rispettivamente -0,3 e -0,2 punti percentuali).

La restante parte delle entrate del comparto (oltre un terzo del totale) presenta un'evoluzione in sostanziale stabilità nel 2022 ed è caratterizzata dall'offerta di tre emittenti nazionali, riconducibili al Gruppo Kiss Kiss (Radio Kiss Kiss), alla società Centro di Produzione (Radio Radicale) e all'Associazione Radio Maria (Radio Maria), nonché da numerose emittenti radiofoniche locali con pesi ancora più contenuti sulle risorse complessive.

Il contesto macroeconomico non ha favorito la piena ripresa del mezzo radiofonico, che, considerando esclusivamente la fruizione tradizionale dello stesso (su rete FM e su DAB, DAB+ e DMB-VR), ha perso numerosi ascoltatori negli ultimi 5 anni e, sotto il profilo dei ricavi, fatica a ritornare ai livelli del 2019.

Resta aperto il tema della rilevazione degli indici di ascolto, con l'auspicio dell'Autorità che, anche in questo settore, si proceda con l'utilizzo di una JIC (*Joint Industry Committee*). A oggi, infatti, l'adozione, da parte delle radio, del modello Moc (*Media Owner Committees*), relativo alle sole radio iscritte, non garantisce la corretta rappresentazione del mercato nel suo complesso. È altresì opportuno 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. Allo stato, infatti, l'impianto metodologico, basato su interviste telefoniche e sulla ricostruzione di abitudini attraverso il ricordo, si presenta anacronistico e non rispondente alle esigenze del mercato.

7 Il riferimento è in particolare alla cessione del ramo di azienda da parte di Mediamond (concessionaria del gruppo MFE/Mediaset, partecipata al 50% insieme a Mondadori), intervenuta nel corso del 2022, per effetto del quale Digitalia '08 (concessionaria del gruppo partecipata al 100%) gestisce direttamente la raccolta pubblicitaria delle proprie emittenti radiofoniche e di alcune emittenti radiofoniche terze.

8 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.15.

### 2.1.4 I quotidiani

Il 2022 vede ulteriormente acuirsi la crisi, ormai strutturale, del settore dei quotidiani in Italia, dovuta in massima parte alla ridotta propensione degli italiani ad accedere all'informazione prodotta dai giornali a pagamento e alla minore propensione alla spesa degli inserzionisti rispetto al 2021.

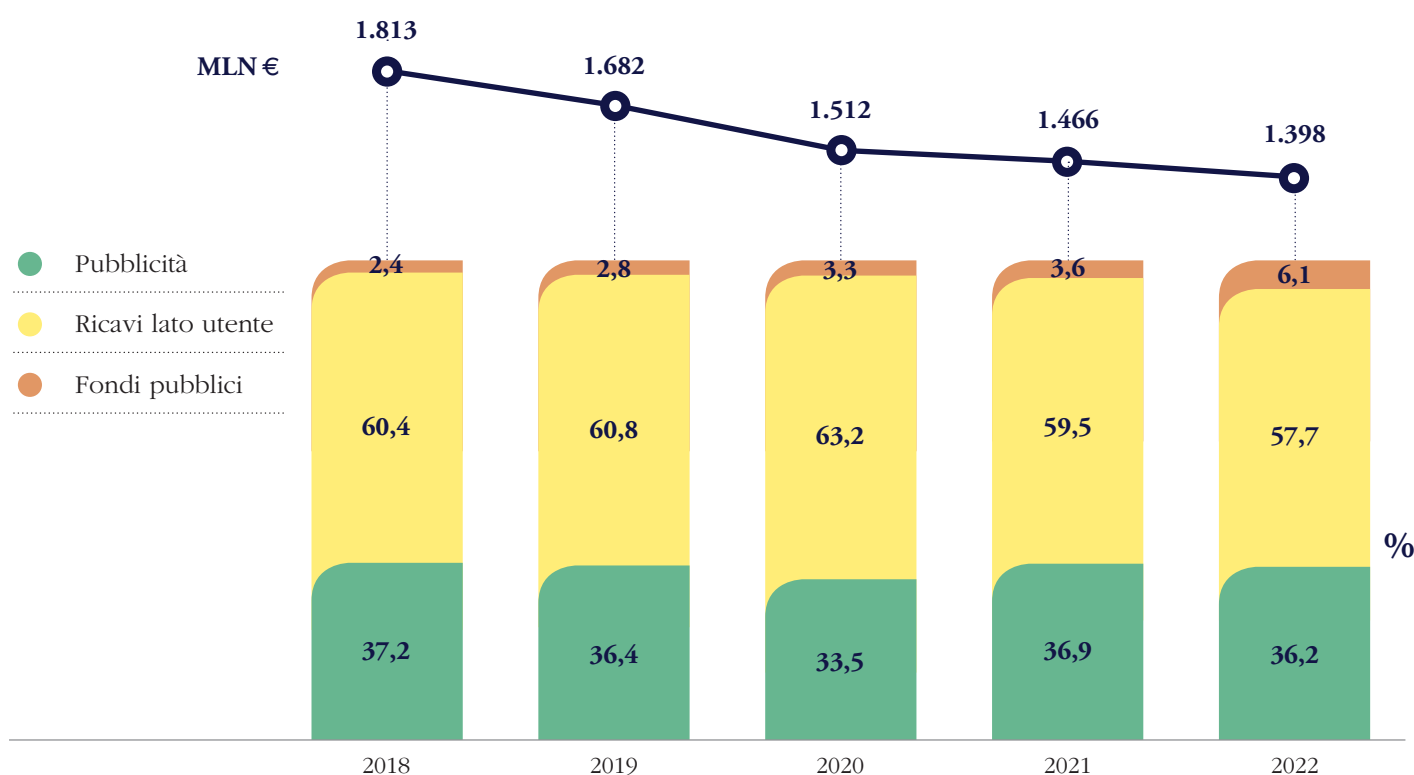
I dati relativi alla vendita dei quotidiani indicano **una ulteriore riduzione** della diffusione totale **delle copie cartacee** pari al 9,7%, solo parzialmente compensata dall'incremento delle

vendite degli abbonamenti digitali individuali, che segnano un +4,2% rispetto all'anno precedente.

Dopo l'importante rimbalzo del 2021, si assiste a un nuovo decremento dei ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria che fa segnare, rispetto al precedente esercizio, una riduzione pari al 6,3%.

Più in generale, se da un lato si riduce di poco la forbice tra ricavi lato utente (57,7%) e ricavi da pubblicità (36,2%), dall'altro calano in misura percentualmente importante quelli da collaterali (-19%), mentre si riscontra un aumento da provvidenze e convenzioni pubbliche (Grafico 2.1.7).

**Grafico 2.1.7 - Ricavi della stampa quotidiana per tipologia (% , milioni di euro)**



Per quanto riguarda le quote di mercato, nel 2022 il gruppo GEDI - controllato da Exor dall'aprile del 2020 - rimane il primo operatore in termini di ricavi complessivi (24,4%) seguito dal gruppo Cairo Communication/RCS Mediagroup con il 22,4%.

I due gruppi aggregano rispettivamente una quota pari del 16,9% e al 17,6% di tutte le copie stampate a livello nazionale e utili per la distribuzione, al di sotto quindi del limite, pari al 20%, previsto dalla normativa vigente.

Si segnala inoltre che il Gruppo GEDI, nell'ambito del piano di deconsolidamento che ha caratterizzato la strategia del gruppo editoriale negli ultimi anni, ha comunicato ufficialmente, in data 27 marzo 2023, di aver ricevuto da banca Finint, nelle vesti di promotore e sottoscrittore diretto, un'offerta finalizzata all'acquisto delle testate *Corriere delle Alpi*, *Il Mattino di Padova*, *Messaggero Veneto*, *La Nuova di Venezia e Mestre*, *Il Piccolo*, *La Tribuna di Treviso*.

Dall'analisi complessiva del settore si evidenzia il forte calo (-61%) della vendita delle

copie cartacee dei quotidiani negli ultimi dieci anni (2013-2022)<sup>9</sup>. Tuttavia, questo dato va contestualizzato rispetto al cambiamento del prodotto editoriale rappresentato dal giornale quotidiano, che già da diversi anni, soprattutto a opera dei grandi gruppi editoriali, si è trasformato in una offerta di contenuti e servizi multimediali all'interno di un sistema estremamente complesso. In tale ambito, va sottolineato che, se in passato era importante rilevare il numero delle copie diffuse in un mercato che si finanziava principalmente attraverso i ricavi pubblicitari, occorrerà invece affidarsi a metriche di-

verse in grado di rappresentare adeguatamente il valore del prodotto editoriale. D'altronde è su questa stessa necessità, avvertita anche dal mercato, che si è concretizzato il processo di fusione tra Audiweb e Audipress che ha dato vita nel marzo 2023 al JIC - *Joint Industry Committee* denominato Audicom. L'obiettivo primario della società è infatti quello di realizzare e offrire al mercato una ricerca integrata sulla fruizione di contenuti multimediali, editoriali e pubblicitari via Internet e mediante giornali quotidiani e periodici.

---

<sup>9</sup> Elaborazione dati ADS e AGCOM.

## 2.2

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

#### 2.2.1 L'ambito europeo e nazionale

Il periodo di riferimento di questa Relazione è stato caratterizzato da un'intensa attività legislativa che ha investito sia il settore dei media sia quello dei servizi digitali, con l'obiettivo di conseguire un *level playing field* nel settore della diffusione e fornitura di contenuti audio-video.

Questo percorso, avviato in Europa da qualche anno con la revisione delle direttive per i Servizi media audiovisivi e per il Copyright, è proseguito in Italia, da ultimo, con l'adozione del TUSMA (decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208), e del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 177 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale. Entrambi i provvedimenti contengono disposizioni relative alle piattaforme di condivisione di video o di contenuti.

Nel corso del 2022, l'obiettivo di armonizzare la disciplina dei contenuti online e offline ha iniziato a realizzarsi concretamente grazie al completamento dell'iter legislativo europeo del **Digital Services Act** (DSA) e del **Digital Market Act** (DMA)<sup>10</sup>, con un approccio legislativo coordinato e applicabile in tutta l'Unione europea, avente il duplice obiettivo di creare uno spazio in cui siano protetti i diritti fondamentali degli utenti dei servizi digitali e di assicurare condizioni di parità per promuovere l'innovazione e la competitività. Il DSA, in particolare, la cui applicazione investe più direttamente le competenze dell'AGCOM, persegue lo scopo di aggiornare il regime delle responsabilità per i fornitori di servizi digitali con riguardo alla moderazione ed eventuale rimozione di contenuti, alla tutela dei minori, all'offerta di pubblicità e alla trasparenza dei processi algoritmici, recando a tal fine un insieme di obblighi applicabili a tutti gli intermediari online che forniscano servizi nell'Unione (a

prescindere dal Paese di stabilimento), secondo un meccanismo ad intensità crescente in ragione del modello di *business* e della dimensione d'impresa: dagli *internet service provider* (ovvero i fornitori di servizi di *mere conduit*, di *caching* e di *hosting*) fino alle piattaforme online ed ai motori di ricerca di dimensioni molto grandi (c.d. *very large online platforms and search engines - VLOPSEs*), gravati da misure e obblighi intesi ad assicurare l'attenuazione dei rischi connessi alla diffusione al grande pubblico di servizi online e a garantire un controllo sistematico sull'adozione e l'efficacia di tali misure da parte di soggetti terzi indipendenti.

Alla dimensione orizzontale dei due regolamenti fanno riscontro specifiche norme settoriali, quali le menzionate Direttive SMAV e Copyright e il **Codice di condotta rafforzato sulla disinformazione** (*The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*), sottoscritto nel 2022 da parte di un nutrito numero di *stakeholder*. Il Codice rafforza le tutele esistenti e stabilisce impegni e misure più incisive per contrastare il fenomeno della disinformazione online<sup>11</sup>. La Commissione, insieme a **ERGA** (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*) e a **EDMO** (*European Digital Media Observatory*), condurrà, con una propria task force, periodiche valutazioni dei progressi compiuti nell'applicazione del Codice, alla luce degli sviluppi tecnologici, sociali, di mercato e legislativi. Prosegue, nel frattempo, l'iter legislativo di altre proposte per rafforzare il quadro normativo in materia di pluralismo e proteggere i valori democratici europei, già al centro di alcune iniziative della Commissione, tra cui lo *European Democracy Action Plan*<sup>12</sup>. Ci si riferisce alla proposta di regolamento sulla trasparenza della pubblicità politica e delle tecniche di *targeting* e di amplificazione dei contenuti, presentata dalla Commissione il 13 dicembre 2022, e alla

10 Secondo la prosa della Commissione UE, "La legge sui servizi digitali e la legge sui mercati digitali mirano a creare uno spazio digitale più sicuro in cui i diritti fondamentali degli utenti sono protetti e a creare condizioni di parità per le imprese". Per approfondimenti al riguardo, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/digital-services-act-package>.

11 Il Codice è stato firmato e diffuso il 16 giugno 2022. Per approfondimenti cfr. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

12 Concepito per dare maggiori poteri, ai cittadini e costruire democrazie più solide in tutta l'Unione europea, lo *European Democracy Action Plan* si compone di una pluralità di azioni e misure. Per approfondimenti al riguardo si veda [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en).



proposta di regolamento sullo *European Media Freedom Act (EMFA)*, presentata dalla Commissione nel settembre del 2022.

Nel periodo di riferimento, l'AGCOM ha continuato a partecipare ai lavori delle piattaforme europee di cooperazione regolamentare nel settore audiovisivo. Particolarmente rilevante è l'impegno assunto dall'Autorità nella *governance* dell'ERGA, del quale il Presidente Lasorella ha assunto, per il 2022, la vicepresidenza, e poi, a partire dal 2023, la presidenza. L'incarico comporta la responsabilità del coordinamento di tutte le attività del Gruppo e la rappresentanza sia nei vari contesti istituzionali europei e internazionali, sia nelle diverse sedi di esame e approfondimento regolamentare, quali la menzionata task force istituita dal citato *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* e l'*High Level Group DMA*.

A livello tecnico, l'Autorità ha svolto un ruolo di primo piano nella redazione dei rapporti ERGA relativi a tutte le citate iniziative legislative della Commissione europea, tra le quali il *position paper* sul regolamento in tema di pubblicità

politica, pubblicato nel settembre 2022; quello sull'EMFA, pubblicato nel novembre 2022, nonché i vari approfondimenti sull'attuazione della direttiva SMAV nell'UE (Servizi di Media Audiovisivi) (coordinati da AGCOM e approvati nel dicembre 2022, riguardanti le misure poste in essere dalle *video sharing platform* ai sensi dell'articolo 28-ter della direttiva SMAV e i differenti approcci nazionali nel recepimento di tale norma, il ruolo degli algoritmi nell'assicurare la *prominence* dei contenuti europei e un approfondito focus sui *vlogger/influencer* e le comunicazioni commerciali).

In ambito nazionale, AGCOM ha partecipato alla formazione della posizione italiana sui vari dossier legislativi europei e ha continuato a collaborare con le istituzioni europee nella stesura del *Rule of Law* e nelle attività del Comitato di Contatto della direttiva SMAV.

Da ultimo, in seguito all'entrata in vigore del Testo unico dei servizi di media audiovisivi, l'Autorità ha seguito molteplici linee di attività per dare attuazione alle previsioni in esso contenute.

## 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 dell'art. 51 del TUSMA, che vieta la costituzione di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo nel **Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC)** e nei mercati che lo compongono, l'Autorità ha adottato un nuovo regolamento (delibera n. 265/22/CONS) che individua e disciplina le procedure istruttorie da avviare a seguito della notifica di operazioni di concentrazione o intese tra soggetti che operano nel SIC (art. 51 comma 3) oppure d'ufficio, all'esito dell'attività di accertamento del valore economico dell'operazione (art. 51 comma 2) o, ancora, su segnalazione. L'obiettivo è verificare l'esistenza o il determinarsi di posizioni lesive del pluralismo nel SIC ai fini dell'adozione, se necessario, dei provvedimenti intesi a eliminarle o impedirle.

A seguito dell'approvazione del regolamento, le società operanti nel SIC hanno proceduto a notificare operazioni di concentrazione e intese, per le quali l'Autorità ha avviato l'attività preistruttoria prevista all'art. 4 del citato regolamento.

Sempre in attuazione dell'art. 51 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi, l'Autorità ha dato avvio (delibera n. 94/23/CONS) alla consultazione pubblica sulle linee guida finalizzate alla definizione della metodologia da utilizzare nelle verifiche della sussistenza di posizioni lesive del pluralismo. Nello schema di provvedimento, l'Autorità approfondisce nel dettaglio contenuti e natura degli indicatori previsti dal comma 5 dell'art. 51<sup>13</sup> quali parametri per stabilire se un'impresa, individualmente o congiuntamente con altre, si trovi in una situazione di significativo potere di mercato lesiva del pluralismo, e precisa le modalità di intervento.

Nel mese di marzo 2023, l'Autorità ha dato avvio al procedimento volto all'accertamento del

valore economico complessivo del SIC per l'anno 2021. Con delibera n. 359/22/CONS, è stato invece concluso il procedimento di valorizzazione del SIC per l'anno 2020. Dall'analisi svolta è emerso che il valore del SIC 2020 è di 16,5 miliardi di euro (l'1% del PIL), considerando il perimetro così come ridefinito dagli artt. 3, co. 1, lett. z), e 51, co. 2 del TUSMA, che individuano, rispettivamente, le attività economiche e le voci di ricavo che compongono l'aggregato (Tabella 2.3.1).

Tra le risorse che costituiscono il SIC prevalgono quelle afferenti alla pubblicità sui mezzi di comunicazione tradizionali e online (comprese le sponsorizzazioni), con un'incidenza sul totale del 53,6%. Seguono i ricavi generati dalla vendita di prodotti e servizi (riconducibili alle aree dei servizi di media audiovisivi, stampa quotidiana e periodica, agenzie di stampa, editoria elettronica anche per il tramite di Internet e cinema), con un peso del 33,7%. Infine, le entrate derivanti dal canone per il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo e da convenzioni e provvidenze erogate ai soggetti esercenti le attività rientranti nel SIC rappresentano il 12,6% del totale.

Per quel che attiene alla distribuzione delle quote dei principali soggetti presenti nel SIC, si evidenzia che, per il 2020, nessuna impresa ha realizzato ricavi superiori alla soglia del 20% e occorre tuttavia rilevare come i primi tre operatori si attestano su valori superiori al 10% dell'aggregato (cfr. Tabella 2.3.2). Più precisamente, i soggetti che detengono quote non inferiori all'1% – ossia i primi dodici gruppi, quali Comcast Corporation/Sky Italian Holdings; RAI Radiotelevisione Italiana; Fininvest (MFE-Mediaset, Mondadori, Mediamond); Alphabet/Google; META/Facebook; Cairo Communication; GEDI Gruppo Editoriale; Netflix; Amazon; DNI Europe Holding Limited/Discovery; Gruppo 24 ORE e Italiaonline – rap-

13 L'Autorità, secondo quanto previsto dall'articolo 51 comma 5 del Testo unico, tiene conto “[...] 1) dei ricavi, 2) del livello di concorrenza statica e dinamica all'interno del sistema, 3) delle barriere all'ingresso nello stesso, 4) della convergenza fra i settori e mercati, 5) delle sinergie derivanti dalle attività svolte in mercati differenti ma contigui, 6) della integrazione verticale e conglomerale delle società, 7) della disponibilità e del controllo di dati, 8) del controllo diretto o indiretto di risorse scarse necessarie, quali le frequenze trasmissive, 9) delle dimensioni di efficienza economica dell'impresa, anche in termini di economie di scala, gamma e rete, nonché 10) degli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi, anche con riferimento ai programmi di informazione, delle opere cinematografiche, dei prodotti e servizi editoriali e online” (numerazione aggiunta).

**Tabella 2.3.1 - Composizione del valore economico del SIC (2020)**

Ricavi ex art. 51, comma 2 del TUSMA	Milioni di euro	Incidenza sul totale
Finanziamento di servizio pubblico radiotelevisivo, al netto dei diritti dell'erario	1.726	10,4%
Pubblicità nazionale e locale anche in forma diretta e televendite (incluse sponsorizzazioni afferenti ai servizi di media)	4.254	25,7%
Sponsorizzazioni (afferenti al c.d. <i>below the line</i> )	541	3,3%
Convenzioni con soggetti pubblici a carattere continuativo e provvidenze pubbliche erogate direttamente ai soggetti esercenti le attività indicate all'art. 3, co. 1, lett. z) del Tusma	363	2,2%
Offerte di servizi di media audiovisivi e radiofonici a pagamento	3.081	18,6%
Abbonamenti e vendita di quotidiani e periodici inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato	1.978	12,0%
Agenzie di stampa a carattere nazionale	105	0,6%
Editoria elettronica anche per il tramite di Internet	158	1,0%
Pubblicità online e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione	4.071	24,6%
Utilizzazione delle opere audiovisive e cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico	252	1,5%
<b>Totale SIC</b>	<b>16.528</b>	<b>100,0%</b>

presentano congiuntamente, con 11,5 miliardi di euro, il 69,4% del SIC, mentre il restante 30,6% dei ricavi totali è caratterizzato dalla presenza di una platea di soggetti piuttosto ampia.

In questo contesto, Comcast/Sky si colloca in prima posizione, con un'incidenza dei propri ricavi sul SIC del 16,1%, mentre RAI, con un peso del 14,4% sulle risorse complessive, detiene

il secondo posto. Segue il gruppo Fininvest, con una quota complessiva del 10,3%. Tra gli altri soggetti, si riscontra la rilevanza delle piattaforme online, con Alphabet/Google, META/Facebook, Netflix e Amazon che si collocano rispettivamente al quarto, quinto, ottavo e nono posto, esibendo quote comunque inferiori all'8% (nonostante, nel caso di Alphabet/Google, l'incidenza dei ricavi sul totale sia prossima a tale soglia).

**Tabella 2.3.2 - Principali soggetti operanti nel SIC (% sul totale; 2020)**

	Incidenza sul totale SIC
Comcast/Sky	16,1%
RAI	14,4%
Fininvest	10,3%
Alphabet/Google	7,6%
META/Facebook	5,7%
Cairo Communication	4,1%
GEDI Gruppo Editoriale	3,2%
Netflix	2,5%
Amazon	2,3%
DNI Europe Holding Limited/Discovery	1,2%
Gruppo 24 ORE	1,1%
Italiaonline	1,0%
Altri	30,6%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>

All'Autorità, ai sensi della legge istitutiva, compete anche, come ampiamente noto, il rilascio dei titoli abilitativi in favore dei soggetti che diffondono servizi di media audiovisivi via satellite e su altri mezzi di comunicazione elettronici,

in forma lineare e a richiesta. La tabella 2.3.3 illustra in dettaglio il numero dei titoli rilasciati e il volume delle attività, svolte nel periodo in esame, riferite a tale competenza. Relativamente ai dati ivi indicati, occorre precisare che, dei die-

ci provvedimenti di autorizzazione, due hanno costituito nuove autorizzazioni e otto rinnovi. Infine, sono stati avviati tre procedimenti sanziona-

tori per violazione del regolamento adottato con la delibera n. 127/00/CONS.

**Tabella 2.3.3 - Titoli abilitativi nel settore dei servizi media audiovisivi rilasciati dall'Autorità (1° maggio 2022-30 aprile 2023)**

	Totale
Autorizzazioni per la diffusione via satellite di servizi di media audiovisivi (ex art. 3, delibera n. 127/00/CONS)	10
Decadenza autorizzazioni per la diffusione di servizi di media audiovisivi via satellite (ex art. 7, comma 2, lett. c), delibera n. 127/00/CONS)	5
Rinuncia ad autorizzazioni per la diffusione di servizi di media audiovisivi via satellite per cambio di giurisdizione (ex art. 2, d.lgs. n. 208/2021)	1
Variazioni di dati relativi alle autorizzazioni per la diffusione di servizi di media audiovisivi via satellite (ex art. 3, comma 5, delibera n. 127/00/CONS)	25
Servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica (ex art. 3, delibera n. 606/10/CONS)	-
Variazioni dati relativi alle autorizzazioni per la diffusione di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica (ex art. 3, comma 7, delibera n. 606/10/CONS)	1
Notifiche relative alla diffusione in <i>simulcast</i> su satellite e/o su altri mezzi di comunicazione elettronica di servizi di media audiovisivi o radiofonici lineari (ex art. 9, delibere nn. 127/00/CONS e 606/10/CONS)	22
Servizi di media audiovisivi a richiesta (ex art. 3, delibera n. 607/10/CONS)	1

L'Autorità, inoltre, rilascia le autorizzazioni ai trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge n. 249/97<sup>14</sup>, allorché essi comportino il mutamento degli assetti di controllo. Nel periodo di riferimento sono state rilasciate dieci autorizzazioni.

In attuazione di quanto previsto all'articolo 29, commi 1, 2 e 7, del TUSMA, l'Autorità ha dato avvio, nel mese di maggio del 2022, al procedimento volto a garantire la **prominence** dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di interesse generale (SIG) e l'accessibilità del sistema di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre (DTT). Nel mese di febbraio 2023, con delibera n. 14/23/CONS, è stato a tal fine sottoposto a consultazione pubblica uno schema di provvedimento recante sia un regolamento che disciplina le modalità di installazione e le condizioni di accessibilità del sistema di numerazione automatica, al fine di preservare la disponibilità dei contenuti fruibili tramite la piattaforma DTT, sia le linee guida in materia di **prominence** dei SIG, che definiscono i criteri di qualificazione dei servizi "di interesse generale", al fine di darne adeguato rilievo.

Il paniere dei SIG include i servizi di media audiovisivi e radiofonici diffusi gratuitamente dalla concessionaria del servizio pubblico su digitale terrestre, su satellite, online – ossia la *catch-up* tv e la *catch-up* radio, i cataloghi RAI disponibili gratuitamente, i servizi in FM distribuiti online –, compresi i servizi radiofonici diffusi in DAB+, nonché i servizi commerciali audiovisivi e radiofonici nazionali diffusi gratuitamente su digitale terrestre, su satellite e online – ossia la *catch-up* tv e la *catch-up* radio, i cataloghi disponibili gratuitamente corrispondenti ai servizi commerciali in *broadcasting*, i servizi in FM distribuiti online – e i servizi commerciali audiovisivi e radiofonici locali distribuiti in DTT, a carattere generalista, semi-generalista e tematico "informazione", così come definiti nella delibera n. 116/21/CONS, e che dispongono di una testata editoriale. Inoltre, in esito a una procedura di valutazione di competenza dell'Autorità, sono inclusi nel paniere dei servizi di interesse generale anche i servizi commerciali audiovisivi e radiofonici nazionali e locali diffusi gratuitamente su digitale terrestre, i servizi a carattere nazionale diffusi su satellite e online nonché i servizi radiofonici commerciali diffusi in DAB+, che contribuiscono a garantire il pluralismo dei media e la diversità culturale e di opinione.

<sup>14</sup> Radiodiffusione sonora o televisiva, nonché attività di operatore di rete, fornitore di servizi di media audiovisivi o radiofonici, servizi interattivi associati o di accesso condizionato.

Con tale misura, atteso che il posizionamento dei contenuti assume sempre più rilevanza strategica, l'Autorità intende garantire che – in un contesto in cui viene assicurata la più ampia possibilità di scelta – i servizi e i contenuti reputati di interesse generale vengano immediatamente portati all'attenzione degli utenti.

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 2022, ha censito 101 testate, per un valore complessivo di 907.480.672 copie (-9,65% rispetto al 2021).

Anche nel 2022, 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<sup>15</sup>.

### 2.3.2 La verifica degli obblighi della concessionaria del servizio pubblico

In considerazione della scadenza naturale del contratto di servizio vigente, l'Autorità, nel marzo 2022, ha approvato e trasmesso al ministero dello Sviluppo economico (oggi MIMIT) lo schema di **linee guida per il contratto di servizio** relativo al quinquennio 2023-2028. Nel rispetto delle previsioni dell'art. 59, commi 6 e 7, del Testo unico, l'intesa prevista è stata perfezionata con delibera n. 266/22/CONS, del 19 luglio 2022, in coerenza con gli indirizzi e gli obiettivi indicati dall'*"Atto di indirizzo per la definizione delle linee guida sul contenuto del contratto di servizio 2023-2028"* adottato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con delibera in data 18 maggio 2022. Il decreto-legge n. 198/2022 (c.d. decreto milleproroghe), ha prorogato la vigenza del contratto in scadenza al 30 settembre 2023.

Per informazioni di dettaglio su alcuni specifici obblighi di servizio pubblico si rimanda alle tavole dell'Appendice di documentazione. Il corredo tabellare dà conto, in particolare, degli adempimenti a garanzia degli utenti con disabilità sensoriali, fissati dagli articoli 10 e 25, comma 1, lett. h) del Contratto di servizio 2018-2022.

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

La legge n. 249/97 assegna all'Autorità il compito di garantire l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla *"propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica, nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazione e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione"* (art. 1, comma 6, lett. b), n. 9). Nell'esercizio di tale attribuzione, l'Autorità vigila sull'osservanza delle disposizioni contenute nella legge 10 dicembre 1993, n. 515 (recante la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica) – limitatamente alle fattispecie rimesse alla sua competenza – e applica le disposizioni di cui alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante *"Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica"*, come modificata dalla legge n. 215/2012 in materia di parità di genere nell'accesso ai mezzi di informazione.

Spetta inoltre ad AGCOM il compito di garantire il **rispetto dei principi in materia di pluralismo dell'informazione** e di correttezza, completezza, imparzialità, obiettività, lealtà dell'informazione e di apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche stabiliti dal TUSMA.

In occasione di ciascuna tornata elettorale o referendaria, l'Autorità, previa consultazione con la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, adotta le disposizioni attuative della legge n. 28/2000, relative ai fornitori di servizi media audiovisivi, emittenti televisive e radiofoniche, e alla stampa quotidiana e periodica. Le disposizioni attuative della legge nei confronti della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo sono di competenza della Commissione parlamentare di vigilanza.

Con riferimento ai fornitori di servizi media audiovisivi in ambito locale, l'attività di vigilanza e accertamento in materia di **par condicio**, ai sensi dell'art. 10 della legge, è svolta dai competenti Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.). Per quel che concerne la stampa quotidiana e periodica, ivi comprese le edizioni

<sup>15</sup> I dati dal 2014 sono disponibili nella sezione: <https://www.agcom.it/editoria-quotidiana>.

online, va rilevato che i poteri conferiti all'Autorità sono unicamente circoscritti alla disciplina dei messaggi politici elettorali (art. 7) e della pubblicazione dei sondaggi (art. 8). Non così per il settore dell'emittenza radiotelevisiva, sia privata che pubblica, che costituisce ancora oggi il target pressoché esclusivo dell'ordinamento, e delle connesse attività di vigilanza e sanzione, in materia di pluralismo e parità di accesso.

Nel 2017 l'Autorità ha istituito il “*Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*” (delibera n. 423/17/CONS), creando una sede istituzionale di confronto, finalizzata a favorire forme di autoregolamentazione, che ha portato ad un primo intervento teso a garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale per le elezioni politiche<sup>16</sup>. Tenuto conto dei compiti istituzionali che la legge n. 28/2000 affida all'Autorità in materia di *par condicio* elettorale sono stati identificati i principi generali che disciplinano la materia e che le piattaforme digitali si sono impegnate volontariamente a rendere effettivi.

In considerazione di questa prima positiva esperienza, il Regolamento AGCOM, adottato con la delibera n. 94/19/CONS in vista delle elezioni per il Parlamento europeo del 2019, ha introdotto misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione online nell'ambito del **tavolo tecnico Pluralismo e piattaforme digitali**, nonché l'impegno delle piattaforme digitali ad adottare strumenti volontari per garantire il pluralismo dell'informazione.

Tali misure sono state poi replicate anche in occasione delle successive elezioni. Nel regolamento per le elezioni politiche del 25 settembre 2022 (delibera n. 299/22/CONS), in particolare,

è stato richiesto alle piattaforme di condivisione di video anche di assumere iniziative volte ad assicurare “*il rispetto dei principi di tutela del pluralismo della libertà di espressione, dell'imparzialità, indipendenza e obiettività dell'informazione nonché ad adottare misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione anche in conformità agli impegni assunti nell'ambito del The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*” e a garantire il rispetto di quanto previsto dagli articoli 8 e 9 della legge n. 28/2000 e dell'articolo 25 del regolamento per le elezioni in materia di sondaggi d'opinione e comunicazione istituzionale.

Funzionale all'esercizio dell'attività di vigilanza è il monitoraggio radiotelevisivo che l'Autorità svolge dal 2000, quale compito che la legge n. 249 del 31 luglio del 1997 all'articolo 1, comma 6, lettera b, n. 13, le attribuisce. L'osservanza dei principi a tutela del pluralismo politico è verificata, in particolare, attraverso l'analisi dei tempi (di parola, di notizia e, cumulativamente, di antenna) fruiti dai diversi soggetti politici e istituzionali nelle emittenti televisive e radiofoniche nazionali, sia nei periodi non elettorali sia durante le campagne elettorali.

Per quanto riguarda l'informazione televisiva, nel 2022 sono stati monitorati<sup>17</sup> 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 45.331 edizioni di telegiornali, con circa di 16.590 ore di trasmesso (Tabella 2.3.4). Nelle diverse edizioni dei telegiornali sono state rilevate circa 826 ore di tempo di parola e 1.423 ore di tempo di notizia dei soggetti politici e istituzionali.

**Tabella 2.3.4 - TG: numero edizioni e ore monitorate (2022)**

TELEGIORNALI	Edizioni	Durata
TG RAI	13.285	5248:51:05
TG MEDIASET	23.711	7898:03:13
TG La7	2.160	717:10:49
TG SKY	5.094	2695:35:15
TG NOVE	1.081	30:27:12
<b>Totale TG</b>	<b>45.331</b>	<b>16590:07:34</b>

**Tabella 2.3.5 - Programmi: ore monitorate di programmazione (2022)**

Emittenti	Ore
RAI	6525:00:18
MEDIASET	3564:17:35
CAIRO	4630:59:25
SKY ITALIAN HOLDINGS	4119:38:27
NOVE	273:47:42
<b>Totale</b>	<b>19113:43:27</b>

<sup>16</sup> Intervento denominato “*Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*”.

<sup>17</sup> I dati che seguono sono una rielaborazione dei monitoraggi condotti da GECA per AGCOM.

Sono state inoltre monitorate circa 19.113 ore di programmi televisivi in onda nell'intera giornata (Tabella 2.3.5) e rilevate circa 5.908 ore di tempo in voce dei soggetti politici, istituzionali e sociali, di cui circa 2.252 ore di tempo di parola dei soggetti politici e 403 ore dei soggetti istituzionali.

Anche la programmazione radiofonica è stata oggetto di monitoraggio. In particolare, sono stati rilevati i radiogiornali e i programmi trasmessi da Radio Uno, Radio Due, Radio Tre,

Radio 24, Radio 105, Virgin Radio, Radio 101, Radio Monte Carlo, M2O, Radio DeeJay, Radio Capital, Radio Kiss Kiss, RTL 102.5, RDS e Radio Italia.

Sono state monitorate 54.469 edizioni di notiziari, con circa 4.177 ore di trasmesso e 4.138 ore di programmi (Tabelle 2.3.6 e 2.3.7). Sono state rilevate, inoltre, nei radiogiornali circa 150 ore di tempo di parola e 444 ore di tempo di notizia, mentre negli altri programmi circa 527 ore di tempo di parola dei soggetti politici e istituzionali.

**Tabella 2.3.6 - GR: numero edizioni e ore monitorate (2022)**

RADIOGIORNALI	Edizioni	Durata
GR RAI	12.325	1808:21:02
GR MEDIASET	10.765	332:51:55
GR ELEMEDIA	7.105	337:21:59
GR RADIO 24	7.119	1022:27:58
GR RTL 102.5	7.097	308:34:33
GR RDS	5.524	181:14:37
GR RADIO ITALIA	2.967	112:54:41
GR RADIO KISS KISS	1.567	73:38:00
<b>Totale GR</b>	<b>54.469</b>	<b>4177:24:45</b>

I dati rilevati sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità in una sezione dedicata al monitoraggio, con una cadenza mensile nei periodi non interessati da campagne elettorali e con cadenza settimanale/bisettimanale nei periodi elettorali<sup>18</sup>. Inoltre, l'Autorità pubblica 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, come nel caso dell'ultima campagna elettorale per le elezioni politiche del 25 settembre 2022<sup>19</sup>.

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

Con riferimento al tema della promozione della produzione audiovisiva europea e indipendente, il periodo di riferimento reca rilevanti novità. È stato, infatti, approvato con delibera n. 424/22/CONS il **nuovo regolamento in materia di obblighi di opere europee e indipendenti**. Il regolamento, che sostituisce quello del 2018,

**Tabella 2.3.7 - Programmi radiofonici: ore monitorate di programmazione (2022)**

Emittenti	Ore
RAI	2482:15:07
MEDIASET	3:14:44
ELEMEDIA	466:22:54
RADIO 24	1034:17:54
RTL 102.5	126:51:13
RDS	0:07:57
RADIO ITALIA	0:00:00
RADIO KISS KISS	25:49:41
<b>Totale</b>	<b>4138:59:30</b>

è stato adottato al termine di un'ampia consultazione pubblica, che ha visto una nutrita partecipazione di *stakeholder* e tiene conto delle osservazioni emerse dal confronto con tutti i soggetti interessati. L'Autorità, a seguito delle modifiche apportate alla disciplina dal Testo unico, ha ritenuto, in un'ottica di razionalizzazione dell'intero *corpus* normativo in materia di quote europee, di fondere nel testo di un regolamento sia le norme prescrittive del TUSMA che non necessitano di ulteriore disciplina di dettaglio, sia quelle che sono espressione dell'esercizio discrezionale del potere regolamentare, nonché le previsioni regolamentari già preesistenti e che non necessitano di modifica ai sensi del nuovo quadro normativo. Ciò al fine di raccogliere in un unico testo, di più organica lettura, la complessiva disciplina di settore, altrimenti frammentaria.

La principale novità del regolamento è l'equiparazione, quanto agli obblighi di investimento, fra i fornitori di servizi di media audiovisivi stabiliti in Italia e quelli che, anche se stabiliti in altro Stato membro, hanno la responsabilità edi-

<sup>18</sup> Una sezione è inoltre dedicata ai dati di monitoraggio elementari del pluralismo politico-istituzionale in formato XML.

<sup>19</sup> <https://www.agcom.it/pluralismo-politico-sociale-in-televisione>.

toriale di offerte rivolte ai consumatori in Italia. In capo ai fornitori di **servizi di media audiovisivi a richiesta soggetti alla giurisdizione italiana**, è stato poi inserito un nuovo obbligo per il quale, nell'insieme dei propri cataloghi, devono essere poste in rilievo le opere europee recenti e le opere di espressione originale italiana.

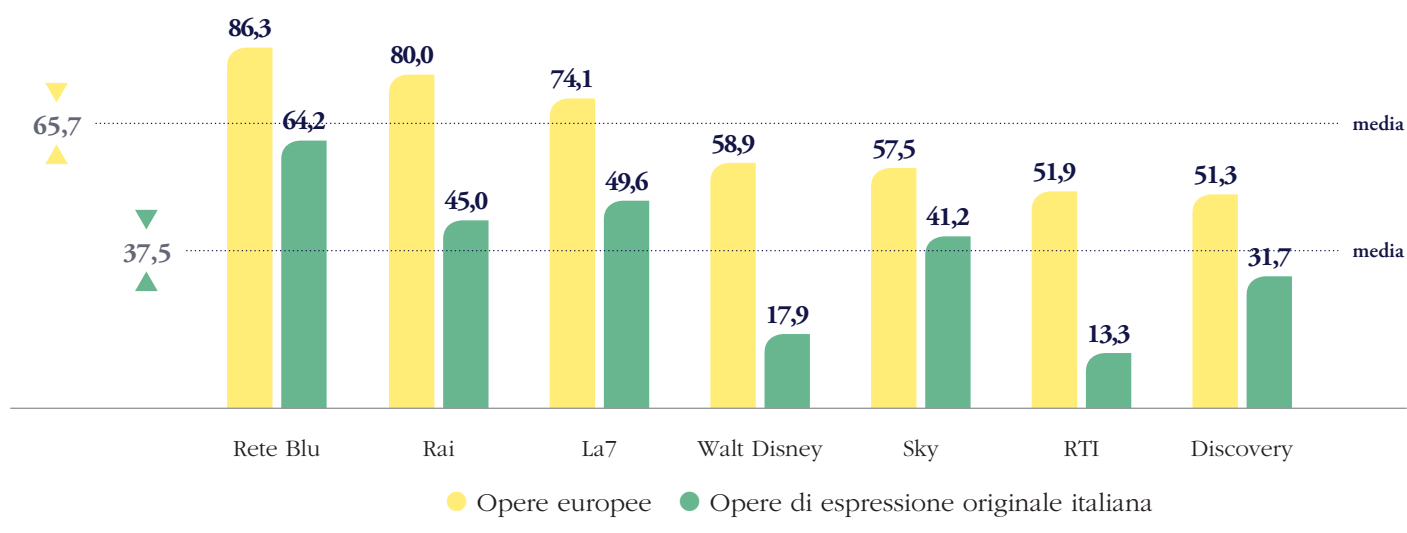
Per quanto riguarda l'*enforcement* relativo alla nuova disciplina, va dato conto di una significativa innovazione prevista nell'ambito del procedimento sanzionatorio relativo agli obblighi di investimento. Al fine di dare maggiore flessibilità agli operatori, il regolamento introduce una fase di contraddittorio prima dell'irrogazione della sanzione, prevedendo la possibilità di recuperare i mancati investimenti attraverso il raggiungimento di una quota superiore nel corso dell'anno successivo.

Nel corso del periodo di riferimento, inoltre, è stata condotta la consueta attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e investimento in produzione audiovisiva

europea e indipendente relativa all'anno 2021. Da questa emerge che il valore medio della programmazione di opere europee da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari nazionali si attesta al 66% circa, superando ampiamente la soglia del 50% fissata dalla legge. Al riguardo, la relativa disciplina di riferimento è stata individuata in conformità al principio del *tempus regit actum*, in base al tempo della vigilanza e della successiva attività provvedimentale, atteso che le pertinenti disposizioni del TUSMA di cui al d.lgs. n. 208/2021 sono entrate in vigore nel marzo 2022. Per quanto riguarda il dato relativo alle opere audiovisive di espressione originale italiana, il valore medio si attesta al 38% circa. Con specifico riferimento all'assolvimento dei citati obblighi da parte dei principali gruppi editoriali, il grafico 2.3.1 riporta gli elementi di dettaglio.

Prendendo in esame il dato per palinsesto, il valore medio per le opere europee è pari circa al 73%, mentre si attesta intorno al 47% per le opere di espressione originale italiana<sup>20</sup>.

Grafico 2.3.1 - Quote di programmazione di opere europee e di espressione originale italiana per gruppo editoriale (Anno 2021, %)



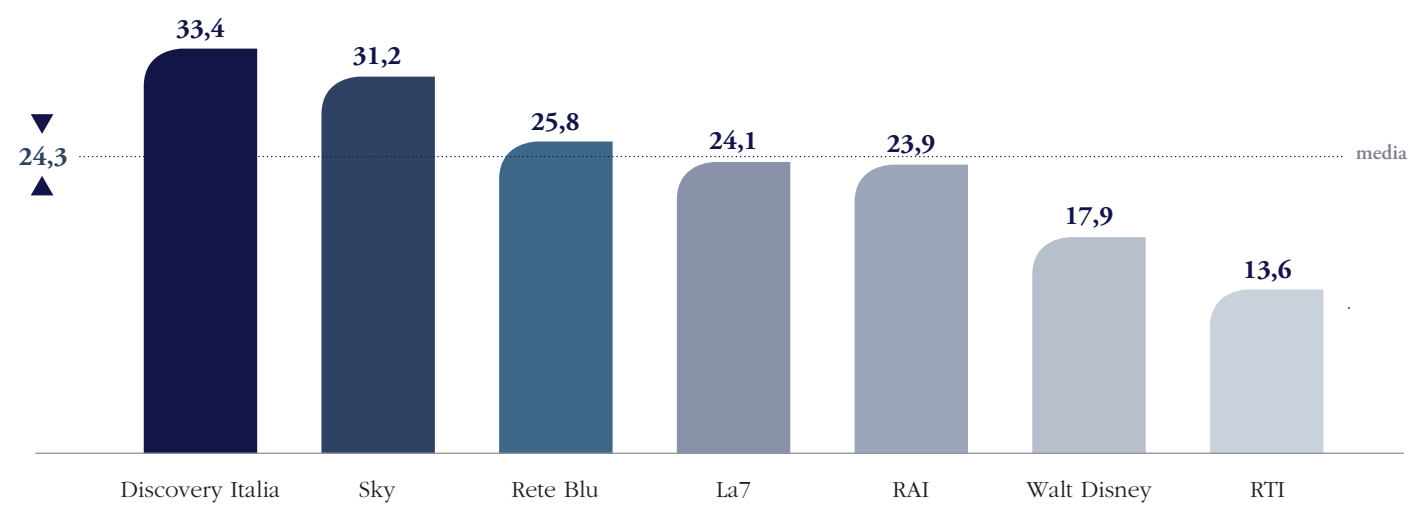
Per quanto riguarda gli obblighi di investimento in opere europee di produttori indipendenti, il dato medio risulta pari al 24,3%, pressoché stabile rispetto allo scorso anno, e ben superiore alle soglie minime di legge, pari al 12,5% per le emittenti private e al 15% per la concessionaria del servizio pubblico (Grafico 2.3.2).

Nel 2021, il valore complessivo degli investimenti dichiarati dai principali fornitori di servizi di media audiovisivi lineari risulta essere di poco superiore a 1 miliardo di euro (€ 1.017.747.790,69), un dato in netta crescita in rapporto agli 814,8 milioni di euro riportati per il 2020, che testimoniavano l'impatto negativo della pandemia sul settore.

20 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.29.



**Grafico 2.3.2 - Quote di investimento in opere europee di produttori indipendenti per emittenti nazionali (Anno 2021, %)**

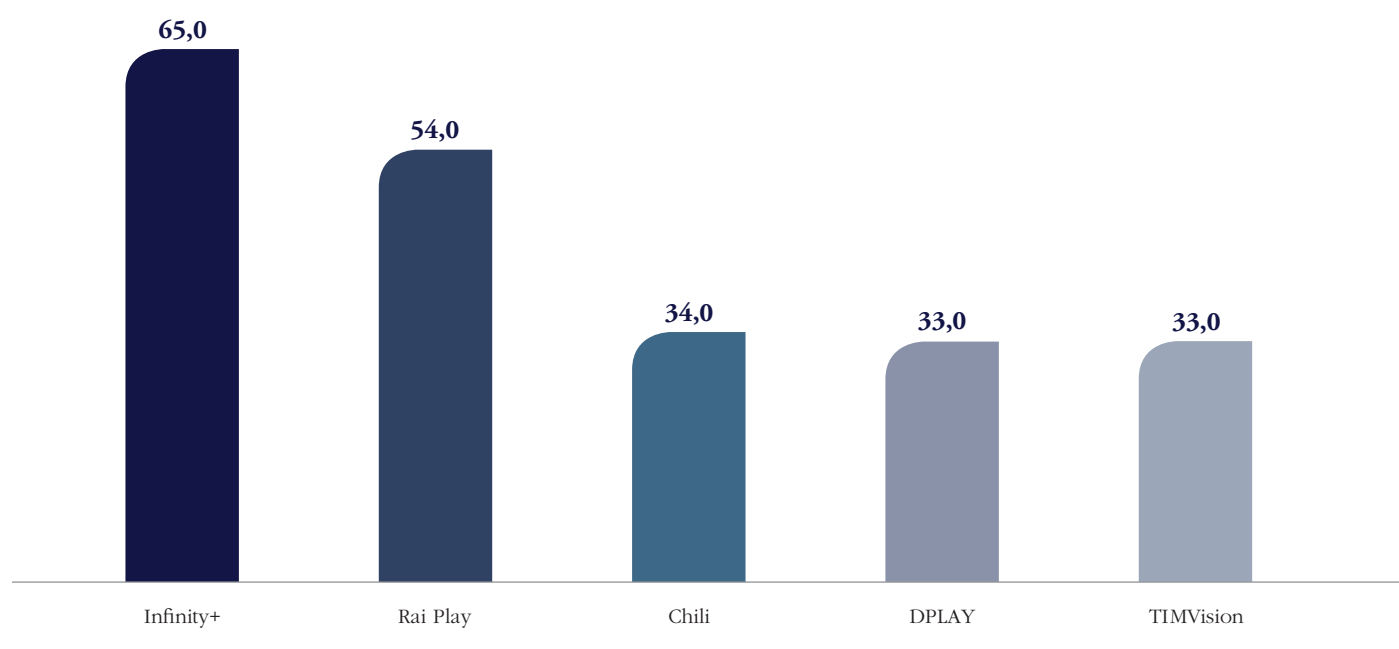


Gli investimenti<sup>21</sup> si sono orientati prevalentemente verso i generi dell'intrattenimento e della fiction, che raggiungono rispettivamente il 35% e il 27% circa del totale, pressoché stabili rispetto allo scorso anno, mentre il genere film passa dal 25% nel 2020 al 20% nel 2021. Con riferimento alla tipologia di investimento, si sottolinea come le emittenti abbiano fatto ricorso a tutte le modalità previste dal Testo unico. Nel dettaglio, gli investimenti in produzione, soprattutto in opere di intrattenimento, rappresentano il 53% del totale. L'acquisto - che costituisce il 9% circa, in netto calo rispetto all'anno precedente - è utilizzato soprattutto per

quanto riguarda i documentari, le fiction e i film. Il pre-acquisto, tipico dell'investimento in prodotti cinematografici, costituisce invece il 25,5%, mentre la co-produzione, utilizzata principalmente per le opere di fiction e animazione, si attesta al 12,7%.

Con riferimento ai servizi di media audiovisivi a richiesta, il grafico 2.3.3 illustra le percentuali di assolvimento degli obblighi di programmazione per singoli cataloghi da parte dei fornitori di servizi *on demand*. Anche in tal caso la soglia del 30% di opere europee recenti, richiesta dal Testo unico, è ampiamente rispettata.

**Grafico 2.3.3 - Quote di programmazione in opere europee su servizi a richiesta (VOD) (Anno 2021, %)**



21 Cfr. Appendice Statistica - Tavole A2.31 e A2.32.

Per la verifica 2021 sono stati raccolti, come nel 2020, anche i dati relativi agli investimenti in opere audiovisive europee realizzate da produttori indipendenti effettuati dagli operatori di *video on demand* che, ancorché stabiliti all'estero, offrono servizi diretti al pubblico italiano. In questo caso, il valore medio dei dati comunicati all'Autorità si attesta al 44% degli investimenti complessivamente effettuati in Italia, pari a circa 149 milioni di euro, ben oltre la soglia di legge del 15% prevista dal Testo unico.

### 2.3.5 I diritti sportivi

Per quel che concerne la commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi, nel periodo di riferimento l'Autorità ha approvato i seguenti documenti: *a)* le linee guida per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi predisposte dalla Lega Società di Pallacanestro Serie A per le stagioni sportive 2022/2023, 2023/2024 (delibera n. 166/22/CONS); *b)* la deroga al divieto di sublicenza ai sensi dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 9 gennaio 2008 n. 9, relativamente alla procedura di assegnazione dei diritti audiovisivi relativi agli eventi del Campionato di serie A, della Coppa Italia e della Supercoppa Italiana per le stagioni sportive 2022/2023, 2023/2024 e 2024/2025 (delibera n. 339/22/CONS); *c)* le linee guida predisposte dalla Lega Italiana Calcio Professionistico per le stagioni sportive 2022/2023, 2023/2024 e 2024/2025; *d)* le linee guida per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi comunicate dalla Lega Nazionale Professionisti Serie A per le stagioni sportive 2024/2025, 2025/2026 e 2026/2027 (delibera n. 423/22/CONS); *e)* le linee guida trasmesse dalla FIGC per la commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi del Calcio Femminile di Serie A relativi alla stagione sportiva 2023/2024 (delibera n. 21/23/CONS).

Le linee guida che disciplinano la commercializzazione dei diritti di trasmissione del campionato di calcio della Serie A contengono disposizioni sulla procedura di vendita, le modalità di composizione dei pacchetti di diritti e i requisiti degli operatori aggiudicatari. In tal senso, l'Autorità ha raccomandato il ricorso a modalità di aggiudicazione dei diritti che, nel rispetto dell'autonomia negoziale, consentano la più ampia diffusione delle partite presso gli utenti. Inoltre, nel testo sono state inserite dettagliate indicazioni per assicurare il rispetto degli standard di regolarità del servizio e di qualità trasmissiva, garantire le rilevazioni degli indici d'ascolto secondo i parametri indicati dall'Autorità. Infine, in tutte le linee guida è stato introdotto l'obbligo per leghe professionistiche di garantire l'esercizio del **diritto di cronaca** attraverso la fornitura delle immagini degli avvenimenti che possono accadere sugli spalti.

Sempre in merito allo stesso provvedimento, si sottolinea che a seguito dell'approvazione della legge n. 6/2023, di conversione del decreto-legge n. 176/2022, che ha modificato l'art. 10 del d.lgs. n. 9/2008, portando a cinque anni la durata massima dei contratti di licenza, la Lega Calcio Serie A ha presentato ad AGCOM e ad AGCM una nuova versione delle linee guida, con identico contenuto rispetto a quelle approvate nel 2022 ad eccezione della possibile durata dei pacchetti (delibera n. 90/23/CONS).

Infine, con riferimento all'attività di monitoraggio degli operatori in materia di diritti sportivi, si registra l'avvio di un procedimento sanzionatorio per violazione delle norme in materia di cronaca radiofonica, di cui alla delibera n. 406/09/CONS e l'archiviazione di un procedimento per oblazione, ossia all'esito del pagamento della sanzione in misura ridotta.

## 2.4

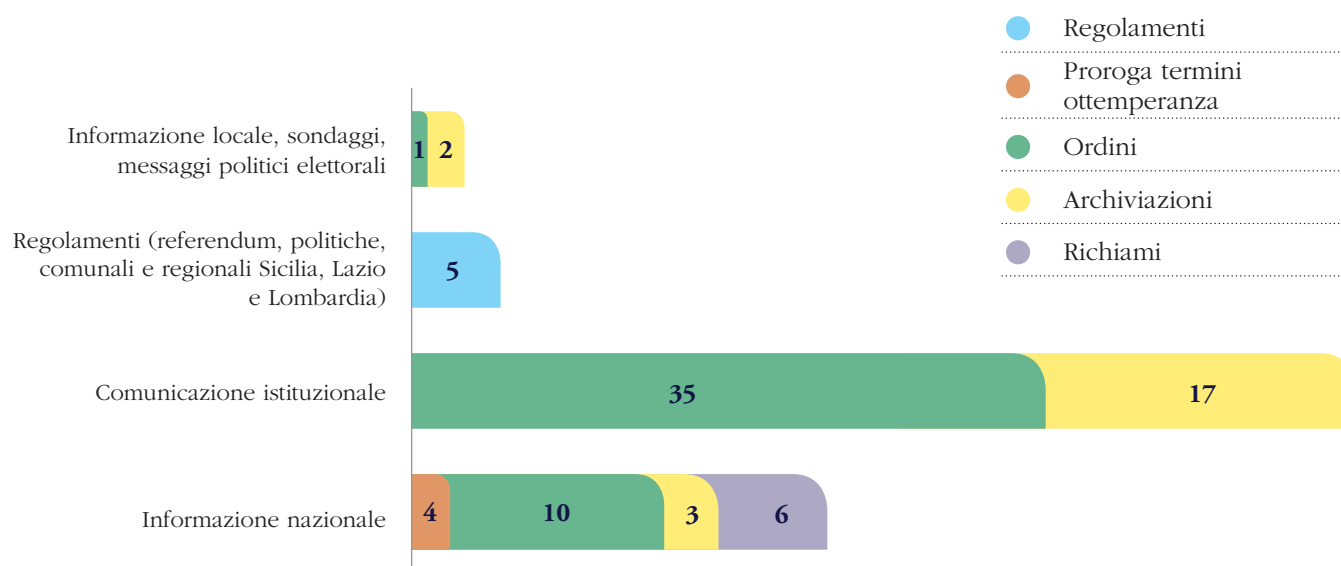
### La tutela e la garanzia dei diritti

#### 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 78

provvedimenti, di cui 52 in tema di comunicazione istituzionale, 23 riguardanti l'equilibrio e la correttezza dell'offerta di informazione politica in ambito nazionale (tra cui sei richiami), uno in ambito locale, uno riferito a un sondaggio e un altro a un messaggio politico elettorale (Grafico 2.4.1).

**Grafico 2.4.1 - Provvedimenti in materia di *par condicio* (aprile 2022 - marzo 2023)**



Quanto all'attività di regolamentazione, nel periodo di riferimento sono stati approvati, in osservanza della legge n. 28/2000, cinque diversi regolamenti in vista dei vari turni elettorali (nazionali, amministrativi e referendari succedutisi tra giugno 2022 e aprile 2023). Particolare e crescente attenzione è stata riservata alle disposizioni per la tutela del pluralismo e della parità di trattamento nei programmi di informazione sulle piattaforme di condivisione di video, anche sulla base degli impegni assunti dagli operatori nel documento *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, nonché di specifici criteri di valutazione dell'attività di monitoraggio (art. 8, delibera n. 299/22/CONS) per le elezioni politiche, cui hanno fatto seguito richiami e numerosi ordini, molti dei quali oggetto di accertamento dell'ottemperanza e di avvio di procedimenti sanzionatori ex art. 1, comma 31, legge n. 249/97.

Inoltre, in materia di divieto di comunicazione istituzionale come disciplinato ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 28/2000, l'Autorità ha presidiato, su segnalazione, l'applicazione del principio costituzionale di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), allo scopo di impedire che le forze politiche di volta in volta in posizione di maggioranza nelle assemblee istituzionali locali e nazionali potessero beneficiare delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, ricorrendo agli strumenti della comunicazione istituzionale al solo scopo di veicolare forme surrettizie di propaganda politica. Al riguardo, l'Autorità, di concerto con i Co.re.com. competenti, ha vigilato anche sull'utilizzo delle piattaforme digitali, adottando provvedimenti sanzionatori secondo l'orientamento consolidato per il quale l'obbligo di conformarsi agli ordini richiede non solo la pubblicazione di una comunicazione al pubblico attestante l'avvenuta

ta violazione della legge, ma anche la rimozione dei contenuti oggetto del provvedimento, in quanto realizzati in violazione delle prescrizioni dell'ordinamento. A valle dei provvedimenti, il loro adempimento è stato oggetto di puntuale verifica.

Sempre in materia di divieto di comunicazione istituzionale, nove provvedimenti di archiviazione sono stati adottati all'esito di adeguamento spontaneo<sup>22</sup>.

#### 2.4.2 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, vigila 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.

Ai sensi dell'art. 3, comma 3 del citato regolamento, un documento completo descrittivo di natura, caratteristiche e modalità di somministrazione di ciascun sondaggio deve essere trasmesso rispettivamente all'Autorità (nel caso dei sondaggi di opinione) o alla Presidenza del Consiglio dei ministri (nel caso di sondaggi politico-elettorali). In applicazione di tale disposizione, nel periodo di riferimento l'Autorità ha acquisito e pubblicato sul proprio sito 400 documenti relativi ad altrettanti sondaggi d'opinione. Nel medesimo periodo 30 sondaggi di carattere politico-elettorale sono stati inviati alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche del 25 settembre 2022, sono state avviate alcune istruttorie per la violazione della disciplina in materia di sondaggi politico-elettorali. In particolare, cinque istruttorie hanno riguardato l'omessa pubblicazione della nota informativa e si sono concluse con una archiviazione per adeguamento spontaneo; un sesto procedimento, riguardante la presunta violazione del divieto di pubblicazione di sondaggi nei 15 giorni antecedenti al voto, è stato archiviato per assenza dei presupposti, non avendo il contenu-

to oggetto di contestazione natura di sondaggio (delibera n. 408/22/CONS).

#### 2.4.3 I discorsi d'odio

L'ordinamento attribuisce all'Autorità competenze in tema di contrasto ai discorsi d'odio (*bate speech*) nell'ambito del sistema dei servizi di media audiovisivi e dei servizi di piattaforma per la condivisione di video.

Le norme di riferimento per la tutela dei diritti fondamentali della persona si trovano nel TUSMA. L'articolo 4 include tra i principi generali del sistema dei servizi media il rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio, mentre l'articolo 30 demanda all'Autorità la definizione, con apposito regolamento, di criteri vincolanti al fine di orientare la programmazione dei fornitori dei servizi di media audiovisivi a prevenire la violazione dei divieti di istigazione all'odio. Tale ultimo articolo prevede inoltre uno specifico presidio sanzionatorio per i casi di inosservanza dei predetti divieti.

In attuazione di tale disposizione normativa, l'Autorità, con delibera n. 37/23/CONS, ha approvato il "*Regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs 8 novembre 2021, n. 208 (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi)*". L'approvazione del regolamento è stata preceduta da una consultazione pubblica (delibera n. 292/22/CONS), alla quale hanno partecipato fornitori di servizi di media audiovisivi, associazioni di settore, esponenti del mondo universitario e rappresentanti della società civile.

Il regolamento fornisce una disciplina di dettaglio del precetto contenuto nel citato articolo 30 del Testo Unico affinché nei servizi di media audiovisivi e radiofonici sia assicurato l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali della persona e del divieto di istigazione alla violenza o all'odio di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 604-bis del codice penale.

L'attività di contrasto ai discorsi d'odio svolta dall'Autorità con riferimento ai servizi di piattaforma per la condivisione di video è oggetto di specifico approfondimento nel Capitolo 3.

<sup>22</sup> Cfr. delibere nn. 154, 169, 221, 258, 259, 303, 325/22/CONS e delibere nn. 38 e 40/23/CONS.

#### 2.4.4 Gli interventi regolamentari a tutela degli utenti finali in attuazione del nuovo Testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA)

Le novità introdotte nell'ordinamento italiano dal TUSMA hanno consentito ad AGCOM di assumere importanti iniziative a tutela degli utenti finali anche nel settore dei servizi media audiovisivi.

In attuazione dell'articolo 33, comma 4 del TUSMA, d'intesa con il ministero competente, l'Autorità ha avviato, nel mese di dicembre 2022, una consultazione pubblica (delibera n. 379/22/CONS) per determinare le condizioni e i parametri di regolarità del servizio e della qualità delle immagini che devono assicurare i fornitori di servizi media audiovisivi che trasmettono eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico. Si fa riferimento, in particolare, agli eventi che, in considerazione del loro contenuto, dell'ampiezza della platea dei destinatari, della rilevanza economica, sociale, culturale, sportiva o religiosa, suscitano il generale interesse della collettività.

Il processo di definizione di tali standard affronta per la prima volta il tema della misurazione della qualità dei servizi media audiovisivi offerti sulle piattaforme, fissando condizioni e parametri di regolarità del servizio e prescrivendo adeguati, efficaci e tempestivi strumenti di assistenza tecnica. L'impianto generale del provvedimento recepisce infatti le conclusioni istruttorie dei procedimenti di cui alle delibere nn. 334/21/CONS, 17/22/CONS<sup>23</sup>, 232/22/CONS e 250/22/CONS e dei provvedimenti adottati dall'Autorità nei confronti dell'operatore DAZN, e rappresenta la prima iniziativa tesa a regolamentare i servizi offerti dalle piattaforme OTT, individuando - nell'ambito di un efficace dimensionamento della infrastruttura di servizio - metodi e metriche per la valutazione della qualità dei servizi erogati.

L'estensione di quanto richiesto a DAZN a servizi e piattaforme analoghe offre garanzie di un corretto assetto competitivo tra i vari fornitori di servizi media audiovisivi, che si confronteran-

no sulla base di un insieme comune di parametri di qualità e soglie di riferimento e - al contempo - viene garantito ai consumatori un livello comune minimo di qualità e assistenza indipendentemente dalla piattaforma di origine dei contenuti.

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha inoltre avviato due procedimenti istruttori, volti a dare attuazione alle disposizioni del nuovo TUSMA in relazione alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di servizi di media audiovisivi (SMA) e di servizi forniti dalla piattaforma di condivisione di video (VSP).

In particolare, in ossequio all'art. 40 del TUSMA, che attribuisce all'Autorità il compito di definire con proprio regolamento "*procedure trasparenti, non discriminatorie e facilmente accessibili per la risoluzione delle controversie tra utenti e fornitori di servizi di media audiovisivi*", con la delibera n. 193/22/CONS è stata avviata una consultazione pubblica finalizzata a dare attuazione a tale previsione avuto riguardo, in particolare, alle procedure che disciplinano l'utilizzo della piattaforma ConciliaWeb.

Con la delibera n. 358/22/CONS, sono state adottate alcune modifiche regolamentari alla disciplina contenuta nelle delibere nn. 203/18/CONS e 399/18/CONS e in tal modo, a partire dal 1° febbraio 2023, è divenuto possibile utilizzare la piattaforma ConciliaWeb anche per risolvere le controversie tra utenti e fornitori di servizi di media audiovisivi (FSMA).

Attualmente sono registrati sulla piattaforma i seguenti fornitori: Amazon Digital UK Limited (Prime video), CHILI S.p.A., DAZN Limited, Discovery Italia S.r.l., Helbiz Media Italia S.r.l., Netflix services Italy S.r.l., RTI S.p.A. (Infinity - Mediaset Premium), Sky Italia S.r.l. (Sky Wifi - Now TV).

Nei primi quattro mesi di attività (1° febbraio - 31 maggio 2023), il numero di istanze di conciliazione ricevute dall'Autorità è stato pari a 328, delle quali 168 nei confronti di SKY Italia,

<sup>23</sup> Ad esito del procedimento avviato con la delibera n. 334/21/CONS, l'Autorità ha definito i parametri per la misurazione della qualità percepita dall'utente (c.d. *Quality of Experience*, QoE) nel corso della trasmissione delle partite di calcio di serie A distribuite su Internet in *live streaming* dalla Società DAZN (delibera n. 17/22/CONS, modificata dalla delibera n. 232/22/CONS), nonché i criteri per gli indennizzi da corrispondere in caso di disservizi nella fruizione dei contenuti. 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) - consentono, a ciascun abbonato, di verificare l'adeguatezza del servizio fruito e, ove ne ricorrano le condizioni, di richiedere indennizzi al fornitore del servizio medesimo. In caso di accoglimento della richiesta, DAZN deve 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 è pari al 100% dell'abbonamento mensile. La delibera prevede, inoltre, che DAZN aderisca alla piattaforma ConciliaWeb per lo svolgimento della procedura di risoluzione delle controversie.

95 nei confronti di DAZN, 47 nei confronti di TIM (per l'offerta TIM Vision), dieci nei confronti di RTI, cinque nei confronti di Amazon, due nei confronti di Helbiz Media e una nei confronti di Discovery Italia.

Le procedure portate a termine nello stesso periodo sono state complessivamente 260, delle quali 39 sono state concluse con una transazione a seguito di negoziazione diretta tra le parti, tramite il sistema di *chat* della piattaforma, quindi senza l'intervento del conciliatore. Delle restanti, 127 si sono concluse con un verbale di accordo, 24 con la rinuncia da parte dell'utente, 46 con un verbale di mancato accordo, una per mancata comparizione dell'istante. Infine, 23 istanze sono state dichiarate inammissibili, perché presentate da soggetto diverso dal titolare dell'abbonamento o per assenza del reclamo preventivo. Nel medesimo periodo sono pervenute 16 istanze per la definizione della controversia, fra le quali dieci nei confronti, rispettivamente, di DAZN e di SKY Italia, e due nei confronti di TIM e una nei confronti di RTI.

Il secondo intervento, sempre di natura regolamentare, ha riguardato il recepimento dell'articolo 42, comma 9, del TUSMA, ai sensi del quale, *“per la risoluzione delle controversie derivanti dall'applicazione del presente articolo, è ammesso il ricorso alle procedure alternative e stragiudiziali di risoluzione delle controversie fra utenti e fornitori di piattaforme per la condivisione di video dettate, nel rispetto del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, da un apposito regolamento emesso dall'Autorità”*.

Considerata la novità della materia, l'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere preliminarmente un'indagine sull'attuazione dell'articolo 28-ter, paragrafo 7, della direttiva (UE) 2018/1808, da parte degli altri Stati membri, attraverso un questionario somministrato in ambito ERGA. Le risposte ricevute hanno consentito di delineare un *benchmark* di riferimento e di individuare le linee direttrici per la formulazione della proposta regolamentare, tradotta in un documento sottoposto a consultazione pubblica con la delibera n. 22/23/CONS. A valle della consultazione, conclusa il 17 aprile 2023, l'Autorità adoterà in via definitiva il provvedimento di competenza.

Inoltre, l'Autorità ha svolto anche attività di vigilanza e sanzionatoria a tutela dell'utenza in materia di pubblicità e ulteriori obblighi in capo ai fornitori di servizi di media audiovisivi

(TUSMA artt. 43, 44, 45). A tal riguardo, tra il 1° maggio 2022 e il 30 aprile 2023 sono stati avviati 29 procedimenti sanzionatori di cui 4 in ambito nazionale e 25 in ambito locale. Per questi ultimi l'attività di vigilanza è stata condivisa con i già citati Co.re.com., che garantiscono un efficace decentramento sul territorio di alcune delle funzioni proprie dell'Autorità. La maggior parte dei procedimenti si è conclusa con un'ordinanza ingiunzione; complessivamente sono state inflitte sanzioni per 127.192,00 euro.

#### 2.4.5 La tutela dei minori

L'attività di vigilanza dell'Autorità si esplica tradizionalmente anche con il monitoraggio e l'analisi, d'ufficio o su segnalazione, del contenuto di programmi televisivi e radiofonici (prevalentemente di informazione e intrattenimento), al fine di accertarne la conformità agli standard e ai limiti previsti dall'ordinamento. A tal fine, nel periodo di riferimento, in aggiunta all'abituale attività di monitoraggio a campione o su segnalazione, sono state oggetto di attività preistruttoria alcune campagne pubblicitarie e una serie televisiva diffusa da un servizio di media audiovisivo non lineare. Nello svolgimento di tali attività, l'AGCOM si avvale costantemente e di volta in volta della preziosa collaborazione di organi qualificati quali i Comitati regionali per le comunicazioni, il Comitato media e minori, la Direzione generale cinema e audiovisivo del ministero della Cultura, il Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'Editoria della Guardia di Finanza.

A fronte di un sostanziale allineamento dei comportamenti delle emittenti nazionali ai precetti normativi, in particolare in materia di **tutela dei minori**, frutto del pluriennale lavoro di indirizzo e orientamento dell'AGCOM, nell'emittenza locale si sono riscontrate alcune criticità, pur se all'interno di un quadro di tendenziale riduzione del contenzioso.

Nello specifico, i procedimenti sanzionatori relativi a programmi diffusi in ambito locale, conclusi nel periodo preso in considerazione, hanno riguardato la messa in onda di pubblicità di bevande superalcoliche in fascia oraria protetta. Secondo il par. 4.4 lett. a) del Codice di autoregolamentazione media e minori, tra le ore 16.00 e le ore 19.00, è infatti vietata in tutte le trasmissioni la pubblicità di bevande superalcoliche e quella di bevande alcoliche all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori nonché

nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive.

Con le delibere nn. 138/22/CSP e 3/23/CSP l'Autorità ha sanzionato due emittenti televisive locali per aver trasmesso comunicazioni commerciali di bevande superalcoliche in orari non consentiti. Con la delibera n. 41/22/CSP è stato invece archiviato il procedimento avviato nei confronti di una emittente televisiva locale atteso che nel corso degli approfondimenti istruttori le bevande pubblicizzate sono risultate non aventi natura di superalcolico, in quanto con gradazione alcolica non superiore al 21 per cento di alcol (*ex art. 1, comma 2, della legge n. 125/2001*).

## 2.4.6 Alfabetizzazione mediatica e digitale

L'alfabetizzazione digitale e l'uso consapevole dei mezzi di comunicazione (*media literacy*) costituiscono obiettivi essenziali per contrastare efficacemente i fenomeni di disinformazione (*fake news*) e di incitamento all'odio, nonché per mitigare i rischi cui soprattutto i minori sono esposti nel consumo di media tradizionali e online. La promozione dell'alfabetizzazione e della cultura digitale e la tutela dei soggetti più vulnerabili figurano, non a caso, tra i sette obiettivi strategici che guidano l'azione dell'Autorità (cfr. par. *Le linee strategiche e i programmi di lavoro*, oltre al *Piano della performance 2023-2025* adottato con delibera n. 111/23/CONS).

Il TUSMA ha inoltre attribuito all'Autorità una specifica competenza in materia di monitoraggio delle iniziative di alfabetizzazione mediatica e digitale da parte dei fornitori di servizi di media e fornitori di piattaforme di condivisione video (art. 4, comma 4), attribuendo al tempo stesso la promozione di dette attività al ministero competente, d'intesa con l'Autorità medesima (art. 4, comma 3).

Nel periodo di riferimento, l'attività di monitoraggio è stata espletata per la prima volta, attraverso lo svolgimento di attività di ricerca *desk*, l'invio di richieste di informazioni ai principali fornitori di servizi di media e fornitori di piattaforme di condivisione video operanti sul territorio nazionale e la successiva raccolta e analisi dei contributi. Il relativo rapporto, che contiene tabelle sinottiche di sintesi delle principali aree tematiche di riferimento e della tipo-

logia di iniziative svolte dagli operatori, è stato inviato al MIMIT a dicembre 2022. Dati e contenuti dell'attività di monitoraggio sono successivamente confluiti nella relazione periodica inviata alla Commissione europea da parte dello stesso ministero, redatta ai sensi della recente Comunicazione della Commissione europea recante "*Orientamenti a norma dell'articolo 33 bis, paragrafo 3, della direttiva sui servizi di media audiovisivi relativi all'ambito di applicazione delle relazioni degli Stati membri sulle misure di promozione e sviluppo dell'alfabetizzazione mediatica*". Nel corso dei prossimi mesi, l'Autorità avvierà un secondo ciclo di monitoraggio, relativo in particolare alle attività di promozione intraprese dai soggetti istituzionali ai sensi dell'art. 4, comma 3 del TUSMA.

Parallelamente alle attività istituzionali condotte a seguito delle nuove attribuzioni del TUSMA, l'Autorità, coerentemente con il perseguimento dei suoi obiettivi strategici, ha avviato un proprio percorso autonomo in materia di *digital* e *media literacy*, che si è concretizzato in particolare nella pubblicazione di criteri di indirizzo per l'esercizio delle funzioni delegate ai Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.) in materia di *media education*. Alla luce della ricognizione effettuata nel corso del 2022, l'Autorità ha riformulato la delega contenuta nel precedente Accordo Quadro, con l'obiettivo, da un lato, di favorire la nascita di una cornice di riferimento omogenea nell'ambito della quale i Co.re.com. potranno svolgere le attività delegate e, dall'altro, di tenere in ogni caso presenti le numerose iniziative di *media education* già svolte in passato dai diversi Comitati a livello territoriale.

Il nuovo Accordo Quadro, di cui alla delibera n. 427/22/CONS, ha quindi previsto all'articolo 4, comma 1, lett. a), che siano delegate ai Co.re.com. le funzioni di "*tutela e garanzia dell'utenza, con particolare riferimento ai minori, attraverso iniziative di educazione all'utilizzo dei media tradizionali e dei nuovi media decenerate sul territorio nazionale da svolgersi nell'ambito delle attività di alfabetizzazione mediatica e digitale promosse dall'Autorità, anche in raccordo con altre istituzioni nazionali, tenendo conto delle attività di media education promosse dagli stessi Co.re.com. nell'ambito di funzioni proprie previste dalle rispettive leggi regionali*". Nell'ambito di questa delega, è pertanto attualmente in corso di svolgimento una fase di consultazione con gli stessi Comitati.

Inoltre, l'Autorità ha realizzato un'analisi di contesto attraverso l'uso di banche dati in proprio possesso, su consumo dei media, uso dei social network e dei principali dispositivi tecnologici nella popolazione italiana, che potrà costituire la base per l'avvio di una ricerca in materia di fabbisogno di alfabetizzazione digitale e mediatica delle diverse fasce della popolazione italiana.

È infine proseguito il confronto internazionale con altre Autorità di regolamentazione impegnate sui temi della *media literacy*, sia attraverso incontri bilaterali, sia attraverso la partecipazione alla *Media and Information Literacy Task Force* di EPRA e al *Media Literacy Action Group* di ERGA.

#### 2.4.7 La tutela degli utenti con disabilità

Il recepimento della direttiva (UE) 2018/1808 ha introdotto importanti novità nella tutela dell'utenza con disabilità sensoriale. L'articolo 31 del Testo Unico, recante "*Accessibilità agli utenti con disabilità*", disciplina, infatti, detto requisito nella prospettiva di un ampliamento progressivo della fruibilità dei servizi di media agli utenti con disabilità sensoriale, conferendo all'Autorità il compito di adottare misure idonee e proporzionate volte ad assicurare che i fornitori di media audiovisivi rendano i loro servizi progressivamente più accessibili, sentite le associazioni di categoria e ricorrendo anche a procedure di co-regolamentazione.

In tale ambito, con delibera n. 151/22/CONS è stato istituito il tavolo tecnico sull'ac-

cessibilità, i cui lavori sono stati preliminarmente finalizzati ad effettuare una ricognizione delle misure già assunte e di quelle previste nel prossimo triennio dai fornitori di servizi media audiovisivi. La ricognizione è stata altresì volta a raccogliere le esigenze e i punti di vista delle associazioni dei disabili sensoriali che rappresentano un imprescindibile punto di riferimento. L'art. 31 del Testo Unico individua nel "piano d'azione" lo strumento per la programmazione triennale delle misure da implementare. Esso è predisposto dai fornitori di servizi media secondo criteri vincolanti stabiliti nell'ambito delle procedure di co-regolamentazione in seno al tavolo tecnico sull'accessibilità, avuto riguardo ai principi di gradualità e proporzionalità di cui al citato art. 31. I fornitori dovranno riferire periodicamente all'Autorità in ordine all'attuazione delle misure assunte e comunicare i piani d'azione con periodicità almeno triennale. Ai sensi del comma 3 dell'art. 31, l'Autorità, sentito il ministero competente (MIMIT), ha già trasmesso alla Commissione europea gli esiti della prima ricognizione effettuata in ordine alle misure assunte dai fornitori; successive relazioni saranno trasmesse alla Commissione europea almeno ogni tre anni. Ai sensi dell'art. 31, comma 4 dovrà sempre essere garantita l'accessibilità ai servizi di media audiovisivi contenenti informazioni di emergenza, inclusi i comunicati e gli annunci pubblici in situazioni di catastrofi naturali. Inoltre, in base alle previsioni del comma 6, dovrà istituirsi presso l'Autorità un "Punto di contatto unico online" volto a fornire informazioni e raccogliere reclami.



## 2.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

Nel settore dei media continua il processo di transizione verso un quadro regolamentare che recepisca tutte le novità introdotte nell'assetto delle regole europee e nazionali a garanzia del pluralismo inteso nelle sue varie accezioni.

Come già evidenziato, nel corso del 2022 si è completato l'iter legislativo europeo del regolamento del *Digital Services Act* (DSA) e quello del *Digital Market Act* (DMA) mentre, con riferimento al quadro normativo nazionale, vanno considerate le numerose linee di attività conseguenti all'entrata in vigore del TUSMA. Di conseguenza, il set di indicatori predisposto per il monitoraggio dell'azione dell'Autorità (Tabella 2.5.1)<sup>24</sup>, che ha l'intento di fornire informazioni sintetiche riguardo ai vari aspetti del pluralismo sottoposti alla vigilanza di AGCOM, va interpretato tenendo conto dell'evoluzione del quadro normativo europeo e nazionale, delle specifiche azioni intraprese dall'Autorità e degli scenari di mercato, così come descritti nei paragrafi precedenti.

Entrando più nel dettaglio, gli indici di concentrazione costituiscono una misura del grado di concorrenzialità e, di riflesso, di benessere sociale nei diversi ambiti che caratterizzano il settore dei media, in particolare il settore della televisione in chiaro, quello della televisione a pagamento, della radio e dell'editoria quotidiana. Le differenti configurazioni dei costi, degli investimenti e della normativa di riferimento dei vari media considerati si riflettono sul valore dei corrispettivi indici, delineando scenari caratterizzati da una maggiore concorrenza nei segmenti della radio e dell'editoria quotidiana, ma maggiormente concentrati in quelli della televisione, in chiaro e a pagamento, seppure in quest'ultimo caso con una riduzione della concentrazione di circa 2 punti percentuali. Come emerge dall'analisi degli scenari di mercato dei media tradizionali (par. 2.1), nel 2022 si registra un andamento nel

complesso negativo per le risorse pubblicitarie (l'unica eccezione è rappresentata dal settore radiofonico). Per le entrate derivanti dagli utenti si riscontrano due tendenze opposte. Da un lato, prosegue la contrazione dei settori della televisione a pagamento satellitare e digitale terrestre e dell'editoria quotidiana (che mostra gli effetti di una crisi strutturale di lunga durata); dall'altro, continuano a crescere in maniera sostenuta i ricavi generati dalle offerte televisive delle piattaforme online.

Gli indicatori predisposti per il monitoraggio del pluralismo interno fanno riferimento ai contenuti di natura informativa giacché essi costituiscono una rilevante risorsa per la formazione dell'opinione pubblica. In tale ottica, il servizio pubblico continua a svolgere un ruolo di primo piano.

Per ciò che attiene al pluralismo sociale, gli indicatori evidenziano che il tempo di parola dei diversi soggetti sociali, quale misura indicativa dello spazio disponibile nei telegiornali e nei programmi alle diverse esigenze, sociali, politiche e culturali presenti nel Paese, ha visto, nel corso del 2022, la prevalenza del tempo destinato all'informazione politica (37% del tempo di parola complessivo destinato ai partiti politici), in parte spiegata dalla ricorrenza delle elezioni politiche del 2022<sup>25</sup>. Un ulteriore importante dato da evidenziare è la crescita del peso del tempo destinato all'informazione relativa al contesto europeo (6,8% nel 2022 rispetto al 4,5% del 2021), anche per effetto della guerra in Ucraina. Cresce il tempo di parola del "Vaticano/Chiesa Cattolica"<sup>26</sup>, il cui peso ha raggiunto, nel 2022, il 6,3%. Resta molto alto il divario per quanto riguarda la presenza di uomini e donne, appartenenti al mondo della politica, nei programmi e nei telegiornali con un tempo destinato ai primi pari all'83,9%, mentre solo il 16,1% alle donne.

<sup>24</sup> La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale – cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.35.

<sup>25</sup> Fonte: monitoraggio GECA.

<sup>26</sup> I criteri di rilevazione di GECA indicano, tra i "soggetti confessionali" rilevati, "Vaticano e Chiesa Cattolica".

Tenuto conto di quanto descritto nel paragrafo 2.3.4 in merito al rispetto delle soglie minime di legge delle quote di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti, gli indicatori di monitoraggio predisposti per vigilare sull'evoluzione del pluralismo culturale mostrano un incremento rilevante sia nella quote di programmazione di opere europee, sia per ciò che concerne gli investimenti, in quest'ultimo caso in parte per la ripresa del settore dopo il periodo negativo causato dalla pandemia.

L'evoluzione degli indicatori dell'azione regolamentare nel settore va letta, come descritto all'inizio del paragrafo, in maniera integrata, in particolare con quanto risultante dall'analisi degli scenari di mercato (par. 2.1) e dalla descrizione delle novità normative (par. 2.2) e fornisce un'informazione sull'adeguatezza dell'attività regolamentare e di vigilanza effettuata dall'Autorità, tenuto conto dello scenario di transizione che

caratterizza il settore. In particolare, se da una parte vanno evidenziate le strutturali difficoltà che persistono nel settore dell'editoria quotidiana, nonché il periodo di riassetto del finanziamento dell'informazione nel suo complesso, con riferimento anche al ruolo svolto dalle piattaforme online (cfr. capitolo 3), dall'altra si intravedono, almeno per alcuni settori, gli effetti benefici dovuta alla leggera crescita economica registrata a seguito della fine dello stato di pandemia da Covid-19.

Pertanto, le attività dell'Autorità proseguono lungo un percorso che, avendo come obiettivo generale la tutela del pluralismo, è volto a garantire uno sviluppo concorrenziale dei vari settori che caratterizzano i media, a vigilare sulla protezione degli utenti, in particolar modo di alcuni gruppi specifici come i minori, e a consolidare il rilevante ruolo che l'Autorità si è ritagliata, nel corso del tempo, nei processi legislativi in ambito europeo.

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

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021	Valore 2022
Pluralismo esterno	Indice di concentrazione	Indice CR4 - televisione in chiaro	87,9%	87,7%	88,9%	89,1%	89,0%
		Indice CR4 - televisione a pagamento	98,5%	95,9%	94,5%	92,3%	90,5%
		Indice CR4 - settore radio	54,5%	58,1%	56,3%	56,7%	57,1%
		Indice CR4 - editoria quotidiana	62,3%	61,5%	61,2%	60,7%	61,4%
	Tirature quotidiani	Tirature del leader di mercato	19,1%	19,1%	17,6%	17,7%	17,6%
Pluralismo interno	Pluralismo informativo	Numero di ore di informazione – servizio pubblico radiotelevisivo <sup>(1)</sup>	6.957	6.029	6.047	6.266	6.775
Pluralismo sociale	Tempo di parola dei soggetti sociali	Tempo di parola dei soggetti sociali nei tg (%) – tutte le emittenti	Organi Costituz. 31,3%	Organi Costituz. 31,3%	Organi Costituz. 26,7%	Organi Costituz. 24,7%	Organi Costituz. 23,0%
			Partiti 38,1%	Partiti 44,6%	Partiti 21,9%	Partiti 27,1%	Partiti 37,0%
			Vaticano/Chiesa Cattolica 5,8%	Vaticano/Chiesa Cattolica 4,9%	Vaticano/Chiesa Cattolica 3,8%	Vaticano/Chiesa Cattolica 4,9%	Vaticano/Chiesa Cattolica 6,3%
			Ammin. locali 7,7 %	Ammin. locali 5,9 %	Ammin. locali 12,5 %	Ammin. locali 6,9%	Ammin. locali 4,7%
			UE 5,2%	UE 6,1%	UE 4,9%	UE 4,5%	UE 6,8%
			Altri soggetti 12,1%	Altri soggetti 13,3%	Altri soggetti 30,1%	Altri soggetti 31,9%	Altri soggetti 22,3%
	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%	Uomini 83,9% Donne 16,1%	
Pluralismo culturale	Obblighi di programmazione e investimento	Quote di programmazione di opere europee - media dei principali <i>broadcaster</i> : superamento in percentuale della soglia minima <sup>(2)</sup>	21%	19%	28%	22%	31%
		Investimento in opere europee di produttori indipendenti - media dei principali <i>broadcaster</i> : superamento in percentuale della soglia minima <sup>(2)</sup>	71%	93%	96%	89%	94%

**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.



# 3.

I SERVIZI INTERNET  
E LE PIATTAFORME ONLINE



# 3.1

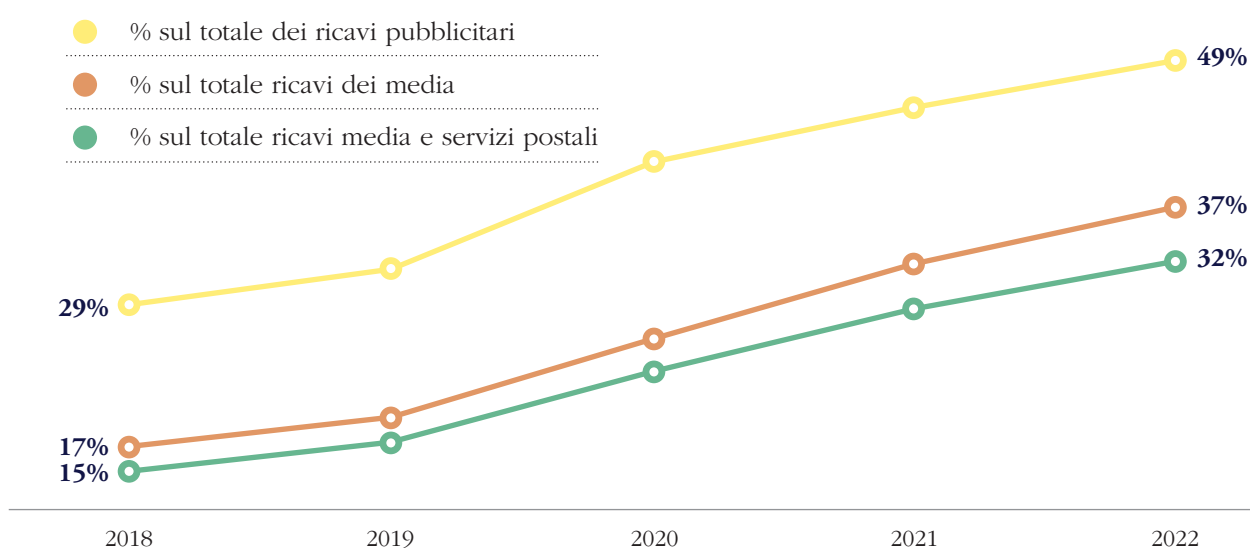
## I mercati

Analizzando gli ambiti di regolamentazione da parte dell’Autorità, nel settore dei servizi digitali, è possibile apprezzare un’accresciuta rilevanza delle piattaforme. Ad essa hanno contribuito molteplici fattori, fra i quali lo sviluppo di infrastrutture di comunicazioni ad alta velocità che, come noto, risultano decisive per assicurare

livelli di connettività sempre più elevati ed efficienti.

La crescita delle piattaforme può innanzitutto essere osservata attraverso l’evoluzione dei ricavi complessivi realizzati da tali operatori nei settori delle comunicazioni (Grafico 3.1.1).

**Grafico 3.1.1 - Incidenza delle piattaforme online nei settori delle comunicazioni (ricavi, %)**



Nel dettaglio, considerando i ricavi da inserzioni pubblicitarie su tutti i mezzi di comunicazione nel periodo 2018-2022, le piattaforme hanno registrato un incremento della propria quota di 20 punti percentuali, raggiungendo un peso pari a quasi la metà delle risorse.

Esaminando invece il complesso dei ricavi dei media (entrate realizzate sul versante degli inserzionisti e su quello degli utenti, e risorse pubbliche: canone, contributi e provvidenze), l’incidenza delle piattaforme risulta, nel quinquennio di riferimento, più che raddoppiata. Tale deciso incremento è riconducibile principalmente alla componente pubblicitaria, per la quale si ravvisa una dinamica di tendenziale concentrazione di risorse in favore delle piattaforme, a detrimento degli operatori tradizionali (editori e concessionarie tradizionali) che, come di seguito specificato, risulta connessa a una molteplicità di fattori (ca-

ratteristiche economiche, strategie adottate dagli operatori e complessità dei processi di intermediazione pubblicitaria). Altrettanto determinante, come anticipato nel Capitolo 2, è la crescita del peso delle piattaforme nell’offerta dei servizi televisivi a pagamento sul web.

Infine, anche estendendo l’analisi ai ricavi ottenuti nei servizi postali (in particolare riferibili al segmento della consegna dei pacchi), l’incidenza delle piattaforme sui ricavi totali risulta più che raddoppiata negli ultimi cinque anni. La flessione strutturale dei servizi postali tradizionali, da un lato, e la progressiva diffusione degli acquisti online, dall’altro – fenomeni che denotano un processo di trasformazione dei modelli di produzione e consumo già in atto da diversi anni nel settore postale – hanno indubbiamente favorito lo sviluppo di **piattaforme globali** in grado di stimolare l’offerta di servizi e l’entrata delle stesse in nuovi mercati.

Il ruolo assunto dalle piattaforme, sul piano nazionale e su quello globale, impone una serie di riflessioni anche sotto il profilo del pluralismo informativo. Al riguardo, si osserva che i motori di ricerca, i social network e le piattaforme di condivisione di video gestiti dai grandi *player* globali costituiscono veri e propri **gatekeeper di accesso all'informazione** in rete, per i cittadini e per gli editori online, i cui obiettivi di diffusione dipendono in maniera rilevante dalle piattaforme. Un sistema così fluido richiede un monitoraggio continuo e iniziative istituzionali capaci di accrescere la trasparenza del sistema dell'informazione online, per contrastare fenomeni quali la disinformazione, la polarizzazione, l'esposizione selettiva, l'insorgenza di *echo chamber*, e per assicurare una adeguata tutela ai minori che navigano in rete. In questo scenario si inserisce il dibattito sulla qualità dell'informazione, la tutela del diritto d'autore e delle professioni dell'informazione e della divulgazione. Temi sui quali l'Autorità, alla luce della normativa europea e in conformità al proprio mandato, è attualmente impegnata.

### 3.1.1 Il settore pubblicitario e la pubblicità online

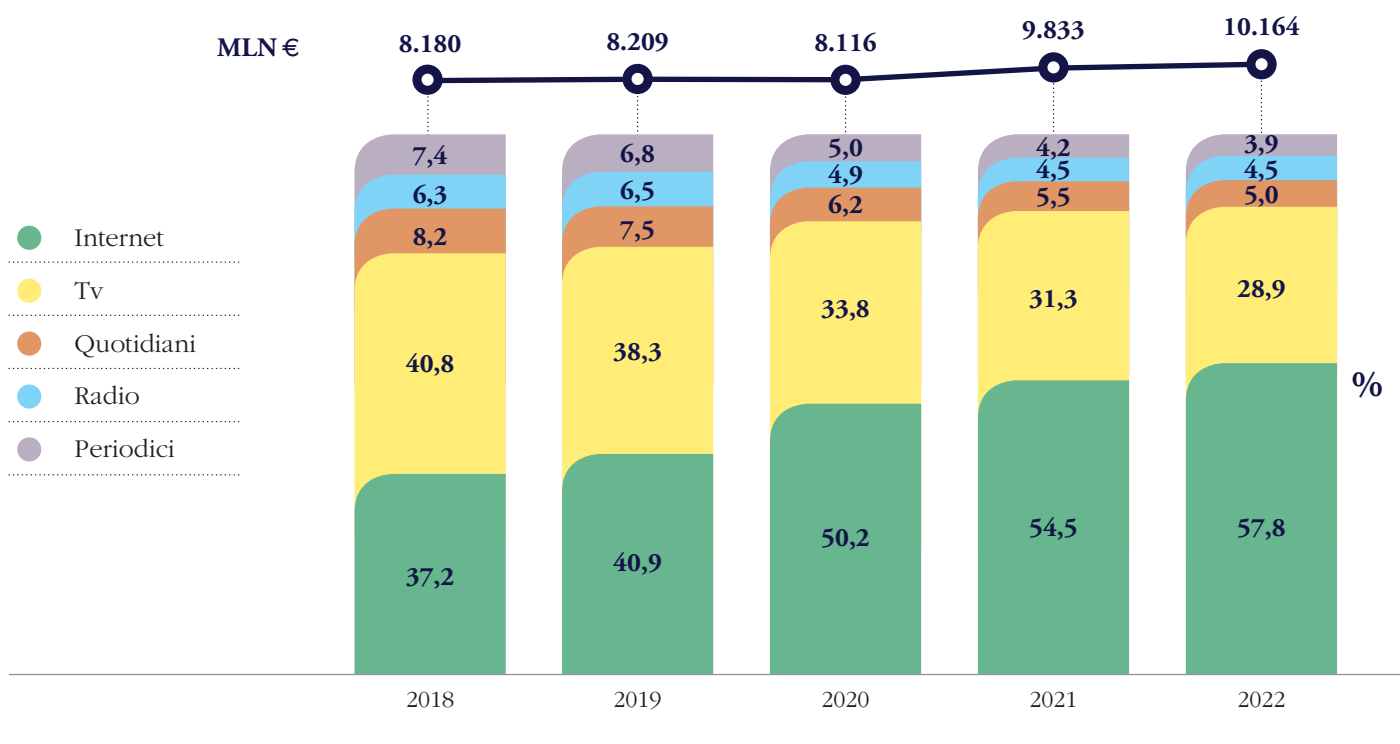
L'analisi delle entrate pubblicitarie complessive di tutti i mezzi di comunicazione (radio,

tv, editoria e online) conferma una dinamica, in atto già da diversi anni: i sempre **maggiori investimenti sulla pubblicità in rete**.

Ciò assume particolare rilevanza se si considera che i ricavi da inserzioni pubblicitarie, nel 2022, giungono a rappresentare il 59% del valore economico complessivamente realizzato attraverso i mezzi di comunicazione (tradizionali e online), comprensivo delle risorse ottenute dal lato dall'utente per l'acquisto di contenuti e delle entrate di natura pubblica (canone, convenzioni e provvidenze pubbliche).

Limitando l'analisi ai ricavi pubblicitari, si conferma, anche nel 2022, la dinamica di tendenziale crescita del settore, seppure rallentata per effetto della crisi sanitaria del 2020. L'andamento positivo del prodotto interno lordo derivante dalla ripresa delle attività economiche e produttive nell'ultimo anno, sebbene altalenante nel corso dei diversi trimestri, ha accresciuto la propensione da parte delle aziende a investire in pubblicità, consentendo, pertanto, al settore di recuperare le perdite subite e di attestarsi su valori decisamente superiori al 2018 (Grafico 3.1.2).

Grafico 3.1.2 - Ripartizione dei ricavi pubblicitari per mezzo (% , milioni di euro)





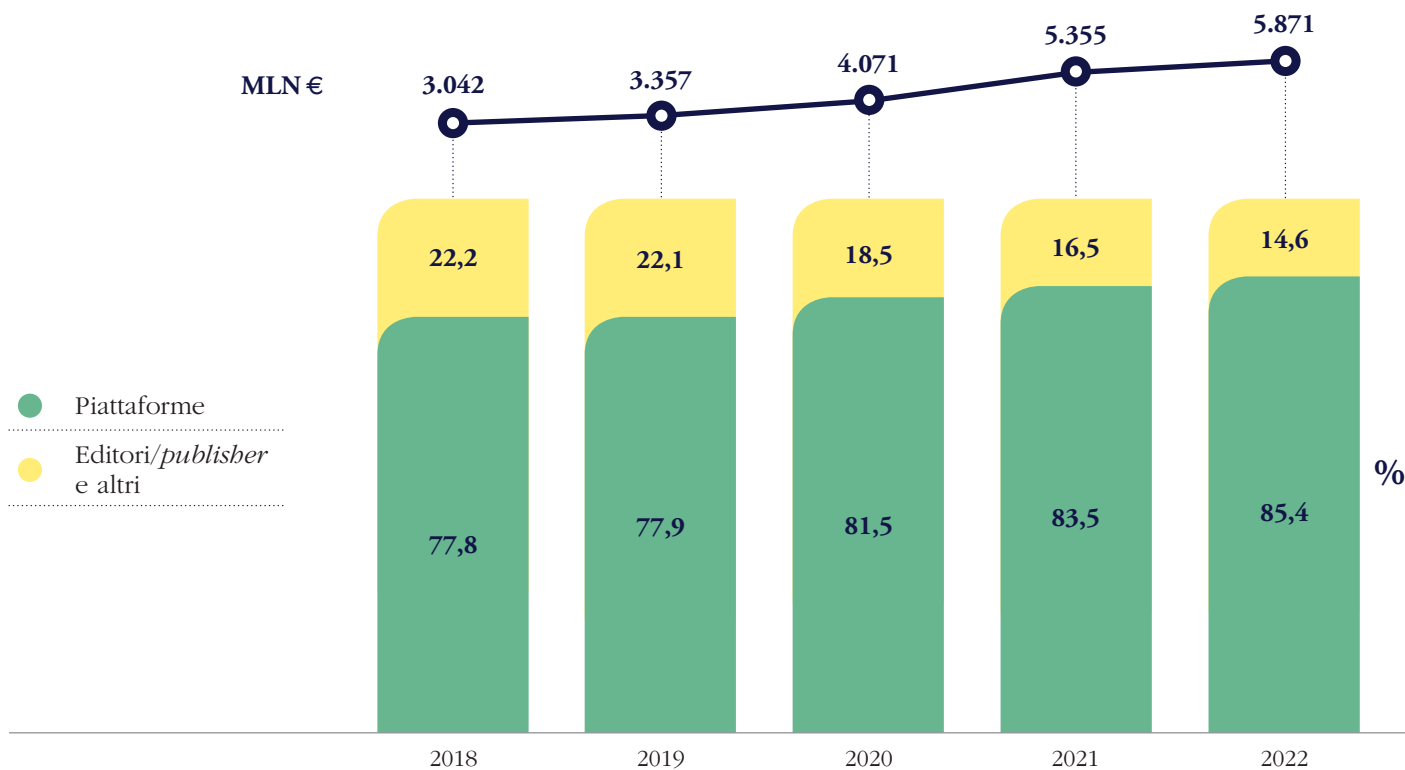
L'andamento del settore va analizzato considerando il differente contributo delle sue componenti. Se, da un lato, si osserva una crescita sostenuta della pubblicità online, che sembra non aver risentito delle criticità economiche derivanti dall'emergenza sanitaria e dal conflitto in Ucraina, dall'altro, la pubblicità attraverso i media tradizionali mostra un'evoluzione meno lineare in quanto maggiormente correlata alle fasi del ciclo economico.

Nello specifico, la progressiva ascesa della pubblicità online (e in particolare delle piattaforme di intermediazione attive sul piano internazionale) ha comportato, già da diversi anni, una graduale contrazione del peso dei media classici sul valore complessivo dei ricavi pubblicitari. Nel 2022, il divario tra la pubblicità online e la raccolta degli altri settori si è ulteriormente ampliato. I ricavi da inserzioni pubblicitarie su Internet, che già a partire dal 2019 superano il 40% delle

entrate complessive, scardinando il primato storico della televisione, registrano nell'ultimo anno un'ulteriore crescita e raggiungono il 58% delle entrate pubblicitarie totali.

L'analisi della composizione della pubblicità online (Grafico 3.1.3) evidenzia una progressiva **concentrazione delle risorse pubblicitarie** gestite dalle piattaforme. Più precisamente, l'incidenza delle piattaforme sui ricavi lordi complessivi – ossia sulla raccolta pubblicitaria gestita e intermedia ai fini della compravendita di spazi, sia sui propri siti e applicazioni sia su quelli di soggetti terzi al lordo della quota retrocessa – cresce progressivamente fino a raggiungere, nelle stime per il 2022, un valore superiore all'85%. Tale evoluzione, che si contrappone alla graduale erosione dei volumi di pubblicità intermediati da *publisher* e concessionarie tradizionali, conferma la difficoltà da parte di tali attori nel mantenere adeguati livelli di competitività rispetto alle piattaforme internazionali.

**Grafico 3.1.3 - Incidenza delle piattaforme nella pubblicità online (% sul totale dei ricavi)**



Le ragioni del dominio delle piattaforme internazionali sono determinate sia dalle caratteristiche economiche del comparto (presenza di esternalità di rete dirette, indirette e incrociate, rendimenti crescenti di scala, ostacoli al *multi-homing*, costi di *switching* e *sunk cost*), sia dalle

strategie di integrazione verticale e di differenziazione orizzontale adottate nel corso degli anni. Ciò ha consentito di ottenere posizioni di rilievo sia a monte sia a valle della catena del valore, e vantaggi economici difficilmente replicabili dai propri concorrenti.

Nel dettaglio, in virtù di tali strategie, le piattaforme sono attualmente in grado di offrire numerosi servizi nelle diverse fasi della filiera produttiva e, quindi, di attrarre, mediante i propri siti e le proprie applicazioni, quote sempre più ampie di audience. A ciò si aggiunge la straordinaria capacità dei grandi *player* internazionali di disporre, raccogliere, conservare e aggregare in maniera efficiente una grande mole di dati individuali sugli utenti, nonché di utilizzare sofisticate tecniche di *big data analysis* per ottenere un'accurata profilazione degli utenti, che rende i servizi di intermediazione pubblicitaria offerti da tali soggetti particolarmente attraenti per gli investitori.

Nel corso degli ultimi dieci anni il sistema di negoziazione di spazi pubblicitari online è diventato sempre più caratterizzato dalla presenza di modelli automatici di compravendita delle inserzioni in cui il contatto diretto fra inserzionista e *publisher* è stato gradualmente sostituito dal ricorso a piattaforme tecnologiche. Tali modelli di vendita hanno accresciuto la dipendenza del sistema pubblicitario (e dei suoi attori) dagli intermediari tecnologici (*ad network*, *network* di affiliazione, motori di ricerca, *social network*). Le piattaforme, oltre a realizzare quote maggioritarie di ricavi in tutti gli stadi della catena del valore della pubblicità online, si avvalgono in minima parte dei servizi di intermediazione di terzi operatori. Per contro, i *publisher* e le concessionarie tradizionali sono presenti con quote inferiori nella filiera e utilizzano in modo consistente i servizi di intermediazione delle piattaforme.

Ne deriva che, analogamente a quanto osservato sul piano globale<sup>1</sup>, **nel settore nazionale della pubblicità online vanno consolidandosi elevati livelli di concentrazione**. La distribuzione dei ricavi per operatore conferma la presenza di un limitato numero di *player* internazionali, con quote di fatturato significative e in crescita, a fronte di un elevato numero di altri attori economici (teoria della coda lunga), che realizzano ricavi decisamente inferiori e tendenzialmente sempre più distanti da quelli ottenuti dai primi operatori. Considerando, infatti, i ricavi lordi da pubblicità online, si conferma la rilevanza dei soggetti collocati nelle prime tre posizioni, che rappresentano oltre il 70% del valore complessivo stimato del mercato. Alphabet/

Google e Meta/Facebook mantengono il primato delle risorse da pubblicità online, con fatturati in crescita sia con riferimento alle entrate pubblicitarie lorde (derivanti, come detto, dalle entrate da inserzioni pubblicitarie sui propri siti e applicazioni, nonché dall'attività di intermediazione pubblicitaria condotta per terzi operatori al lordo della quota retrocessa a questi ultimi), sia considerando i ricavi netti (ottenuti dalla vendita di spazi propri o di terzi operatori, al netto della quota retrocessa ai proprietari dei siti o applicazioni). Al terzo posto, si conferma la presenza di Amazon con entrate pubblicitarie in deciso aumento anche nel 2022.

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

I servizi online realizzati dalle piattaforme comprendono più aree di attività e si estendono dai servizi infrastrutturali e cloud (servizi di accesso a Internet; CDN; servizi di *hosting*) ai software e programmi (sistemi operativi; browser); dall'*e-commerce* (*direct* e *retail*) all'intermediazione; dai motori di ricerca (generici e tramite assistenza vocale) ai social network generici e specializzati; dai servizi di messaggistica istantanea alla pubblicità online; dai video (*video sharing*; *video streaming*; VOD) ai servizi di geolocalizzazione e mappe; fino a includere tutti gli altri servizi di comunicazione (es. e-mail), i sistemi di pagamento, e i servizi emergenti (es. intelligenza artificiale, *quantum computing*).

Sotto il profilo economico, come già osservato per il settore della pubblicità online, i mercati dei servizi in cui operano le piattaforme online continuano a essere caratterizzati da un'alta concentrazione, da significative economie di scala e di scopo, nonché dalla presenza di barriere all'ingresso e, più di frequente, allo sviluppo. Più specificamente, le piattaforme, per un verso, a fronte di elevati costi fissi di produzione del servizio, sostengono per ogni utente addizionale costi marginali molto bassi o tendenti allo zero, per altro verso, ottengono risparmi di costo nell'ampliare la propria presenza in ambiti adiacenti, potendo sfruttare fattori come le complementarità tra servizi, la condivisione di tecnologie, l'incrocio di dati. Inoltre, la possibilità per le nuove imprese presenti sul mercato di sottrarre quote di mercato all'operatore leader è resa difficoltosa da fattori quali la sussistenza di effetti

1 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.4.

diretti e indiretti di rete - in grado di influenzare la propensione di consumatori e utenti commerciali a aderire a una piattaforma - e gli elevati costi di *switching* e di *multi-homing* per gli utenti. Tali ostacoli all'espansione dei nuovi concorrenti sono il risultato dei processi di integrazione verticale e differenziazione orizzontale messi in opera negli anni dalle maggiori piattaforme, della conseguente disponibilità di una grande massa di dati (acquisiti in considerazione del gran numero di utenti raggiunti, oltre che del tempo speso e delle molteplici azioni compiute dagli stessi), delle dotazioni e reti infrastrutturali di cui dispongono e che sono difficilmente replicabili, e degli ingenti investimenti in *asset* patrimoniali e in ricerca e sviluppo.

Le piattaforme di maggiori dimensioni generano un volume di ricavi in costante crescita su base globale. Nel 2022, i ricavi conseguiti su scala mondiale da Alphabet/Google, Amazon, Apple, META/Facebook e Microsoft aumentano nel complesso del 9%, superando i 1.500 miliardi di dollari<sup>2</sup>, con un incremento dell'88% rispetto al 2018.

Tra i menzionati servizi online, è opportuno focalizzare l'attenzione sui motori di ricerca e i servizi di intermediazione (diversi da quelli pubblicitari), rispetto ai quali AGCOM ha assunto dal 2021 le competenze volte ad assicurare l'efficace applicazione del regolamento **Platform to Business** (c.d. regolamento P2B).

Relativamente ai motori di ricerca, che secondo i dati Comscore, nel mese medio del 2022, sono stati interrogati in Italia da più del 96% degli utenti unici di Internet, il modello di *business* adottato è incentrato fondamentalmente sulla raccolta pubblicitaria, il cui andamento a livello complessivo è stato oggetto di trattazione nel paragrafo precedente.

Per quel che concerne i servizi di intermediazione online, a ricadere nell'ambito di applicazione del regolamento P2B sono quelli che le piattaforme forniscono agli utenti commerciali per consentire loro di offrire beni e servizi ai consumatori, facilitando l'avvio di transazioni dirette. Ci si riferisce, dunque, a *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, 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).

Il numero medio mensile di utenti unici di siti e app di vendita online (inclusi i *marketplace*) e il relativo tempo speso in navigazione registrano un ulteriore incremento rispetto al periodo precedente, con le piattaforme che occupano stabilmente i primi posti nei *ranking* delle diverse categorie merceologiche. Molti *marketplace* specializzati (oltre che generici) e piattaforme di comparazione dei prezzi registrano un volume di fruitori in crescita rispetto al 2021 o comunque superiore a quello rilevato nel periodo antecedente alla pandemia. Ad esempio, il numero di visitatori della piattaforma più consultata nel *food delivery*, nel mese medio del 2022, aumenta del 6% sul 2021 (+26% rispetto al 2019). Cresce altresì il consumo di siti e app del comparto turistico, in cui la prima piattaforma segna un incremento del 14% degli utenti unici (e del 17% dei minuti spesi in media nella navigazione). Le piattaforme di servizi di comparazione di prezzi si mantengono su valori di fruizione non distanti da quelli realizzati nei due anni precedenti, essendo state visitate nel 2022 dal 47% degli utenti unici di Internet (+7 p.p. rispetto alla media mensile del 2019)<sup>3</sup>.

I rapporti tra utenti commerciali e piattaforme che forniscono i servizi di intermediazione sono spesso caratterizzati da una condizione di dipendenza dei primi rispetto alle seconde, atta a tradursi in un maggiore potere contrattuale in capo agli intermediari. Al riguardo, con specifico riferimento al contesto economico italiano, l'esame di indicatori che attengono all'utilizzo delle piattaforme consente di disporre di una rappresentazione del grado di dipendenza dalle stesse in cui si trovano gli utenti commerciali. Dai dati Istat più recenti, raccolti nel 2022 e riferiti all'attività svolta nell'anno precedente dalle imprese italiane con almeno 10 addetti<sup>4</sup>, si evince come il

2 Considerando il tasso di cambio medio annuo, il valore in euro dei ricavi complessivi conseguiti dalle cinque piattaforme supera i 1.400 miliardi nel 2022, con una crescita del 24% rispetto al 2021.

3 Cfr. Comscore, rilevazioni *Media Trend*, in particolare per le categorie "retail", "retail-food", "comparison shopping" e "travel".

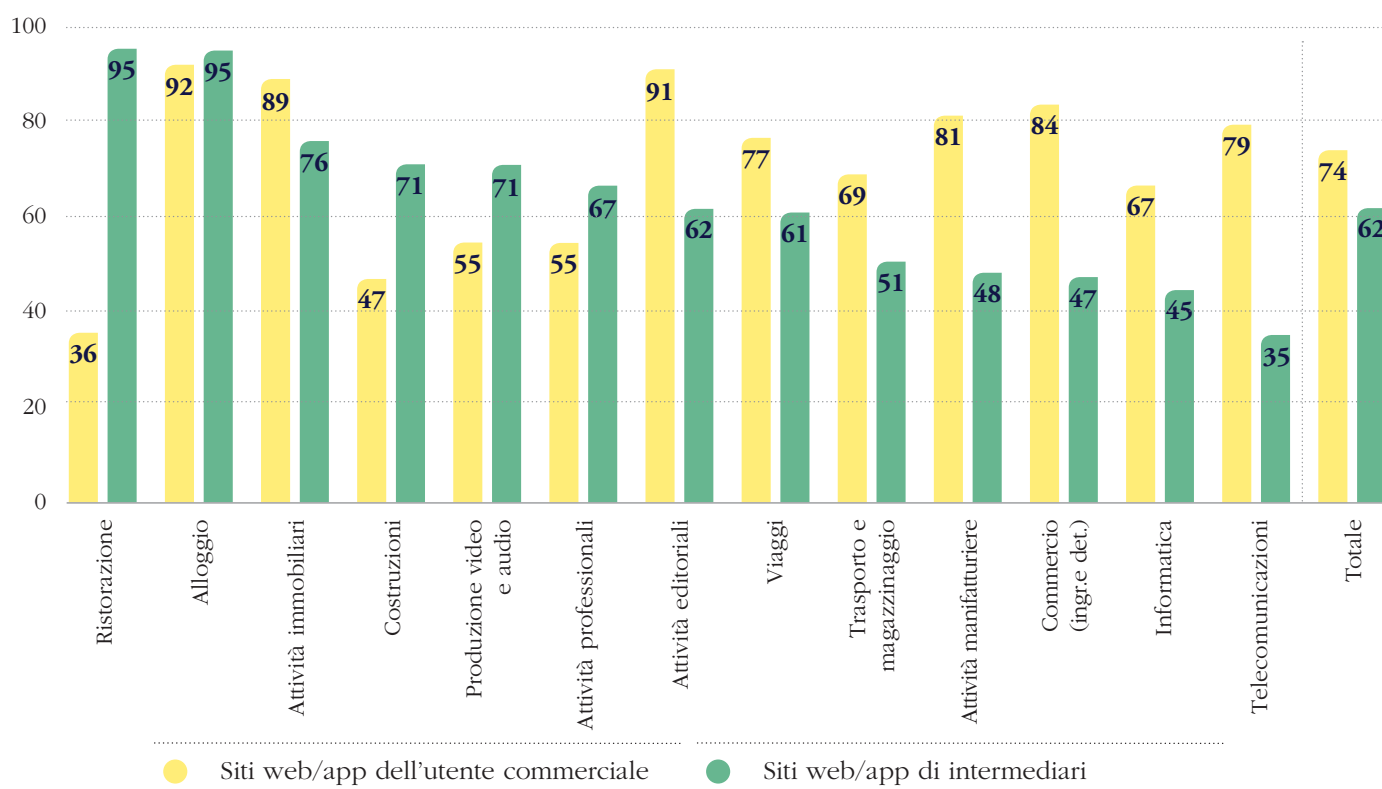
4 Cfr. Istat (2023), *Imprese e ICT*.

18,3% delle stesse abbia realizzato vendite online, servendosi sia di canali diretti (cioè, propri siti e app), sia dell'intermediazione delle piattaforme. In particolare, considerando il totale delle imprese attive in tutti i settori di attività che realizzano vendite sul web, il 62% ha fatto ricorso a siti e app di intermediazione. Rimane significativa, sebbene in leggera riduzione, la quota parte di tale percentuale, pari al 26% delle imprese che vendono online, ascrivibile a utenti commerciali che si avvalgono dell'intermediazione delle piattaforme come unico canale di vendita sul web.

Analizzando più capillarmente l'impiego dei servizi di intermediazione offerti dalle piat-

forme, il grafico 3.1.4 evidenzia come nel 2021 il fenomeno sia risultato più marcato nei comparti della ristorazione e degli alloggi, per i quali la quasi totalità degli utenti commerciali si affida a intermediari. Per l'esecuzione delle vendite online, le imprese che operano in questi settori, oltre che nelle costruzioni, nella produzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, di registrazioni musicali e sonore, nonché nel campo delle attività professionali, scientifiche e tecniche, utilizzano più frequentemente le piattaforme che non i propri siti e applicazioni. In ogni caso, nella gran parte delle attività economiche, oltre la metà delle imprese si serve di piattaforme per vendere i propri prodotti e servizi sul web.

**Grafico 3.1.4 - Imprese italiane con almeno 10 addetti che realizzano vendite sul web, per settore merceologico e canale di vendita (% sul totale, 2021)**

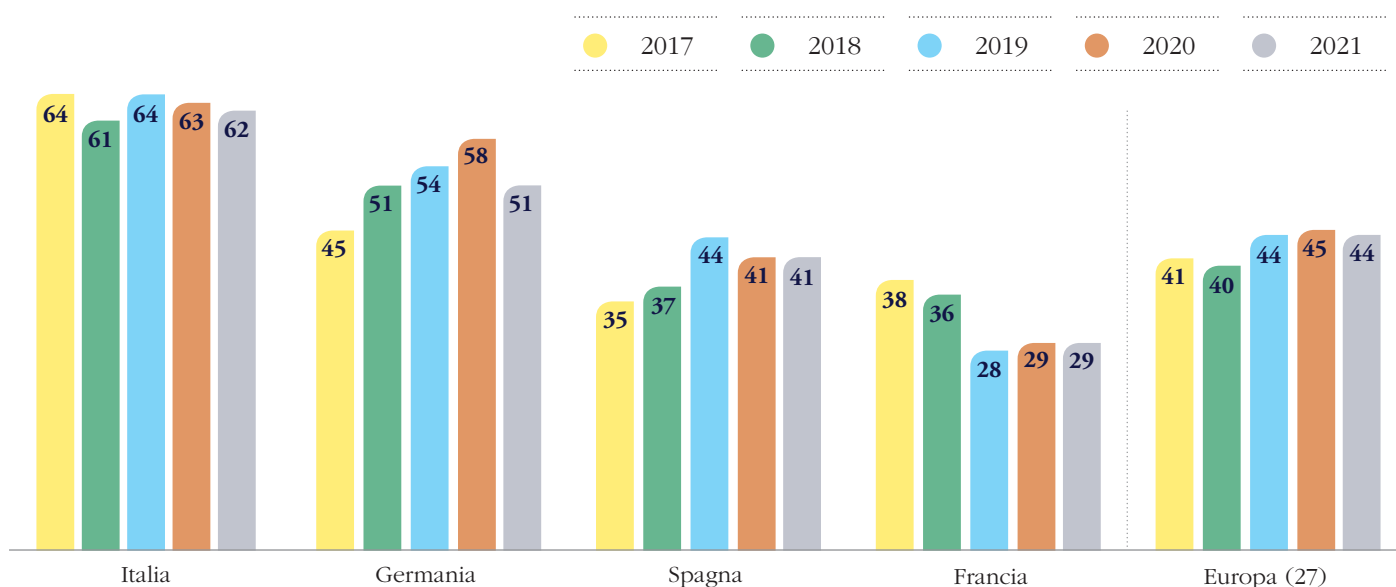


Fonte: Istat (rilevazione 2022)

Operando un confronto in ambito internazionale relativamente al ricorso da parte degli utenti commerciali all'intermediazione delle piattaforme per le vendite sul web, si rileva che l'Italia presenta un tasso stabilmente e nettamente più alto della media europea. Nel 2021 (Grafico 3.1.5), il dato dell'Italia si mantiene più alto di

18 punti percentuali rispetto a quello mediamente osservato nei Paesi dell'Unione europea. Ciò evidenzia l'importanza della tutela che deve essere garantita 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 3.1.5 - Ricorso all'intermediazione delle piattaforme online nelle vendite sul web in Europa (% di imprese con almeno 10 addetti che realizzano vendite sul web)**



Fonte: EUROSTAT (rilevazioni 2018-2022)

Infine, sotto il profilo del valore delle vendite generato per gli utenti commerciali da ordini ricevuti tramite piattaforme online, l'Istat stima che, nel 2021, esso corrisponde a circa il 15% del fatturato totale derivante dalle vendite

sul web<sup>5</sup>. Valore che continua a incidere in misura preponderante sul fatturato realizzato online per le imprese dei settori delle costruzioni (76%), della fabbricazione di computer (74%) e della ristorazione (60%).

5 Cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/279478> e Istat (2023), *Imprese e ICT*.

## 3.2

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

#### 3.2.1 L'ambito europeo

Il periodo di riferimento è stato caratterizzato dal completamento delle iniziative legislative promosse dalla Commissione europea per regolare i servizi digitali nella direzione di un tendenziale *level playing field* in cui operatori analogici e digitali operino, per quanto possibile, in un quadro regolatorio armonizzato. Ci si riferisce al **Digital Services Act (DSA)**, volto a stabilire un set di norme e di obblighi nei confronti di tutti i servizi digitali e dei servizi di intermediazione online, e al **Digital market Act (DMA)**, pensato per combattere le pratiche di mercato sleali e le distorsioni della concorrenza da parte dei soggetti designati dalla Commissione europea o *gatekeepers*<sup>6</sup>. In entrambi i casi si tratta di regolamenti europei, ossia strumenti normativi direttamente applicabili, quindi maggiormente efficaci nell'assicurare un'applicazione coerente delle norme europee nei confronti di soggetti che espletano la propria attività in molti Stati membri.

AGCOM ha collaborato con la Commissione europea e con le piattaforme di regolatori eu-

ropei (principalmente, BEREC ed ERGA) nell'analisi delle iniziative legislative, nella redazione dei relativi documenti di posizionamento e in tutte le attività finalizzate all'attuazione armonizzata delle norme europee; tra queste si segnala in particolare il regolamento *Platform to business*, su cui l'Autorità è tra i pochi regolatori europei ad aver ottenuto competenza diretta, grazie alla natura trasversale e convergente delle sue molteplici attribuzioni.

L'Autorità, nella persona del suo Presidente, rappresenta l'ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*) nell'*High Level Group DMA*, di recente istituzione; essa assicura inoltre la partecipazione tecnica ai vari gruppi e comitati di recente istituzione sui temi della "società digitale"; tra essi, il *P2B expert group* e il *DSA expert group*.

In virtù della pluralità delle sue competenze e dell'esperienza maturata nel seguire tutti gli ambiti del settore ICT e media e nel mettere a profitto il suo *remit* convergente, l'AGCOM si prepara quindi all'applicazione nazionale del DSA per i profili di specifica competenza.

<sup>6</sup> Il *gatekeeper* è un fornitore di servizi di piattaforma di base designato a norma dell'articolo 3 del DMA.

## 3.3

### Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

La pandemia ha profondamente modificato le abitudini di consumo dei media, restituendo un settore in profonda evoluzione in cui Internet gioca un ruolo decisivo. Il processo, evidentemente, è iniziato ben prima, ma ha subito una forte accelerazione in questi ultimi anni.

La legislazione ha inteso rispondere a questa trasformazione mettendo a punto meccanismi in grado di assicurare un sistema di tutele dei diritti fondamentali anche nel mondo online. L'arco temporale cui fa riferimento la presente relazione risulta pertanto caratterizzato da un'intensa attività di regolazione e vigilanza sulla base degli indirizzi fissati dalla normazione di rango primario.

#### 3.3.1 Il regolamento sull'equo compenso

La delibera n. 3/23/CONS segna la conclusione di un lungo iter che ha preso le mosse dall'approvazione dell'art. 43-bis della legge sul diritto d'autore, norma introdotta dal decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 177, con la quale è stato recepito nel nostro ordinamento l'art. 15 della Direttiva UE 2019/790 (c.d. Direttiva copyright), che designa AGCOM quale prima autorità nazionale di regolazione competente in materia tra quelle degli Stati membri. La norma persegue l'obiettivo di colmare il c.d. "value gap", ossia l'inequiva distribuzione del valore generato dallo sfruttamento in ambiente digitale di un contenuto protetto (la pubblicazione di carattere giornalistico) tra il titolare del diritto (editore) e il prestatore di servizi che veicola online il contenuto. Il **riconoscimento di un equo compenso in capo agli editori** presuppone un attento bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti, tenendo conto delle caratteristiche del nuovo ecosistema digitale.

L'art. 43-bis demanda all'Autorità il compito di individuare i criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso spettante agli editori. A questo fine, nel 2022 è stata avviata una consultazione pubblica preordinata all'adozione di un regolamento in materia. Il testo finale, frutto di un'intensa e proficua interlocuzione con le parti interessate, nell'attuare gli obiettivi di tutela del diritto d'autore definiti dalla legge,

pone al centro il rispetto della libertà negoziale delle parti e intende incentivare il più possibile accordi reciprocamente vantaggiosi tra editori e prestatori di servizi della società dell'informazione, ivi incluse le imprese di *media monitoring* e rassegne stampa (IMMRS).

La procedura stabilita dal regolamento prevede che, in caso di mancato accordo, nei 30 giorni successivi all'avvio del negoziato, ciascuna parte possa rivolgersi all'Autorità per la determinazione dell'equo compenso, fermo restando il diritto di adire l'Autorità giudiziaria. L'Autorità, entro 60 giorni dalla richiesta, sulla scorta dei criteri stabiliti nel regolamento, indica, tra le proposte economiche formulate, quella maggiormente conforme ai suddetti criteri oppure, qualora non reputi conforme nessuna delle proposte, definisce d'ufficio l'ammontare dell'equo compenso.

Quanto alla determinazione del compenso, la delibera n. 3/23/CONS delinea un modello di calcolo distinto per le IMMRS (art. 6) e per gli altri tipi di prestatori di servizi (art. 4), quali i motori di ricerca, gli aggregatori di notizie e i social media.

Per le IMMRS, l'equo compenso è stabilito sulla base del fatturato rilevante, derivante dalle attività comunque connesse a quelle di *media monitoring* e rassegne stampa. Al riguardo, l'Autorità ha preferito non indicare un'aliquota univoca, preferendo assumere, quale parametro, le consolidate prassi di mercato, secondo un criterio di flessibilità idoneo ad assicurare equità, equilibrio e proporzionalità alla soluzione di volta in volta adottata in ragione della variegata platea degli editori e delle IMMRS, e delle differenti tipologie di pubblicazioni giornalistiche (fonte online, articolo con clausola di riproduzione riservata, articolo liberamente riproducibile). Una serie di criteri per le IMMRS contribuisce, infine, a definire la distribuzione del fatturato tra gli editori controparte nelle negoziazioni.

Con riferimento agli altri tipi di prestatori, invece, il regolamento adotta un modello di calcolo più dettagliato, che si fonda sul **revenue sharing**, adattato per tener conto del contesto

applicativo specifico. In particolare, tale modello è frutto del bilanciamento tra una molteplicità di interessi di natura privatistica e pubblicistica, in considerazione delle differenti caratteristiche strutturali dei prestatori e degli editori. La base di calcolo è determinata dalla differenza tra i benefici monetari derivanti al prestatore (ricavi pubblicitari) e quelli derivanti all'editore (ricavi da traffico di reindirizzamento). L'Autorità ha poi ritenuto necessario definire un'aliquota massima (pari al 70%) da applicare alla base di calcolo, al fine di conferire la necessaria flessibilità alla libera e autonoma negoziazione tra le parti, in assenza di pratiche di mercato consolidate e nella consapevolezza di un evidente squilibrio di potere contrattuale. L'aliquota viene di volta in volta determinata in maniera puntuale sulla scorta di una serie di criteri – da applicare cumulativamente e secondo un ordine di importanza decrescente – ritagliati sulla base delle indicazioni fornite dal legislatore nazionale, che descrivono nel loro complesso il valore della produzione dell'editore. Tali criteri, misurati dai relativi indicatori, permettono di modulare l'aliquota entro il valore massimo di presuntiva congruità attraverso un sistema di incrementi (sconti) attribuiti sulla base del valore assunto dagli indicatori.

Da ultimo, il regolamento stabilisce gli obblighi di comunicazione e di informazione in capo alle piattaforme e alle IMMRS, il cui assolvimento è strumentale alla puntuale applicazione della disciplina e, dunque, alla determinazione dell'equo compenso.

### 3.3.2 Il regolamento sulle *collecting* e la remunerazione di autori ed artisti, interpreti o esecutori

L'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica (delibera n. 44/23/CONS) lo schema di regolamento riguardante l'attuazione degli articoli 18-*bis*, 46-*bis*, 80, 84, 110-*ter*, 110-*quater*, 110-*quinquies*, 110-*sexies*, 180-*ter* della legge 22 aprile 1941, n. 633 sul diritto d'autore (LDA). Il provvedimento dà attuazione alle ulteriori disposizioni introdotte dal già citato decreto legislativo di recepimento della Direttiva copyright (d.lgs. n. 177/2021), affiancandosi agli altri regolamenti attuativi in materia già varati o in itinere (delibera n. 276/22/CONS per l'art. 102-*decies* LDA e delibera n. 3/23/CONS per l'art.43-*bis* LDA), al fine di delineare il quadro regolamentare complessivo.

Lo schema di provvedimento sottoposto a consultazione copre uno spettro di tematiche piuttosto ampio, che va dall'assistenza negoziale

per la concessione di licenze per piattaforme VOD agli obblighi di trasparenza e al meccanismo di adeguamento contrattuale a beneficio di autori ed artisti, interpreti o esecutori, incluso il meccanismo di risoluzione di controversie su tali materie, fino alle c.d. licenze collettive estese e ai criteri per la determinazione della rappresentatività degli organismi di gestione collettiva titolati a concederle.

Le nuove disposizioni della legge sul diritto d'autore e i nuovi compiti attribuiti all'Autorità intersecano le competenze di vigilanza in materia di *collecting* ad essa già assegnate con il decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35. In particolare, le evidenze emerse dall'attività di vigilanza e dai lavori del tavolo tecnico istituito con la delibera n. 396/17/CONS, recante il regolamento attuativo del decreto n. 35/2017, danno conto delle incertezze applicative che si sono determinate per effetto della recente liberalizzazione. In tal senso, l'Autorità auspica che la consultazione pubblica e l'approvazione del regolamento possano fornire elementi di chiarezza a beneficio di tutte le parti interessate.

### 3.3.3 L'attuazione del regolamento dell'art. 102-*decies* (LDA)

Con la delibera n. 276/22/CONS, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica lo schema di linee guida sui meccanismi di reclamo predisposti dai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online, nonché lo schema di regolamento sulla risoluzione delle controversie tra prestatore di servizi di condivisione di contenuti online e utenti per la contestazione della decisione di disabilitazione dell'accesso o di rimozione di specifiche opere o di altri materiali da essi caricati, in attuazione dell'articolo 102-*decies* della legge 22 aprile 1941, n. 633 (LDA) introdotto dal d.lgs. n. 177/2021.

La nuova previsione, che dà attuazione all'art. 17 della Direttiva copyright, arricchisce gli strumenti di tutela dell'utente delle piattaforme di condivisione di contenuti online, introducendo l'obbligo per i prestatori di tali servizi di istituire e rendere disponibili **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, nel caso in cui l'utente non sia soddisfatto dell'esito del reclamo, è prevista la possibilità di rivolgersi all'Autorità per contestare la decisione del prestatore attraverso un ricorso.



Le linee guida, adottate ad esito di consultazione pubblica con delibera n. 115/23/CONS, individuano e definiscono meccanismi di reclamo che rispondono ai principi di efficacia e celerità previsti dalla legge sul rispetto dei quali l'Autorità è chiamata a vigilare. A tal fine, hanno particolare rilievo gli elementi interpretativi offerti dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 4 giugno 2021, recante “*Orientamenti relativi all'articolo 17 della direttiva 2019/790/UE sul diritto d'autore nel mercato unico digitale*”, nonché la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia.

### 3.3.4 Le attività di vigilanza in materia di diritto d'autore online

Nel periodo in esame, è proseguita l'intensa attività a tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, con il duplice e ormai consolidato obiettivo, da un lato, di **promuovere lo sviluppo dell'offerta legale** di opere digitali e la loro corretta fruizione e, dall'altro, di **avviare azioni di contrasto della pirateria** attraverso l'accertamento e la cessazione delle condotte illecite.

A nove anni dall'entrata in vigore del regolamento di cui alla delibera n. 680/13/CONS, l'Autorità ha ricevuto 4.108 istanze, di cui 690 nel periodo di riferimento. Circa l'89% delle istanze pervenute in tale arco temporale sono state trattate con rito abbreviato, mentre l'11% con rito ordinario; l'1% ha riguardato procedimenti cautelari e il 63% ha riguardato reiterazioni di violazioni già precedentemente accertate. Le istanze inviate con richiesta di procedimento cautelare hanno interessato principalmente la diffusione illecita di opere sonore, mentre la diffusione illecita di opere audiovisive è in larga misura frutto di reiterazione di violazioni già oggetto di un ordine di disabilitazione dell'accesso al sito.

Larga parte delle istanze (l'84%) si conclude con ordini di disabilitazione dell'accesso, mediante blocco del DNS, rivolti ai prestatori di servizi di *mere conduit* operanti sul territorio italiano, ovvero con ordini di rimozione selettiva del contenuto. Come anticipato, la parte numericamente più rilevante, pari al 74%, 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, sono adottati con determinata dalla direzione competente, che informa periodicamente l'organo collegiale. 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).

Gli ordini disposti direttamente dall'organo collegiale a conclusione del procedimento sono stati pari al 24% del totale degli ordini adottati.

Due provvedimenti di ordine di blocco (delibere nn. 142/22/CSP e 189/22/CSP) hanno costituito oggetto di impugnativa innanzi al TAR del Lazio da parte della società cui i siti oggetto degli ordini medesimi risultavano riconducibili. I procedimenti erano stati avviati su istanza dei titolari dei diritti (SIAE in un caso e DAZN nell'altro) e, in entrambi i casi, era stata accertata una violazione di tipo massivo tale da giustificare, in attuazione di quanto previsto dal regolamento, la disabilitazione dell'accesso al sito i cui server erano collocati fuori dal territorio italiano. In sede di appello cautelare, il Consiglio di Stato ha riconosciuto la fondatezza delle decisioni assunte dall'Autorità confermando gli ordini di blocco (ordinanze n. 1309/2023 - Petacloud e n. 1320 - Gamesgo). Entrambe le pronunce rivestono significativa importanza in quanto hanno confermato la legittimità della procedura varata dall'Autorità sin dal 2013, sulla scorta della Direttiva *e-commerce*, per il contrasto alla pirateria online.

Un indicatore di efficacia dell'azione amministrativa è senz'altro il numero di archiviazioni per adeguamento spontaneo, che nell'ultimo anno sono state pari al 46% dei procedimenti ordinari. È questo il caso, ad esempio, delle web radio, che a seguito dell'avvio del procedimento sottoscrivono una licenza con le varie *collecting* per la diffusione del repertorio musicale da queste gestite, o dei servizi di messaggistica<sup>7</sup>, che intervengono rimuovendo l'accesso alle opere diffuse illecitamente sulle loro piattaforme.

<sup>7</sup> La competenza dell'Autorità in materia di diritto d'autore è stata ampliata dal c.d. “decreto Rilancio” (decreto-legge 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 prestatori di servizi che utilizzano, anche indirettamente, risorse nazionali 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 europea, 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.

Per rispondere alla necessità di assicurare una tutela in tempi più brevi al preminente scopo di preservare il valore dell'opera protetta, l'Autorità ha inteso modificare il regolamento di cui alla delibera n. 680/13/CONS e s.m.i., al fine di introdurre specifiche previsioni per contrastare i fenomeni di pirateria degli eventi sportivi *live*, uno dei settori più colpiti dalla pirateria digitale. Il relativo schema di provvedimento, allo stato sottoposto a consultazione pubblica<sup>8</sup>, prevede un procedimento cautelare *ad hoc*, finalizzato all'adozione da parte dell'Autorità di un ordine di disabilitazione dell'accesso alle opere audiovisive riguardanti **manifestazioni sportive in diretta** e assimilate diffuse illegalmente online, in cui i soggetti istanti - attestata la titolarità dei diritti sui contenuti, individuati gli indirizzi telematici autorizzati alla trasmissione e quelli che, invece, risultano diffondere i contenuti illegittimamente, nonché provata la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* - chiedono contestualmente che il medesimo ordine sia eseguito dai destinatari in tempo reale (30 minuti dalla segnalazione) anche rispetto agli ulteriori indirizzi telematici oggetto di successive segnalazioni. In tal modo, l'inibitoria emessa dall'Autorità assume natura dinamica (sulla scorta degli auspici espressi anche dallo stesso Parlamento europeo) ed è proprio tale natura a garantire una più effettiva tutela dei diritti in ragione della rapidità di esecuzione dell'ordine. Il pieno dispiegarsi dell'efficacia della procedura cautelare descritta dipenderà dalla sollecita implementazione di una piattaforma dotata di soluzioni tecnologiche in grado di assicurare la gestione automatizzata delle segnalazioni successive all'ordine cautelare, affinché il prestatore del servizio possa procedere alla disabilitazione dell'accesso agli indirizzi telematici oggetto delle successive segnalazioni nelle tempistiche idonee ad assicurare una effettiva tutela.

Nell'ottica di un efficace contrasto alla pirateria online degli eventi *live*, l'Autorità ha partecipato alla consultazione sulla "*Lotta alla pirateria online di contenuti dal vivo*" avviata dalla Commissione europea nel mese di gennaio 2023, volta a raccogliere, da tutti i portatori di interesse<sup>9</sup>, contributi relativi alle esperienze e agli elementi di prova sulla pirateria online di eventi in

diretta e sul funzionamento delle pertinenti norme dell'UE e nazionali.

### 3.3.5 La gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi

Per garantire l'efficiente funzionamento del settore dell'intermediazione del diritto d'autore e dei diritti connessi, il decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35 ha previsto l'attribuzione all'Autorità di funzioni di vigilanza e sanzionatorie, al fine di garantire il rispetto, da parte delle c.d. **collecting** (organismi di gestione collettiva - OGC ed entità di gestione indipendente - EGI), delle prescrizioni nello stesso contenute.

In tale veste, l'Autorità esercita la propria azione amministrativa sia *ex ante*, ossia nella fase di ingresso di nuovi operatori nel mercato di riferimento, sia *ex post*, ovvero rispetto al dispiegarsi delle dinamiche competitive dello stesso, con riferimento, ad esempio, al perimetro delle attività esercitabili dalle *collecting*, o ai rapporti intercorrenti tra queste ultime e gli utilizzatori.

Quanto al primo aspetto, l'articolo 8 del decreto prima richiamato subordina l'operatività delle *collecting* all'interno del mercato di riferimento, alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) attestante il possesso dei requisiti verificati dall'Autorità, ai fini dell'iscrizione nel relativo elenco da essa detenuto e gestito.

Nel periodo in esame, l'Autorità ha iscritto la società Vrights S.r.l., mentre per l'Associazione Licensync, a seguito dell'esame della documentazione inviata unitamente alla SCIA, si è ritenuto che lo statuto non fosse pienamente rispettoso di quanto previsto nel decreto; tuttavia, trattandosi di rilievi sanabili, è stata disposta la modifica di alcune previsioni contenute negli atti fondativi.

Inoltre, sono stati avviati due procedimenti per presunta violazione delle disposizioni recate dall'art. 180 LDA relativamente all'ambito soggettivo di applicazione della riserva dell'intermediazione del diritto d'autore in capo a SIAE e OGC,

<sup>8</sup> Delibera n. 445/22/CONS.

<sup>9</sup> Titolari dei diritti di trasmissione di eventi in diretta e delle relative trasmissioni, quali emittenti, organizzatori di eventi sportivi, organizzatori di eventi culturali in diretta, promotori, piattaforme e intermediari online, autorità pubbliche a livello nazionale e dell'UE, organizzazioni dei consumatori e degli utenti e organizzazioni non governative.

con conseguente esclusione delle EGI<sup>10</sup>. In un caso, l'Autorità, con la delibera n. 42/23/CONS, ha sanzionato una società con sede all'estero, la quale intermediava in Italia diritto d'autore pur avendo la forma di una EGI, in violazione della disposizione normativa. Con il medesimo provvedimento, l'Autorità ha altresì diffidato lo stesso soggetto dal proseguire la condotta accertata perché in contrasto anche con il dettato dell'articolo 8, comma 3, del decreto nella parte in cui subordina l'attività di intermediazione in Italia alla previa iscrizione al registro tenuto dall'Autorità. Il secondo procedimento, invece, concerne la condotta contestata alla EGI relativa all'ambito di applicazione dell'art. 180 della legge sul diritto d'autore, ma specificamente attinente allo svolgimento di attività di intermediazione dei diritti di autori di opere cinematografiche ed assimilate, di cui all'art. 46-bis LDA. Ad esito di una complessa e articolata attività istruttoria, tenuto conto delle evidenze prodotte dalla società interessata, con riferimento alla portata della riserva compiuta dall'art. 180 LDA in favore degli OGC, è stato rilevato il carattere eccezionale della previsione, sia sul piano soggettivo sia su quello oggettivo, rispetto alla regola generale della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. Ne deriva che alla richiamata norma non possa riconoscersi una efficacia più ampia di quella derivante da una sua interpretazione letterale e, dunque, che le fattispecie in essa considerate non possano che essere intese quali ipotesi tassative, anche in conformità al divieto di applicazione analogica delle norme eccezionali. Conseguentemente, anche alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa, con delibera n. 82/23/CONS, è stato archiviato il procedimento, riconoscendo una incompatibilità tra l'art. 180 e l'art. 46-bis LDA, in quanto quest'ultimo ha contenuto e *ratio* specifici e diversi da quelli della (generale) disciplina dell'attività di intermediazione nell'esercizio dei diritti d'autore.

Sempre con riferimento all'osservanza, da parte delle *collecting*, dei requisiti prescritti per operare nel mercato di riferimento, con la delibera n. 261/22/CONS è stata sanzionata una società a suo tempo regolarmente iscritta all'elenco tenuto e gestito dall'Autorità per la violazione dell'ob-

bligo di messa a disposizione in formato elettronico delle informazioni sulle opere protette (art. 27 del decreto), per la violazione dell'obbligo di pubblicazione della relazione di trasparenza annuale (art. 28, comma 1 del decreto) e per la mancata risposta alla richiesta di informazioni da parte dell'Autorità (art. 41, comma 1 del decreto).

Un aspetto particolarmente rilevante nell'ambito delle attività di vigilanza svolte in materia dall'Autorità nel periodo di riferimento ha riguardato l'applicazione dell'art. 23 del decreto, che prevede 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. Sulla scorta di tale previsione, sono stati avviati alcuni procedimenti sanzionatori a seguito di segnalazioni presentate da OGC di titolari di diritti connessi. In un caso inerente ad una emittente locale, il procedimento avviato è stato archiviato a seguito del completamento, da parte della stessa, degli adempimenti previsti (delibera n. 260/22/CONS). Facendo seguito agli impegni assunti nel corso del procedimento, la società ha, infatti, messo a disposizione della *collecting* i palinsesti completi e in originale relativi agli anni richiesti, sostenendone anche gli oneri. L'OGC, dopo aver inviato all'Autorità la segnalazione all'origine del procedimento, non ha dato riscontro alla documentazione ricevuta dalla società, né formulato proposte di accordo nei due mesi successivi.

A seguito di segnalazioni presentate da due diverse *collecting*, sono stati avviati, e sono allo stato ancora in corso, altri due procedimenti nei confronti di due distinti utilizzatori per la medesima fattispecie. La vigilanza esercitata dall'Autorità in merito al rispetto del dettato del citato art. 23 del decreto è sintomatica del persistere di problematicità nelle dinamiche del mercato di riferimento. In particolare, la compresenza di più soggetti operanti nello stesso settore dell'intermediazione del diritto d'autore o dei diritti connessi comporta difficoltà nella gestione della rendicontazione e nella trasmissione delle informazioni da parte degli utilizzatori. Numerose criticità sono state ad esempio segnalate in riferimento all'ese-

10 Cfr. art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 35/2017 in considerazione della riserva di legge operata dall'art. 180 della legge 22 aprile 1941, n. 633 (legge sul diritto d'autore). Al riguardo, è bene ricordare che il decreto-legge 6 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha modificato l'articolo 180 della legge 22 aprile 1941, n. 633 (LDA) prevedendo che "L'attività di intermediario, comunque attuata, sotto ogni forma diretta o indiretta di intervento, mediazione, mandato, rappresentanza ed anche di cessione per l'esercizio dei diritti di rappresentazione, di esecuzione, di recitazione, di radiodiffusione ivi compresa la comunicazione al pubblico via satellite e di riproduzione meccanica e cinematografica di opere tutelate, è riservata in via esclusiva alla Società italiana degli autori ed editori (S.I.A.E.) ed agli altri organismi di gestione collettiva".

cuzione di opere musicali nei pubblici esercizi: il venire meno degli accordi tra le due *collecting* di settore ha determinato, e sta tuttora determinando, numerose incertezze interpretative delle norme. In questo caso, alle complessità dell'art. 23 del decreto si sommano quelle inerenti alla determinazione della rappresentatività, ovvero della "quota di mercato" delle *collecting*.

Sono proseguiti, inoltre, i lavori del tavolo tecnico, istituito con delibera n. 396/17/CONS, funzionale all'adozione di soluzioni condivise nel settore della gestione collettiva del diritto d'autore e dei diritti connessi relativamente a specifiche tematiche correlate all'effettiva implementazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 35/2017. Nel corso del 2022 si sono concluse le attività del primo dei quattro gruppi di lavoro in cui è articolato il tavolo, avente ad oggetto la corretta e puntuale identificazione dei mandati affidati agli OGC e alle EGI. L'esito di tali attività ha condotto all'adozione di linee guida in materia di consultazione dei database degli organismi di gestione collettiva e delle entità di gestione indipendenti ai fini della condivisione di informazioni relative ai mandati nella gestione dei diritti connessi ed alla clausola di portabilità dei mandati. Tali documenti sono stati condivisi dall'Autorità, che li ha adottati con la delibera n. 392/22/CONS. Il tavolo, allo stato attuale, sta affrontando le ulteriori tematiche cui sono dedicati gli altri gruppi di lavoro: si tratta, in particolare, degli standard comuni, condivisi e interoperabili, delle informazioni che devono essere scambiate tra utilizzatori e *collecting*, e del trattamento dei soggetti che non hanno dato mandato ad alcuna *collecting* per l'intermediazione dei loro diritti (c.d. apolidi).

L'Autorità, infine, ha continuato a fornire il proprio contributo in qualità di osservatore nelle commissioni speciali istituite in seno al Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore, presso il ministero della Cultura, 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.

### 3.3.6 L'applicazione del Regolamento (UE) 1150/2019 in materia di *platform to business*

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha posto in essere una serie di azioni volte a garantire l'*enforcement* del Regolamento (UE) 1150/2019 (anche "Regolamento P2B" o P2B) che, come

noto, ha introdotto un insieme di prescrizioni in capo ai fornitori di servizi di intermediazione e motori di ricerca online, allo scopo di promuovere equità e trasparenza a tutela degli utenti commerciali e dei titolari di siti web aziendali.

All'esito del primo monitoraggio sul P2B è emerso che l'implementazione del Regolamento appare realizzata più sotto il profilo formale che sostanziale. In particolare, come riportato nella relazione tecnica pubblicata sul sito dell'Autorità, sono state rilevate carenze in merito: *a)* alla trasparenza e accessibilità delle informative che i fornitori dei servizi di intermediazione online devono rendere disponibili agli utenti commerciali; *b)* alla completezza e comprensibilità delle informazioni contenute nei termini e nelle condizioni di servizio delle piattaforme online; *c)* alla qualità e efficacia dei processi di gestione interna dei reclami implementati dai fornitori dei servizi di intermediazione online; *d)* ai meccanismi di mediazione messi a disposizione degli utenti commerciali. Pertanto, alla luce delle evidenze acquisite e in linea con le indicazioni della legge, l'Autorità ha ritenuto necessario procedere all'adozione di specifiche linee guida volte a fornire indicazioni di dettaglio circa le modalità implementative delle disposizioni sul P2B, al fine di assicurare uniformità e coerenza da parte sia dei fornitori di servizi di intermediazione online sia dei fornitori di motori di ricerca online che forniscono servizi in Italia.

Con la delibera n. 406/22/CONS, l'Autorità ha quindi approvato le "*Linee guida per l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150*" (di seguito **linee guida P2B**). L'adozione delle linee guida P2B è stata preceduta da una consultazione pubblica, che si è svolta nel corso del mese di luglio 2022, alla quale hanno partecipato numerosi soggetti destinatari degli obblighi del Regolamento e associazioni di categoria. Successivamente, sono state svolte molteplici interlocuzioni con gli uffici preposti della Commissione europea sugli aspetti di criticità emersi nel corso della consultazione.

Le linee guida P2B sono dirette a fornire indicazioni sull'attuazione del Regolamento europeo con particolare riferimento alla trasparenza e alla completezza dei termini e delle condizioni generali applicate dai fornitori di servizi di intermediazione online, all'efficacia dei sistemi di ricorso e dei meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie e ai parametri di posizionamento applicati dai fornitori di motori di

ricerca online. Tali fattori risultano essenziali per promuovere relazioni commerciali sostenibili e per prevenire comportamenti sleali a detrimento dell'utenza *business*.

Con la delibera n. 406/22/CONS, l'Autorità ha altresì istituito un tavolo tecnico per promuovere l'applicazione condivisa delle prescrizioni normative in materia di *platform to business*, favorendo in particolare il dialogo tra gli *stakeholder* anche alla luce dell'evoluzione del quadro normativo europeo di riferimento.

I lavori del tavolo tecnico P2B sono stati avviati a gennaio 2023, con la partecipazione di rappresentanti sia delle piattaforme online attive sul mercato italiano (fornitori di servizi di intermediazione e motori di ricerca online) e delle rispettive associazioni di categoria, sia delle principali associazioni di categoria degli utenti *business* (utenti commerciali e titolari di sito web aziendale). In tale cornice, l'Autorità ha avviato una serie di azioni volte, in primo luogo, a raccogliere osservazioni dagli operatori del mercato sulla fase applicativa della normativa P2B, anche alla luce delle linee guida, e, in secondo luogo, a formulare valutazioni e sviluppare proposte operative. I lavori del tavolo sono stati articolati in due sottogruppi: utenti *business* e piattaforme.

Tra le principali iniziative riguardanti gli utenti *business* si segnala la **Survey sul P2B**, lanciata a marzo 2023, al fine di acquisire informazioni sul livello di conoscenza della normativa da parte degli utenti commerciali e da parte dei titolari di sito web aziendale, che utilizzano i servizi di intermediazione online per lo svolgimento della loro attività. Per rendere più efficace l'interlocuzione con la moltitudine di soggetti potenzialmente coinvolti (principalmente piccole e micro-imprese) è stato predisposto un questionario, anche in versione online, distribuito tramite le principali associazioni di categoria. L'indagine è stata altresì finalizzata a raccogliere elementi utili al rafforzamento del sistema di tutele previsto

dalla normativa europea nei confronti dei soggetti che utilizzano le piattaforme per le loro attività.

Per quanto riguarda invece le piattaforme, l'Autorità ha avviato per l'anno 2023 un nuovo monitoraggio su ampia scala, allo scopo di verificare l'adempimento da parte dei fornitori di servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online delle prescrizioni del Regolamento P2B. Sono stati altresì previsti quesiti sulla modifica, limitazione e cessazione della fornitura dei servizi di intermediazione, sui reclami ricevuti e sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie tra fornitori di servizi di intermediazione ed utenti commerciali. Poiché il P2B rappresenta una parte delle numerose attività esercitate dalle piattaforme online, la mappatura dei soggetti destinatari delle richieste di informazioni da parte dell'Autorità ha reso necessaria, anche per questa edizione, un'indagine preliminare sul perimetro di operatività delle piattaforme, sui relativi modelli di *business* e sui servizi effettivamente forniti. A tale fine sono state inviate puntuali richieste di informazioni a un campione di circa 90 soggetti, operanti in qualità fornitori di servizi di intermediazione online e motori di ricerca online che forniscono servizi in Italia. Si tratta di soggetti la cui attività è sostanzialmente riconducibile alla tipologia di *marketplace*, *app store*, social network per reti professionali, comparatori di prezzi, motori di ricerca. Per facilitare e uniformare l'acquisizione dei dati delle singole società, è stato predisposto un modello *ad hoc*.

Infine, l'Autorità ha continuato a partecipare ai lavori dell'*e-Commerce Experts Group* sul *platform to business*, poi confluite nel gruppo *P2B Network*. In tale ambito, l'Autorità ha partecipato al monitoraggio della Commissione sullo stato di attuazione della regolamentazione europea sul P2B, rappresentando una delle *best practice* in materia, e ha fornito un contributo attivo sulla piattaforma "*P2B Wiki*", volta a facilitare lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi tra gli Stati membri.

## 3.4

### La tutela dell'utenza e dei diritti

Nel periodo di riferimento, sono proseguite le ordinarie attività di vigilanza sul rispetto dei diritti fondamentali, in materia di libertà di espressione e di pluralità e correttezza dell'informazione, principi costitutivi e inderogabili dell'ordinamento democratico posti alla base del dibattito pubblico online. L'attività di vigilanza è stata naturalmente esercitata nella cornice delle molteplici iniziative avviate in materia dalla Commissione europea, volte alla promozione dei valori della democrazia e del pluralismo nonché al contrasto dei fenomeni della disinformazione e i linguaggi dell'odio.

Al riguardo, si rammenta che, con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 (TUSMA) sono state introdotte nel nostro ordinamento importanti novità relativamente ai contenuti diffusi tramite le piattaforme per la condivisione di video (**video sharing platform - VSP**). In particolare, il decreto non solo ha esteso esplicitamente a questi servizi i principi generali relativi alle tutele costituzionalmente garantite e riconosciute dal diritto europeo ai servizi di media audiovisivi, ma ha altresì previsto disposizioni specifiche, volte a consentire un intervento tempestivo dell'Autorità per la limitazione dei contenuti veicolati dalle VSP e diretti al pubblico italiano, laddove gli stessi siano ritenuti dannosi sulla base di precise finalità: la tutela dei minori, la lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché contro la violazione della dignità umana e la tutela dei consumatori.

Resta altresì snodo imprescindibile dell'azione dell'Autorità l'esercizio delle competenze volte a rafforzare le tutele degli utenti di servizi offerti in rete, in particolare per ciò che riguarda il contrasto alla diffusione di contenuti illegali su Internet (come nel caso del *secondary ticketing* e della pubblicità di giochi con vincite in denaro); a tal fine, l'Autorità monitora costantemente l'evoluzione di pratiche suscettibili di violare le disposizioni di legge attraverso le piattaforme online.

#### 3.4.1 Il dibattito pubblico online

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha proseguito il suo impegno nelle attività volte a

promuovere uno spazio pubblico online aperto, libero e sicuro, in cui i cittadini possano esprimere le loro opinioni liberamente e beneficiare di un'informazione plurale e corretta. L'azione dell'Autorità si è svolta, oltre che in ambito nazionale, soprattutto a livello europeo, attraverso la partecipazione al gruppo di esperti all'interno dell'ERGA dedicato al contrasto alla disinformazione e al consolidamento dei principi e dei valori democratici fondativi degli ordinamenti degli Stati membri dell'UE.

Il gruppo ha assistito, in particolare, la Commissione europea nella revisione e nel rafforzamento del Codice di condotta sulla disinformazione, contribuendo altresì all'avvio delle attività della task force prevista dal nuovo Codice per una valutazione indipendente della sua attuazione. Ha proseguito, inoltre, nel monitoraggio e lo scambio di informazioni sui fenomeni di disinformazione in relazione sia all'evoluzione della pandemia da Covid-19 sia all'emergenza legata alla guerra in Ucraina.

L'Autorità, inoltre, all'interno del gruppo di esperti, ha esercitato un ruolo di impulso per ciò che riguarda il contributo dell'ERGA sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, finalizzata alla tutela dei processi democratici e presentata dalla Commissione europea nell'ambito delle azioni previste dal Piano europeo per la democrazia lanciato nel 2020 (v. Capitolo 2).

In tema di linguaggi d'odio, nel corso del 2022, l'Autorità ha portato a compimento le attività relative al progetto **Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech (IMSyPP)**, al quale ha partecipato, sin dal marzo 2020, coordinando le attività del *working package* (WP) n. 4 "*The regulation/legislation perspective*". Obiettivo del progetto è stato lo sviluppo di sistemi multilingua per il monitoraggio dei discorsi di odio online, al fine di identificarne i fattori determinanti e adottare le raccomandazioni più efficaci sulle modalità di narrazione ed esposizione, nonché le più oppor-

tune proposte di *policy*. Il progetto ha seguito un approccio multidisciplinare, coniugando strumenti e tecniche di *machine learning* e *computational social science* con modelli linguistici e analisi *data-driven*, nella prospettiva di porre tali metodologie al servizio degli obiettivi di prevenzione, sensibilizzazione e regolazione che informano le politiche pubbliche in materia.

In tale contesto, l'Autorità è stata parte attiva di un consorzio di ricerca internazionale composto da soggetti specializzati<sup>11</sup> nei diversi ambiti dello studio: *a*) intelligenza artificiale e *machine learning*; *b*) modelli e dinamiche di diffusione della disinformazione e del linguaggio d'odio online; *c*) contro-narrazioni del linguaggio d'odio; *d*) sperimentazione dell'efficacia e sostenibilità nel lungo periodo di strumenti e metodi sviluppati.

Tra gli obiettivi di IMSyPP, e segnatamente del WP4 affidato all'Autorità, rientrano, tra l'altro, una serie di iniziative intese a sensibilizzare utenti finali e *media stakeholders* sul tema dell'*hate speech*.

Al riguardo, è stato predisposto uno studio sul ruolo svolto dai media e dall'informazione che essi propongono nel causare manifestazioni di odio. Lo studio, da una duplice prospettiva, indaga, da un lato, l'uso improprio del linguaggio da parte degli operatori dell'informazione nel presentare le notizie, quale potenzialmente produttivo di manifestazioni di intolleranza nell'opinione pubblica e reazioni d'odio nel dibattito pubblico; dall'altro, l'impatto sul giornalista dell'*hate speech* o di altre intimidazioni.

Nel mese di maggio 2022 l'Autorità ha coordinato l'organizzazione di una conferenza internazionale per i regolatori ERGA/EPRA sui temi del progetto IMSyPP. Nel corso dell'evento, al quale hanno partecipato rappresentanti della Commissione Europea, le presidenze ERGA ed EPRA, unitamente a esponenti del mondo accademico e a rappresentanti di piattaforme e social media, sono state presentate le attività svolte dall'Autorità in materia di *hate speech* e illustrate le relative competenze anche alla luce delle previsioni del TUSMA.

Il 2 maggio 2023, ha preso avvio la campagna istituzionale dell'Autorità **Lascia l'odio**

**senza parole**, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica sui pericoli della navigazione online connessi all'*hate speech*, attraverso la diffusione di uno spot che ricorda e sottolinea come le espressioni d'odio si pongano in contrasto con i principi fondamentali di tutela della persona e del rispetto della dignità umana. La campagna ha avuto diffusione sulle reti radiofoniche e televisive della RAI, negli spazi determinati dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi della legge n. 150/2000, nonché sui canali istituzionali dell'AGCOM (sito web e social media).

### 3.4.2 La tutela della legalità online: *secondary ticketing* e divieto di pubblicità di giochi con vincite in denaro

Tra le funzioni di vigilanza e sanzionatorie assegnate all'Autorità per il contrasto di condotte illecite online, merita una particolare menzione l'attività svolta in materia di *secondary ticketing* e di vigilanza sul rispetto del divieto di pubblicità di giochi con vincite in denaro.

Il ***secondary ticketing*** consiste nella vendita di biglietti per eventi di spettacolo su canali online da parte di soggetti non autorizzati e a prezzi maggiorati, spesso preceduto dall'accaparramento di grandi quantità di biglietti sul mercato digitale (c.d. bagarinaggio online), in molti casi tramite sistemi automatizzati. L'articolo 1, commi 545 e ss. della legge n. 232/2016, (legge di Bilancio 2017), successivamente integrato e modificato dalla legge n. 145/2017, ha introdotto un divieto assoluto di vendita o comunque di collocamento di titoli di accesso ad attività di spettacolo da parte di soggetti che non siano titolari dei sistemi di emissione dei biglietti. Viene fatta salva esclusivamente la vendita dei titoli di accesso effettuata da una persona fisica in modo occasionale, purché senza finalità commerciali e ad un prezzo uguale o inferiore a quello nominale. Attraverso le menzionate previsioni, il legislatore italiano ha inteso introdurre una rigorosa normativa di contrasto al fenomeno in questione, anche attraverso una dettagliata normazione di secondo livello che ha come destinatari i diversi attori della filiera produttiva, vale a dire sia il segmento primario, che va dall'emissione alla distribuzione di titoli di accesso di eventi *live*, sia il mercato secondario. La *ratio* sottesa a tale

<sup>11</sup> L'AGCOM ha partecipato unitamente all'Istituto *Jozef Stefan Institute* di Lubiana, cui è stato affidato anche il *management* del progetto, all'Università Ca' Foscari Venezia, all'*University Of Cyprus*, nonché al *Textgain BVBA*, Belgio.

intervento legislativo risiede non solo nella pur preminente esigenza di tutela dei consumatori, ma anche nel contrasto all'elusione e all'evasione fiscale.

In tale ambito, nel corso del periodo di riferimento, l'Autorità ha continuato a svolgere, sia su segnalazione sia d'ufficio, e con il supporto del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, le competenze attribuitegli dalla legge. In particolare, con la delibera n. 224/22/CONS, è stata comminata una sanzione di 23 milioni e 480 mila euro, la più elevata sanzione amministrativa pecuniaria adottata dall'Autorità dalla sua istituzione, alla società di diritto svizzero Viagogo AG in relazione a violazioni della citata normativa, per la vendita o comunque per il collocamento sul sito [www.viagogo.it](http://www.viagogo.it) di titoli di accesso a 131 eventi, tra i quali i concerti di importanti artisti italiani ed internazionali, a prezzi superiori anche fino a sei/sette volte rispetto a quelli nominali. A tal fine, è stato accertato il ruolo di *hosting* attivo assunto dalla società nel processo di rivendita sul mercato secondario dei titoli di accesso agli spettacoli tramite canali non autorizzati. Inoltre, con il provvedimento adottato il 16 marzo 2023 (delibera n. 75/23/CONS), l'Autorità ha sanzionato nuovamente la società Viagogo AG per violazione del divieto di vendita o collocamento di biglietti per eventi *live* sul territorio nazionale, con riferimento a 68 eventi svoltisi nel corso del 2022, per un totale di 12 milioni e 240 mila euro.

Al fine di rafforzare l'azione di contrasto al *secondary ticketing* da parte di piattaforme online, anche in considerazione della forte ripresa dei concerti dopo la pausa dovuta alla pandemia, l'Autorità ha avviato, sempre con il supporto del Nucleo speciale della Guardia di Finanza, una massiva attività di vigilanza allo scopo di indagare sull'accaparramento e sulla rivendita dei biglietti sul mercato secondario. In particolare, è stata avviata un'azione sistematica, tramite un'unità permanente di monitoraggio, con l'obiettivo di condividere le segnalazioni degli utenti sul

*secondary ticketing* e porre in essere interventi mirati.

Nell'ambito delle attività approntate per la tutela degli utenti e la lotta all'illegalità e all'evasione fiscale nelle transazioni online, si segnalano altresì i lavori della "Commissione per l'approvazione degli apparecchi misuratori fiscali" istituita presso l'Agenzia delle Entrate, alla cui attività l'Autorità partecipa assieme alle altre Istituzioni competenti.

Peraltro, allo scopo di rendere più consapevole il pubblico, l'Autorità ha realizzato campagne di informazione e prevenzione per contrastare efficacemente il fenomeno del bagarinaggio online. Al riguardo, nel gennaio del 2023 è partita la campagna di comunicazione **#ilbigliettogiusto**, realizzata mediante un video informativo, diffuso attraverso il sito istituzionale e i canali social dell'Autorità, e testi di approfondimento realizzati anche in forma di FAQ, pubblicati in una sezione permanente del sito dedicata al *secondary ticketing*. La campagna di comunicazione è diretta a fornire agli utenti strumenti immediati e di facile comprensione per orientarsi nell'offerta online dei biglietti per gli eventi (concerti musicali, spettacoli teatrali, ecc.), in modo da effettuare gli acquisti in maniera sicura e nel rispetto della normativa di settore. La campagna si inserisce tra le iniziative di promozione all'uso consapevole di Internet a garanzia degli artisti, di tutto il settore della cultura e dello spettacolo e, soprattutto, a tutela dei consumatori.

L'Autorità, nel periodo di riferimento, ha proseguito nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e sanzionatorie, adottando provvedimenti anche nei confronti di importanti *players* digitali per il rispetto del **divieto di qualsiasi forma di pubblicità sul gioco d'azzardo** o relativa a giochi e scommesse con vincite in denaro comunque effettuata, sancito dall'art. 9 del decreto-legge n. 87/218 (c.d. decreto Dignità)<sup>12</sup>.

In particolare, anche sulla scorta di segnalazioni ricevute dall'Agenzia delle Dogane e dei

12 Come è noto, l'articolo 9 del decreto Dignità prescrive che "Ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto del disturbo da gioco d'azzardo[...] è vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media [...]". La norma si pone come obiettivo generale il contrasto al fenomeno della ludopatia introducendo, a tal fine, un divieto assoluto di diffusione su qualunque mezzo di trasmissione e piattaforma trasmissiva di "qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta" afferente a giochi con vincite in danaro. Il successivo comma 2 del richiamato articolo individua i soggetti responsabili della violazione e, segnatamente: (1) "committente", (2.1) "proprietario del mezzo o del sito di diffusione", (2.2) "proprietario del mezzo o del sito di destinazione" e (3) "organizzatore della manifestazione, evento o attività". Con la delibera n. 132/19/CONS sono state adottate delle specifiche linee guida con le quali l'Autorità ha inteso fornire, entro la cornice primaria di riferimento, indirizzi interpretativi di carattere generale per agevolare la più efficace applicazione della norma.



Monopoli e dalla Guardia di Finanza, sono stati avviati procedimenti nei confronti di sale giochi, ricevitorie e società concessionarie di pubblicità.

In particolare, sono stati adottati sei provvedimenti nei confronti di esercizi commerciali titolari di apparecchi che consentono vincite in denaro funzionanti a moneta o a gettone (*video-lottery* o *slot machine*, c.d. sale VLT/Slot), in qualità di committenti, e di concessionarie e agenzie di pubblicità che hanno realizzato le attività pubblicitarie e promozionali in violazione del divieto. La metà dei procedimenti si è conclusa con provvedimenti di archiviazione per intervenuta oblazione<sup>13</sup>, l'altra metà con provvedimenti di ordinanza ingiunzione<sup>14</sup>.

Con riferimento alle piattaforme digitali, con le delibere nn. 275/22/CONS e 288/22/CONS, sono stati sanzionati, per 1 milione e 450 mila euro complessivi, le società Google Ireland Limited (per i contenuti diffusi su You Tube, 750 mila euro) e Top Ads Ltd (700 mila euro), per la violazione del citato art. 9, comma 1, del decreto Dignità. Si tratta del primo provvedimento adottato dall'Autorità nei confronti di un fornitore di servizi per la condivisione di video, per la diffusione di pubblicità vietata relativa a giochi con vincite in denaro. La normativa individua, infatti, quale responsabile della condotta illecita e destinatario delle relative sanzioni una pluralità di soggetti (*"committente, proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e organizzatore della manifestazione, evento o attività"*). Le evidenze istruttorie hanno accertato la violazione della norma sia da parte del soggetto/*creator* (ossia la società Top Ads Ltd, mediante il proprio sito e i propri canali Spike su YouTube), sia da parte della piattaforma di condivisione di video (You Tube, società controllata da Google).

Con specifico riferimento alla sanzione irrogata a Google, si evidenzia che la società è stata ritenuta responsabile di non aver adottato

alcuna iniziativa per la rimozione dei contenuti illeciti massivamente diffusi sulla propria piattaforma You Tube da un soggetto terzo (Spike), con il quale aveva in essere un contratto specifico di *partnership* tale da attribuirgli lo status di partner verificato.

Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, l'Autorità ha ordinato la rimozione (c.d. *notice and take down*) di 625 contenuti illeciti ancora presenti sulla piattaforma YouTube, nonché sul sito web spikeslot.com; inoltre, per la prima volta, l'Autorità ha inibito la diffusione e il caricamento di video aventi analoghi contenuti illeciti (c.d. *notice and stay down*), in linea con le più recenti pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Sempre in attuazione del medesimo divieto, è stata altresì sanzionata una piattaforma di social media. Con delibera n. 422/22/CONS è stata, infatti, adottata un'ordinanza ingiunzione nei confronti della società Meta Platforms Ireland Limited (Meta) irrogando una sanzione pecuniaria pari a 750 mila euro. Meta è stata ritenuta responsabile, in particolare, di non aver previsto nelle proprie condizioni generali di contratto, destinate al mercato italiano e relative alla promozione di beni e servizi a pagamento, alcuna restrizione in relazione alla pubblicità di giochi con vincite in denaro. Nello specifico, è emerso che la società consente a tutti i propri clienti *business* che intendono rivolgersi al pubblico italiano di promuovere tali contenuti, anche attraverso la targettizzazione delle inserzioni pubblicitarie.

Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, anche in questo caso, l'Autorità ha imposto a Meta di impedire agli autori delle sponsorizzazioni oggetto del provvedimento la diffusione e il caricamento di analoghi contenuti violativi (*notice and stay down*)<sup>15</sup>.

In considerazione dell'elevato numero di segnalazioni aventi ad oggetto la presunta vio-

13 I provvedimenti sono stati adottati nei confronti di *a*) società Alice Nove S.r.l. e della concessionaria di pubblicità Avip Italia S.r.l. (delibera n. 274/22/CONS); *b*) società New Slot Vlt Play Win S.r.l. (delibera n. 17/23/CONS) e *c*) società Publitime S.r.l. (delibera n. 18/23/CONS).

14 I provvedimenti sono stati adottati nei confronti di *a*) società E.L. S.r.l. (delibera n. 377/22/CONS); *b*) società Pubblicità e Servizi S.r.l.s.u. (delibera n. 19/23/CONS) e *c*) società Work Station & c. di Forte Concetta S.a.s. (delibera n. 20/23/CONS).

15 Al riguardo, giova segnalare che il TAR Lazio, con l'ordinanza n. 1946/2023, ha rigettato l'istanza di misure cautelari (*id est*, la sospensione del provvedimento) ritenendo la richiesta priva del requisito del *periculum in mora*. Quanto al merito, il giudice amministrativo ha inoltre precisato che *"anche ritenendo che il provvedimento impugnato prefiguri la linea di condotta da adottare con riferimento alla generalità degli "utenti business" che intendano sponsorizzare il gioco d'azzardo, non sembra poterne derivare - come prospettato dalla ricorrente - la necessità di trasformare il modello di business praticato dalla società, atteso che è pacifico che la ricorrente, con riferimento ai contenuti che sponsorizzano il gioco d'azzardo, già oggi svolge una specifica attività di controllo preventivo che si estrinseca nel rilascio di una "autorizzazione scritta" alla pubblicazione della singola inserzione (come previsto dagli standard pubblicitari relativi al servizio Facebook definiti dalla stessa ricorrente)"* di fatto confermando l'impianto motivazionale sul quale si basa la decisione AGCOM; cfr. anche capitolo 5.6.

lazione del divieto di pubblicità del gioco con vincite in denaro, pervenute a seguito dell'adozione dei sopra citati provvedimenti di ordinanza ingiunzione, nel mese di settembre 2022 è stato istituito un apposito gruppo di lavoro per lo svolgimento delle conseguenti attività di verifica.

All'esito degli approfondimenti preistruttori svolti nel periodo ottobre 2022-marzo 2023, sono stati rilevati contenuti non conformi alla normativa in oggetto sulle principali piattaforme online di condivisione di video e social. Nei casi in cui gli accertamenti hanno dato esito positivo sono stati avviati procedimenti sanzionatori. Inoltre, l'attività preistruttoria svolta ha consentito di individuare oltre 50 soggetti (c.d. *creator*) responsabili della creazione e realizzazione dei suddetti contenuti violativi, diffusi online attraverso canali dedicati sulle piattaforme social o su siti web proprietari. Per identificare e per acquisire tutti gli elementi necessari all'avvio dei procedimenti, in considerazione della difficoltà legata al reperimento dei soggetti, spesso operanti dall'estero, l'Autorità si è avvalsa del supporto delle strutture specializzate della Polizia Postale e del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza.

### 3.4.3 Il regolamento sulle *video sharing platform*

Con specifico riferimento alle piattaforme di condivisione di video, con la delibera n. 76/23/CONS del 16 marzo 2023 è stata avviata una consultazione pubblica su uno schema di regolamento per l'attuazione dell'articolo 41, comma 9, del TUSMA avente ad oggetto programmi, video generati dagli utenti ovvero comunicazioni commerciali audiovisive diretti al pubblico italiano e veicolati da una piattaforma il cui fornitore è stabilito in un altro Stato membro.

Si tratta del regolamento che disciplina le procedure di rimozione di contenuti diffusi da una VSP in quanto rivolti al pubblico italiano e aventi a oggetto contenuti suscettibili di censura e sanzione in materia di tutela dei minori, contrasto ai discorsi d'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, difesa della dignità umana e tutela dei consumatori, ivi inclusi gli investitori.

Il regolamento definisce nello specifico le condizioni al ricorrere delle quali il contenuto diffuso si considera rivolto al pubblico italiano. In particolare, esso disciplina i casi di gravità e urgenza in presenza dei quali l'Autorità può ordinare alla piattaforma, ancorché stabilita in altro Stato membro, la rimozione tempestiva del contenuto lesivo. Nei casi in cui, invece, non sussista l'urgenza, l'AGCOM, in linea con quanto previsto dall'articolo 3 della Direttiva *e-commerce*, dovrà preliminarmente chiedere all'Autorità del Paese membro in cui è stabilito il fornitore della piattaforma di *video sharing* di adoperarsi affinché il contenuto venga rimosso.

Il provvedimento è stato notificato alla Commissione europea ai sensi della Direttiva 2015/1535, trattandosi di un progetto di regolamentazione tecnica italiana riguardante i servizi della società dell'informazione.

### 3.4.4 La vigilanza sugli indici di ascolto

Nel corso del 2022 l'Autorità ha proseguito l'attività di vigilanza in materia di indici di ascolto e di diffusione dei principali mezzi di comunicazione. In particolare, con la delibera n. 262/22/CONS<sup>16</sup>, è stata avviata una consultazione pubblica finalizzata all'acquisizione di elementi di valutazione da parte di tutti i soggetti operanti sul mercato, al fine di redigere la relazione sullo stato di avanzamento del processo di razionalizzazione dei sistemi di rilevazione nel nuovo ecosistema digitale, così come indicato nell'atto di indirizzo di cui alla delibera n. 194/21/CONS<sup>17</sup>.

Il provvedimento, attraverso la somministrazione di un questionario, ha inteso acquisire elementi di conoscenza in ordine a specifici quesiti di carattere metodologico e organizzativo per la definizione di un nuovo assetto del sistema di rilevazione delle audience. Gli esiti della consultazione sono stati approvati e pubblicati con delibera n. 43/23/CONS<sup>18</sup>. L'Autorità ha sottolineato che, nell'attuale scenario di profonda trasformazione, emerge *“il bisogno di individuare nuovi strumenti di rilevazione in grado di fotografare le nuove audience attraverso regole condivise e trasparenti: trasparenza per allineare il digital con i*

16 Delibera n. 262/22/CONS recante *“Avvio di una consultazione pubblica finalizzata alla predisposizione di una relazione sullo stato di implementazione dell'atto di indirizzo di cui alla delibera n. 194/21/CONS”*.

17 Delibera n. 194/21/CONS recante *“Indirizzi in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale”*.

18 Delibera n. 43/23/CONS recante *“Esiti della consultazione pubblica avviata con delibera n. 262/22/CONS finalizzata alla predisposizione di una relazione sullo stato di implementazione dell'atto di indirizzo di cui alla delibera n. 194/21/CONS”*.

mezzi tradizionali e trasparenza sui ruoli di una filiera che ingloba nuove tecnologie, gestione dei dati, flussi finanziari e dati di investimento. L'obiettivo delle società di rilevazione, pertanto, deve essere quello di proporsi come un presidio autorevole e imparziale, mettendosi al servizio di un mercato e di una realtà multimediale in costante evoluzione". Con lo stesso provvedimento l'Autorità ha ribadito, inoltre, l'importanza dell'adozione di **modelli di governance inclusivi**, in grado di assicurare la massima rappresentatività dell'intero settore riferimento: in tal senso, l'opzione preferibile si conferma essere quella del **Joint Industry Committee (JIC)**. L'Autorità ha rinnovato il proprio auspicio per l'adozione generalizzata di tale modello societario che consente a tutte le componenti del mercato, ed in via principale a quella editoriale e a quella pubblicitaria (che include sia gli inserzionisti sia le agenzie), un'adeguata ed equa rappresentatività nella gestione e nell'indirizzo delle misurazioni, nonché una effettiva trasparenza nella produzione e circolazione dei dati.

Infine, l'Autorità ha in più occasioni espresso il proprio apprezzamento per la progressiva realizzazione del progetto di fusione tra le società Audiweb e Audipress (Audiacom), finalizzato alla costituzione di un unico JIC (*Digital + Print*), progetto che va nel senso auspicato di una razionalizzazione del sistema delle società di rilevazione delle audience e del superamento delle criticità presentate da Audiweb<sup>19</sup>.

L'Autorità si riserva di monitorare con attenzione la fase di definitiva realizzazione del

progetto nel "Documento delle Intese del Mercato ADV per l'evoluzione delle ricerche sulle audience editoriali e pubblicitarie nell'attuale scenario digitale e crossmediale", presentato all'Autorità nel mese di giugno 2022, valutando anche la definizione della metodologia di rilevazione alla luce delle indicazioni formulate dai soci fondatori e fatte proprie da UPA.

Per quanto concerne il settore radiofonico, infine, l'Autorità, in linea con quanto affermato nell'atto di indirizzo, ritiene non più procrastinabile un intervento volto a garantire, anche per questo settore, una misurazione realizzata attraverso un soggetto che assuma la forma del JIC e che, come tale, assicuri la partecipazione del mercato, garantendo la massima inclusione e partecipazione, nonché metodologie di misurazione adeguate, trasparenti e verificabili. Al fine di assicurare un'effettiva rappresentatività dell'intero settore di riferimento, la società TER (Tavolo Editori Radio), soggetto realizzatore e responsabile dell'organizzazione e della realizzazione delle indagini sull'ascolto radiofonico in Italia, è stata invitata a formulare una proposta orientata all'adeguamento della *governance*.

Anche nell'ambito della consultazione pubblicata dalla Commissione europea finalizzata alla proposta di regolamento del c.d. *European Media Freedom Act* (EMFA)<sup>20</sup>, l'Autorità ha indicato gli elementi per la definizione di un nuovo assetto del sistema di rilevazione delle audience.

<sup>19</sup> Cfr. delibera n. 168/19/CSP.

<sup>20</sup> La proposta di regolamento, pubblicata il 16 settembre 2022, al Capo III, sezione 6, art. 23, introduce nuove regole sulla trasparenza della misurazione dell'audience.

## 3.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

La complessità dell'ecosistema digitale e la sua veloce evoluzione sono alla base delle numerose sfide che, a partire da qualche anno, vedono protagonista anche l'Autorità. Come descritto nei paragrafi precedenti l'AGCOM, nel corso dell'ultimo anno, è stata intensamente impegnata nell'attività di regolazione, vigilanza e tutela degli utenti, seguendo un approccio pro-concorrenziale e convergente con l'obiettivo principale di ridurre le asimmetrie esistenti tra gli attori dell'attuale ecosistema digitale.

In tale ottica, il piano di monitoraggio dell'azione regolamentare nell'ambito dei servizi Internet e piattaforme online è costituito da un set di indicatori (Tabella 3.5.1) la cui composizione è stata aggiornata per tener conto delle attività svolte durante il periodo di riferimento; va rilevato che è previsto un ulteriore aggiornamento degli indicatori giacché andrà considerato il progredire delle attività dell'Autorità nei nuovi ambiti ad essa affidati.

L'analisi degli indicatori di monitoraggio evidenzia l'alta concentrazione che caratterizza il settore: la quota posseduta dai primi quattro operatori (Alphabet/Google, Meta/Facebook, Amazon, Italia Online) supera il 75%, confermando il trend di crescita degli ultimi anni.

Nel segmento dei motori di ricerca, la concentrazione è ancor più strutturale, dal momento che il primo operatore in Italia - Google search - mostra, anche in riferimento all'ultimo anno considerato, una quota di mercato prossima al 95%.

Nell'ultimo quinquennio, come detto in precedenza, si è potuto assistere ad una crescita del ruolo delle piattaforme online, i cui ricavi rappresentano, nelle stime del 2022, circa l'85% di quelli complessivi riferibili alla pubblicità online, rispetto al 77,8% del 2018. Siccome le piattaforme online svolgono un ruolo centrale in tutta la filiera pubblicitaria, anche nella gestione della vendita degli spazi pubblicitari degli editori, un mercato fortemente concentrato genera rilevanti asimmetrie tra le piattaforme e le imprese che utilizzano i loro servizi. L'elevato volume in ter-

mini di audience, di fatto, pone le piattaforme in una posizione di vantaggio anche con riferimento alla disponibilità di *asset* strategici nell'ecosistema digitale (es. *big data*) e alla capacità di valorizzarli, argomenti che, come descritto nei precedenti paragrafi, sono al centro del dibattito e delle riforme legislative in ambito europeo.

In materia di tutela del diritto d'autore online, gli indicatori di monitoraggio confermano l'intensa attività che coinvolge l'Autorità nell'attuazione del relativo regolamento. Più in dettaglio, i procedimenti che prevedono le procedure abbreviate per violazioni gravi o massive rappresentano il 70% dei procedimenti complessivi, in linea con quanto emerso negli scorsi anni. Per quanto riguarda gli esiti, l'84% dei procedimenti si conclude con ordini di disabilitazione dell'accesso, di cui il 74% è costituito da ordini per reiterazione di violazioni a siti già oggetto di ordini di disabilitazione e che hanno modificato il proprio nome al dominio. In diminuzione, rispetto allo scorso periodo di rilevamento, risulta il numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione, pari al 46% del totale dei procedimenti avviati con procedura ordinaria.

Per ciò che attiene alle attività finalizzate al contrasto all'illegalità online, in materia di *secondary ticketing*, il numero di procedimenti sanzionatori avviati, 12 nel periodo di monitoraggio, è raddoppiato rispetto alla precedente rilevazione. In relazione al monitoraggio relativo all'esito dei procedimenti, si rileva che otto sono stati chiusi con provvedimento di ordinanza-ingiunzione, due con oblazione, mentre per un procedimento è stata disposta l'archiviazione. Sono state, pertanto, comminate sanzioni pecuniarie per un ammontare di 36.820.000 euro. In tal senso, con un provvedimento adottato a marzo 2023 (cfr. par. 3.4.2), l'Autorità ha sanzionato, nuovamente, la società Viagogo AG per violazione del divieto di vendita o collocamento di biglietti per eventi *live* sul territorio nazionale, con riferimento a 68 eventi svoltisi nel corso del 2022, per un totale di 12.240.000 euro. Inoltre, vale la pena sottolineare come nell'ambito delle iniziative volte a promuovere l'uso consapevole di Internet, sono

state avviate specifiche campagne di informazione e prevenzione a favore degli utenti in materia di *secondary ticket* nel tentativo di rafforzare il contrasto a simili pratiche.

Nell'ambito delle attività di vigilanza sul divieto di pubblicità del gioco a pagamento, grazie anche alle segnalazioni ricevute dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) e dalla Guardia di Finanza, l'Autorità ha condotto numerosi accertamenti sia nei confronti di esercizi commerciali e di concessionarie e agenzie di pubblicità sia nei confronti delle piattaforme digitali. In alcuni casi, i soggetti si sono avvalsi dell'istituto dell'oblazione pagando una sanzione in misura ridotta; nel complesso, le sanzioni irrogate nel

corso del periodo di riferimento ammontano a 2.477.800 euro, un volume fortemente in crescita rispetto ai precedenti anni.

L'analisi dei dati di mercato conferma la profonda rivoluzione che stiamo vivendo. L'avvento dell'era digitale sta trasformando in modo impetuoso il modo di conoscere, di informarsi, di divertirsi e anche di pensare. Come è stato sottolineato (Serres) siamo in piena transizione antropologica. Una sfida in cui è fondamentale il ruolo del legislatore europeo (perché non può che essere almeno continentale l'ambito di regolazione), di quello normativo e delle autorità indipendenti come indicato dal DSA.

**Tabella 3.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - servizi internet e piattaforme online**

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021	Valore 2022
Concorrenzialità	Indice CR4 – pubblicità online	Indice CR4 – pubblicità online	68,3%	68,7%	71,8%	74,7%	76,9%
	Quota del leader di mercato - motori di ricerca <sup>(1)</sup>	Quota del leader di mercato - motori di ricerca <sup>(1)</sup>	95,1%	96,3%	96,2%	95,5%	94,7%
Diritti digitali	Tutela del diritto d'autore <sup>(2)</sup>	Numero di procedimenti aventi ad oggetto violazioni gravi o massive - rito abbreviato (% sul totale dei procedimenti avviati)	82,0%	77,0%	70,0%	66,5%	70,0%
		Numero di procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell'accesso (% sul totale delle istanze ricevute)	78,0%	74,0%	76,0%	79,9%	83,6%
		Numero reiterazioni concluse con ordini di disabilitazione di accesso (% sul totale degli ordini)	50,0%	63,0%	74,0%	76,2%	74,4%
		Numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione (% sul totale dei procedimenti avviati con rito ordinario)	64,0%	68,0%	48,0%	47,8%	45,7%
Tutela dell'utenza e dei diritti	Contrasto all'illegalità online <sup>(3)</sup>	Numero di procedimenti sanzionatori avviati <sup>(4)</sup>			5	6	12
		Numero di procedimenti chiusi con archiviazione <sup>(4)</sup>			0	0	1
		Numero di procedimenti chiusi con oblazione <sup>(4)</sup>			1	2	2
		Numero di procedimenti chiusi con provvedimenti di ordinanza-ingiunzione <sup>(4)</sup>			5	1	8
		Totale sanzioni amministrative pecuniarie irrogate ( <i>secondary ticketing</i> )			5.580.000 €	750.000 €	36.820.000 €
		Totale sanzioni amministrative pecuniarie irrogate e oblazioni (divieto pubblicità gioco d'azzardo)			116.700 €	133.334 €	2.477.800 €

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

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

(2) Per l'anno 2022 il periodo di riferimento dell'indicatore è aprile 2022 - marzo 2023; similmente per gli anni precedenti si fa riferimento al periodo aprile - marzo.

(3) Per esigenze di monitoraggio gli indicatori sono stati sostituiti e non sono comparabili con quelli pubblicati nella Relazione annuale 2022. Per l'anno 2022 il periodo di riferimento dell'indicatore è maggio 2022 - aprile 2023, similmente per gli anni precedenti si fa riferimento al periodo maggio - aprile.

(4) Gli indicatori relativi ai procedimenti sanzionatori (avviati, chiusi con archiviazione, chiusi con oblazione o con ordinanza-ingiunzione) si riferiscono al *secondary ticketing* e al divieto di pubblicità del gioco d'azzardo.



4.

I SERVIZI POSTALI





# 4.1

## Gli scenari dei mercati

### 4.1.1 Il settore postale nell'economia italiana

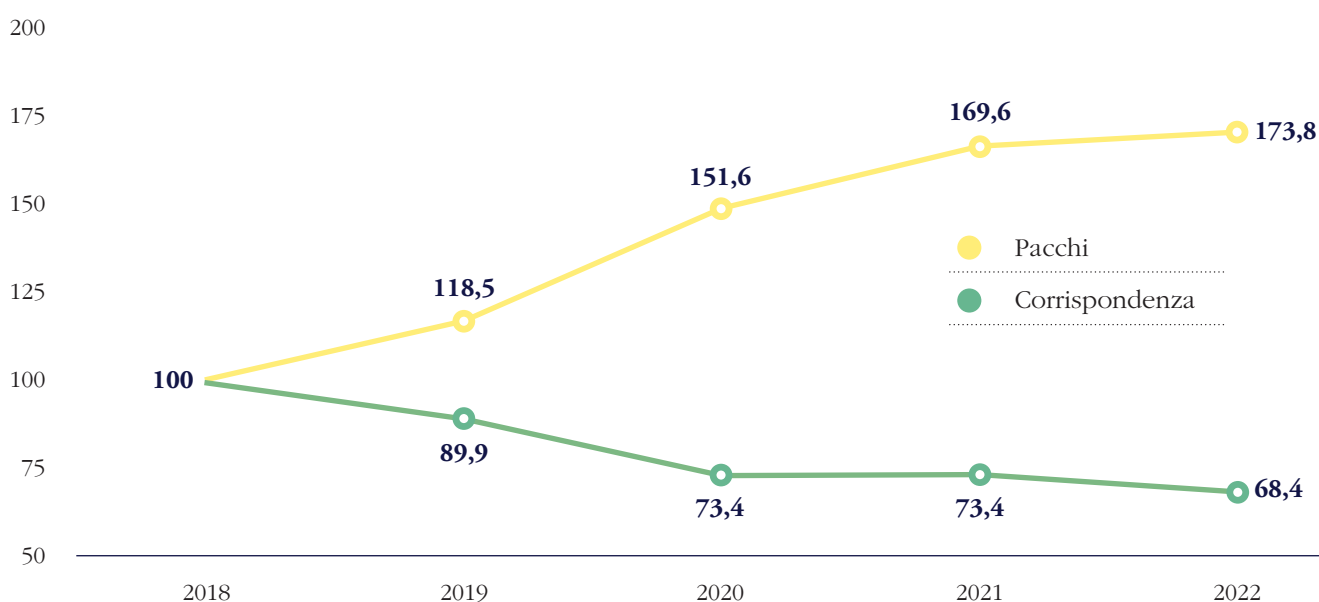
Nell'ultimo anno è proseguito il processo di trasformazione del mercato postale. Ciò è avvenuto sotto il profilo dell'evoluzione merceologica dei prodotti offerti e nelle modalità operative della fornitura del servizio. La digitalizzazione del settore ha, infatti, un duplice effetto: da un lato, i volumi di corrispondenza (lettere) continuano a ridursi a causa della sostituzione delle comunicazioni con modalità elettronica (**e-substitution**); dall'altro, grazie alla crescita del **commercio elettronico**, con l'affermazione di piattaforme digitali che vendono prodotti commerciali congiuntamente a servizi di consegna, continuano a moltiplicarsi le spedizioni di pacchi.

Tale dinamica incentiva gli operatori presenti sul mercato a fornire servizi a valore aggiunto. Attraverso nuove modalità di consegna, gli operatori postali offrono servizi differenziati per soddisfare al meglio i bisogni dell'utenza (sia in termini di tempi - con la consegna pomeridiana o nei giorni festivi o a orari definiti e certi -, sia per

quanto riguarda la consegna in luoghi diversi dal domicilio del destinatario, come armadietti elettronici o negozi convenzionati, e la gestione di eventuali resi). Lo sviluppo tecnologico, inoltre, ha prodotto un **incremento della produttività degli operatori postali**, con l'adozione di più razionali sistemi di gestione dei flussi: nel lungo raggio, con l'ottimizzazione dei carichi e dei percorsi, e nell'ultimo miglio, con sistemi organizzativi più efficienti nel giro di consegna e attraverso l'uso di soluzioni per il recapito congiunto di pacchi e lettere.

Nel 2022 il settore postale italiano, nel suo complesso (invii di corrispondenza e di pacchi), ha registrato circa 3,14 miliardi di invii, in calo del 4,2% rispetto all'anno precedente. Risulta confermato il tendenziale incremento del numero di pacchi consegnati, benché nell'ultimo anno si registrino, rispetto al 2021, tassi di crescita più contenuti (+2%, a fronte di una crescita complessiva nel quinquennio 2018-2022 del 73,8%) e la riduzione degli invii di corrispondenza (-7% rispetto al 2021, -31,6% se considerato l'ultimo quinquennio) (Grafico 4.1.1<sup>1</sup>).

**Grafico 4.1.1 - Andamento dei volumi dei servizi di corrispondenza e pacchi - anni 2018-2022 (indice 2018=100)**



<sup>1</sup> Nel grafico sono illustrati i volumi dei servizi postali, rientranti o meno nel Servizio Universale, distinti per servizi di corrispondenza (lettere e servizi di notifica a mezzo posta) e pacchi postali.

Il fatturato, complessivamente, è stato pari a 7,98 miliardi di euro, con un aumento del 2,2% rispetto al 2021, prevalentemente riconducibile alla **crescita dei ricavi da pacchi** non rientranti nel Servizio Universale<sup>2</sup> (di seguito anche SU). A questo dato vanno aggiunti i ricavi derivanti da servizi quali la filatelia, le caselle postali, i servizi di intermediazione che, nel 2022, ammontano a circa 110 milioni di euro.

In un contesto macroeconomico di sensibile crescita (il PIL italiano nel 2022 è cresciuto del 6,8% rispetto al 2021<sup>3</sup>), il peso dei servizi postali sull'economia italiana, misurato dal rapporto tra i ricavi del settore e il PIL, è pari allo 0,42%, in calo rispetto all'anno precedente.

Nel periodo 2018-2022, i servizi postali hanno registrato tassi di crescita inferiori rispetto all'indice generale dei prezzi (rispettivamente, +14,4% *versus* +17,2%), come desumibile dall'analisi dei dati ISTAT<sup>4</sup>. Alla luce della dinamica inflattiva, la **rideterminazione delle tariffe massime dei servizi postali universali** - già rimodulate con delibera n. 171/22/CONS del maggio del 2022 - è oggetto di una consultazione pubblica, avviata con delibera n. 95/23/CONS.

Come già evidenziato in passato, un aspetto particolare del settore postale italiano è rappresentato dalla numerosità degli operatori: nel mercato sono infatti presenti oltre 3.000 soggetti dotati del titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza), numero in costante crescita nel corso degli anni (+20,1% nell'ultimo quinquennio, +3,5% rispetto al 2021); di questi, una quota rilevante è costituita da imprese individuali, il 20% circa da società a responsabilità limitata e solo l'1% da società per azioni<sup>5</sup>. Si tratta di una caratteristica peculiare del mercato italiano rispetto alla situazione degli altri Paesi dell'Unione europea, dove il numero di operatori risulta essere, nella maggior parte dei casi, più contenuto.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118) ha imposto anche agli operatori postali l'**iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione** e ha reso necessario l'avvio di una consultazione pubblica al fine di apportare le necessarie modifiche al regolamento riguardante la tenuta del registro (delibera n. 105/23/CONS).

In Italia, gli operatori postali di maggiori dimensioni, al fine di ottenere più flessibilità organizzativa, operano attraverso *partnership*; per tale motivo, nonostante l'elevato numero di soggetti abilitati, il mercato è in realtà composto da una platea contenuta di operatori strutturati sull'intero territorio nazionale e responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*).

In termini occupazionali, anche per il 2022 il peso del settore postale è stabile ed è pari allo 0,6% (ottenuto dal rapporto tra numero di addetti presenti nel settore postale e numero di occupati in Italia)<sup>6</sup>: nel 2022 il numero di lavoratori (in *full time equivalent*, pari a 141.192 - di cui l'83,1% dipendenti dell'*incumbent*) è cresciuto dell'1,7% rispetto all'anno precedente, grazie all'aumento della forza lavoro da parte principalmente degli operatori AIT, gruppo FEDEX e gruppo Poste Italiane. Considerando il quinquennio 2018-2022, invece, il numero di addetti cala di oltre 3 punti percentuali, in particolare per la riduzione di personale attuata nel corso degli anni da parte del fornitore del Servizio Universale.

Di seguito verrà esposto in dettaglio lo stato del mercato, come risultante dalle informazioni raccolte dall'Autorità coinvolgendo le principali imprese del settore (le prime 30 in ordine di fatturato<sup>7</sup> tra cui il fornitore del Servizio Universale, Poste Italiane S.p.A. - di seguito anche PI - e i principali corrieri espresso operanti in Italia)<sup>8</sup>.

2 I servizi postali considerati per la valutazione dei ricavi complessivi del settore sono: il Servizio Universale ed i servizi postali non rientranti nel perimetro del Servizio Universale, inclusi quelli di corriere espresso.

3 Fonte: <https://www.istat.it/it/archivio/281408#:~:text=Nel%202022%20il%20PIL%20ai,cresciuto%20del%203%2C7%25>.

4 Indice generale NIC (indice Nazionale dei prezzi al consumo per l'Intera Collettività) e indice categoria Servizi postali.

5 Alla data del 27 marzo 2023 il numero delle imprese provviste di un titolo abilitativo era 3.671, per un totale di 4.935 titoli abilitativi (2.114 dotati di licenza individuale, 2.753 di autorizzazione generale e 47 autorizzazioni ad effetto immediato). Inoltre, il ministero dello Sviluppo economico (MISE), oggi MIMIT, ha rilasciato 21 licenze individuali speciali, in ambito nazionale e regionale, per la fornitura dei servizi di notifica a mezzo posta.

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

7 Al fine di offrire una visione organica del mercato, l'Autorità ha chiesto agli operatori di fornire il dato complessivo ed aggregato dell'intera filiera delle singole attività produttive che concorrono a fornire il servizio postale. È stato così possibile censire circa 800 operatori locali che, a vario titolo, collaborano con gli operatori oggetto dell'indagine.

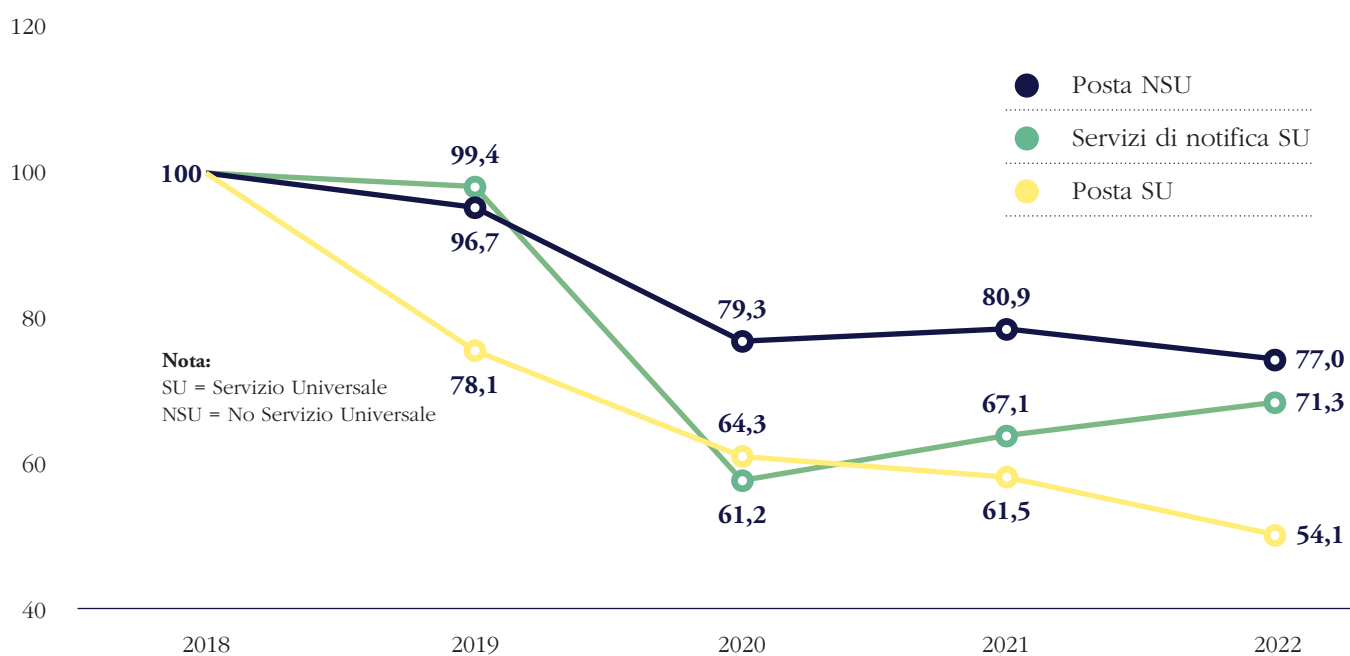
8 La eventuale discrepanza tra i valori pubblicati in questa edizione e quelli delle precedenti Relazioni dell'Autorità è dovuta sia alle revisioni sui dati trasmesse da alcuni operatori, sia all'aumento del numero di soggetti presenti nel campione (gli operatori censiti quest'anno sono 30, mentre in passato la rilevazione era svolta su 25 soggetti), con un impatto in particolare nel segmento della corrispondenza non rientrante nel Servizio Universale.

#### 4.1.2 La corrispondenza tradizionale

La corrispondenza non elettronica in Italia, sia per ricavi sia per volumi, è storicamente più contenuta rispetto a quella degli altri Paesi europei. Negli anni la sostituzione delle comunicazioni cartacee con mezzi elettronici, fenomeno diffuso a livello globale, ha riguardato in particolare la corrispondenza privata (ascrivibile ai prodotti di invii singoli), cioè una componente marginale della domanda totale (il 3,5% del totale degli invii nazionali<sup>9</sup>). Gli **invii multipli**, generalmente utilizzati dalla clientela affari (ad esempio, *utilities*, banche e assicurazioni) e dalla pubblica amministrazione, rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza (il 96,5% sul totale degli invii nazionali<sup>10</sup>): tuttavia, anche in questo segmento merceologico, va consolidandosi il richiamato processo di *e-substitution* che interessa, in particolare, le comunicazioni commerciali, legali ed amministrative, grazie anche all'implementazione di strumenti come la PEC. È ipotizzabile, pertanto, che il processo di contrazione dei volumi dei prodotti di corrispondenza proseguirà nei prossimi anni.

Non tutta la corrispondenza rientra nel Servizio Universale<sup>11</sup>. Vi sono invii offerti da Poste Italiane su tutto il territorio nazionale, ma anche invii non rientranti nel perimetro di tale servizio<sup>12</sup>, che sono commercializzati in concorrenza da più operatori. I servizi di corrispondenza rientranti nel Servizio Universale registrano un ulteriore calo in termini di ricavi e di volumi, sia per effetto dell'*e-substitution*, sia a causa dello spostamento della domanda verso i servizi postali non universali (di seguito anche NSU) (Grafico 4.1.2): ciò è particolarmente evidente per quanto riguarda gli invii multipli, segmento in cui si è sviluppata una vivace competizione. Per quanto concerne i servizi postali universali (corrispondenza, pacchi e servizi di notifica a mezzo posta), nel 2022 questi contano ricavi pari ad 1 miliardo di euro e, in volumi, circa 688 milioni di pezzi<sup>13</sup>: rispetto all'anno precedente i volumi calano di circa 12 punti percentuali, una tendenza simile a quella di medio periodo (nel quinquennio 2018-2022, infatti, i volumi degli invii SU diminuiscono del 45,9%); i relativi ricavi decrescono in maniera simile.

**Grafico 4.1.2 - Andamento dei volumi di corrispondenza SU, NSU e servizi di notifica SU - anni 2018-2022 (indice 2018=100)**



9 Quota degli invii singoli nazionali, rientranti e non rientranti nel Servizio Universale, al netto dei servizi di notifica a mezzo posta – anno 2022.

10 Quota degli invii multipli nazionali, rientranti e non rientranti nel Servizio Universale, al netto dei servizi di notifica a mezzo posta – anno 2022.

11 I servizi attualmente inclusi nel Servizio Universale e offerti da Poste Italiane sul territorio nazionale 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 le violazioni del codice della strada.

12 Gli elementi che differenziano i servizi universali da quelli non universali sono: a) l'assenza di prestazioni aggiuntive; b) l'ubiquità (i servizi devono essere accessibili a tutta la popolazione); c) la necessità di rispettare i principi imposti dalla normativa vigente per quanto concerne l'abbordabilità e, ove possibile, l'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.

13 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.2.

Una menzione a parte è necessaria per i servizi di **notifica a mezzo posta degli atti giudiziari**: questi, fino alla fine del 2020, erano offerti in regime di esclusiva dall'operatore *incumbent*. A partire dal 2021, invece, a seguito della piena liberalizzazione del settore<sup>14</sup>, alcuni operatori alternativi hanno iniziato a fornire il servizio di notifica in modalità di invii multipli, partecipando alle procedure di gara indette dalle varie amministrazioni. Al fine di monitorare in maniera più efficace il segmento in questione, i ricavi ed i volumi dei servizi di notifica a gara sono stati separati da quelli forniti da Poste Italiane in quanto fornitore del Servizio Universale. Al momento, l'ammontare dei ricavi derivanti da tali prodotti postali è trascurabile (circa 59 milioni di euro per il 2022), ma dovrebbe aumentare nei prossimi anni: la presenza degli operatori concorrenti (quali Sailpost, Fulmine, MailExpress ed Integraa) è ancora esigua, ma in crescita. Per quanto concerne i soli servizi di notifica a mezzo posta forniti da PI nell'ambito del SU, invece, il trend di medio periodo registra un calo di ricavi e volumi, attenuato da una ripresa dei valori a partire dal 2020, anno in cui le attività sono state fortemente rallentate a causa dell'emergenza pandemica: nel 2022 i ricavi conseguiti da PI sono stati pari a 271 milioni di euro, in crescita del 6,7% rispetto all'anno precedente.

In Italia, gli operatori postali che offrono servizi di consegna della corrispondenza sono l'*incumbent*, Poste Italiane, e numerosi operatori alternativi entrati nel mercato postale a seguito della liberalizzazione. Poste Italiane è l'unico operatore dotato di una rete di recapito che raggiunge l'intera popolazione nazionale e di una capillare rete di accettazione. Risultano comunque presenti sul territorio nazionale diverse reti alternative per il recapito della corrispondenza, la cui copertura in termini di popolazione varia tra la posta registrata e non registrata<sup>15</sup>, essendo in genere maggiore per la prima. Gli operatori

concorrenti di Poste Italiane coprono, con la propria rete, principalmente le aree più densamente abitate e in parte quelle con un livello ridotto di urbanizzazione ed una minore presenza di attività commerciali (c.d. aree EU<sup>16</sup>). Per il recapito della corrispondenza nelle aree non coperte attraverso la propria rete, gli operatori concorrenti ricorrono alla cosiddetta **postalizzazione** attraverso la rete in uso al fornitore del Servizio Universale.

I volumi dei servizi della corrispondenza (SU e NSU, nazionali e transfrontalieri, singoli e multipli), nel 2022 si attestano a 2,158 miliardi di invii, rispetto ai 3,15 miliardi del 2018 (Grafico 4.1.3). L'incidenza dei servizi universali sul totale dei servizi di corrispondenza è passata dal 38,9% del 2018 al 31,2% del 2022. Gli invii multipli rappresentano la parte preponderante del mercato complessivo nazionale (SU e non-SU): passano dal 92,1% nel 2018 al 94,7% nel 2022, pur incidendo con una quota maggiore sui servizi NSU. La posta transfrontaliera continua a rappresentare una quota marginale del mercato complessivo (poco più del 4%), che rimane stabile nel tempo<sup>17</sup>.

I ricavi derivanti dalla vendita di corrispondenza (SU e NSU, nazionali e transfrontalieri, singoli e multipli) nel 2022 sono risultati pari a 1,73 miliardi di euro (-1,3% rispetto al 2021) (Grafico 4.1.5). Anche per quanto concerne i ricavi, l'incidenza dei servizi universali diminuisce nel tempo, passando dal 64,1% nel 2018 al 53% nel 2022. Il segmento degli invii di corrispondenza NSU, anche grazie all'implementazione di misure di accesso alla rete di recapito in uso a PI, registra una dinamica più vivace rispetto ai prodotti rientranti nel SU: i ricavi di corrispondenza NSU nel 2022 sono pari a 815,4 milioni di euro, in crescita del 6,3% rispetto al 2021, benché in calo di 4,5 punti percentuali rispetto al 2018.

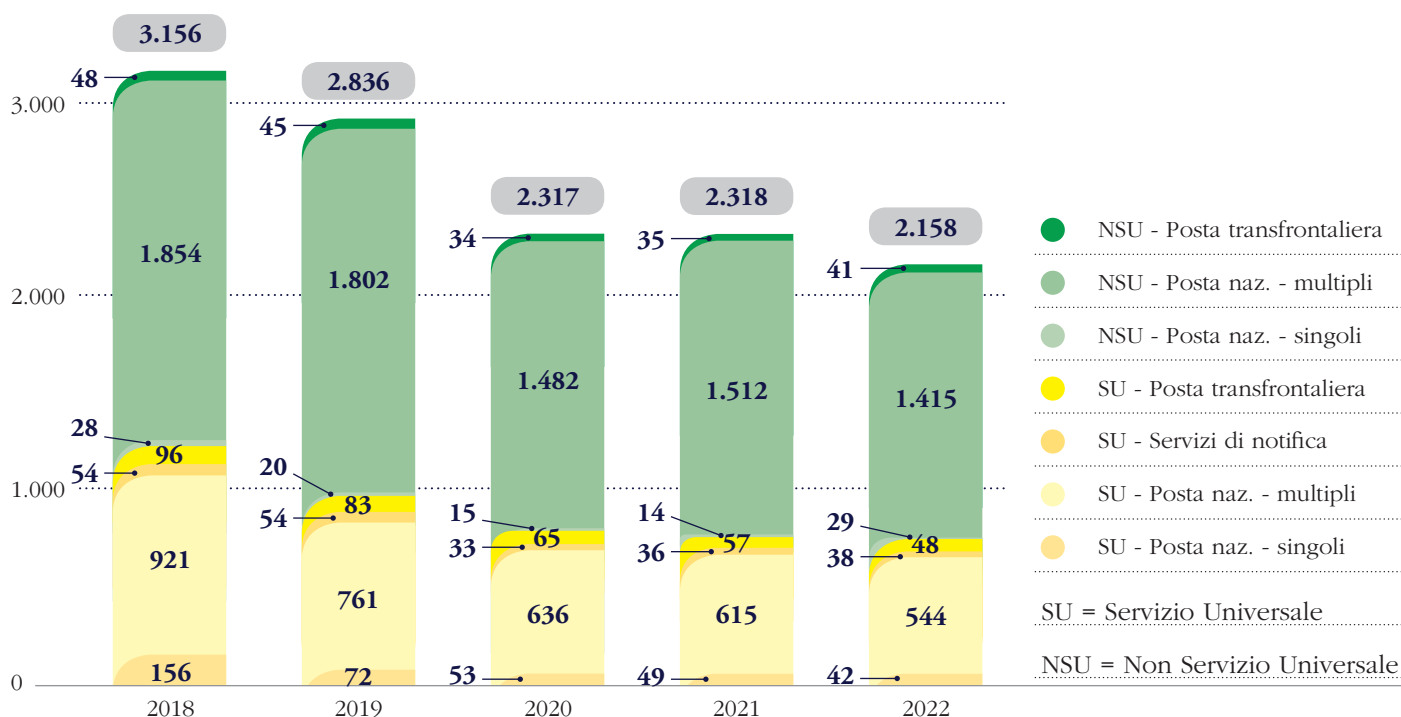
14 I servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada sono offerti in regime di concorrenza, sulla base di licenza individuale speciale (delibera n. 77/18/CONS), a partire dalla fine del 2020, a seguito dell'ottenimento da parte delle imprese dell'attestazione di conformità relativa ai corsi di formazione per gli addetti alla notifica rilasciata dal ministero della Giustizia.

15 I termini "posta non registrata" e "posta registrata" sono sinonimi di "posta indescritta" e "posta descritta". La posta "descritta" è la corrispondenza accettata e sottoscritta dal destinatario (raccomandate, assicurate e atti giudiziari); quella "indescritta" è la corrispondenza che non necessita della sottoscrizione da parte del destinatario (posta prioritaria, posta massiva, posta ordinaria).

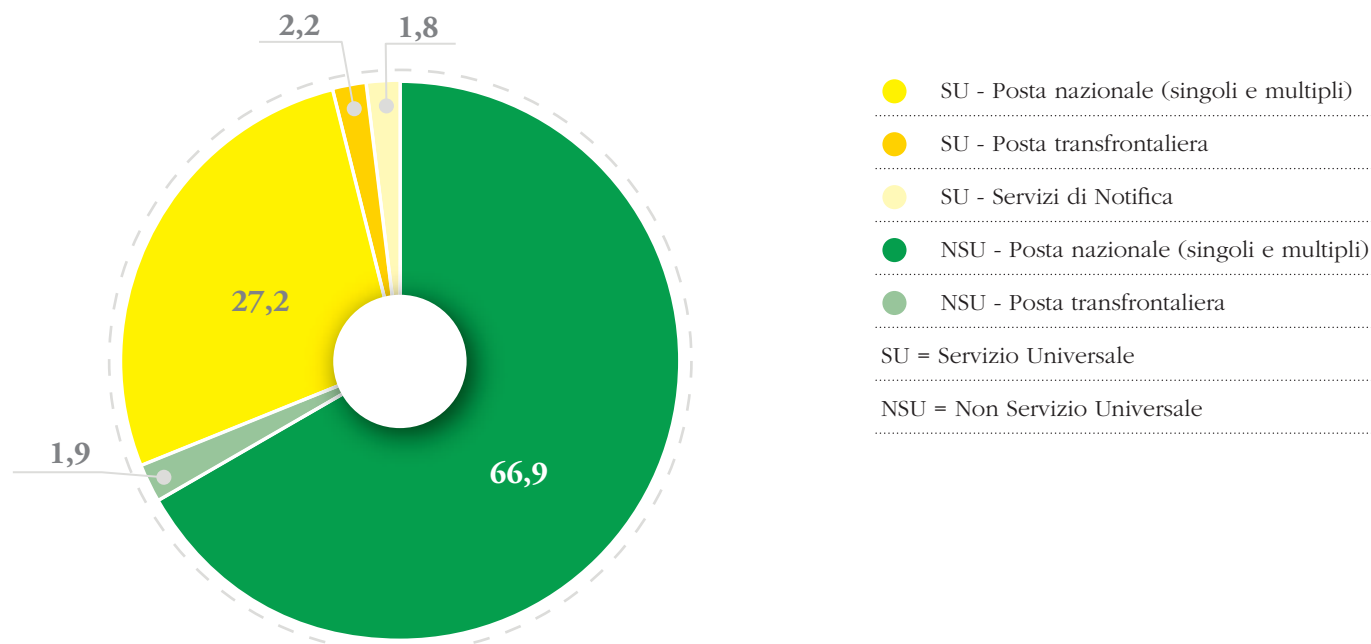
16 Aree extra urbane.

17 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 sui pacchi transfrontalieri), sono da considerare come pacchi postali.

**Grafico 4.1.3 - Volumi da servizi di corrispondenza per tipologia - anni 2018-2022 (milioni di invii)**



**Grafico 4.1.4 - Volumi da servizi di corrispondenza per tipologia, anno 2022 (in %)**



Il gruppo Poste Italiane<sup>18</sup>, nel 2022, detiene una quota di mercato, pari all'86,1%, in calo di 2,7 punti percentuali rispetto all'anno precedente (Grafico 4.1.7). Nel corso del 2022 alcuni operatori (come Defendini e MailExpress) sono

usciti dal mercato della corrispondenza, mentre altri hanno visto aumentare la propria quota di mercato rispetto all'anno precedente (tra questi, Fulmine passa dal 3,9% al 4,5%; Sailpost dal 2,8% al 3,5%). Tra le crescite più elevate si registra

<sup>18</sup> Composto da Poste Italiane, Nexive, SDA, Postel e MLK Deliveries.

quella dell'operatore Post&Service Rete Soggetto, che nel corso del 2022 ha acquisito il ramo di azienda di MailExpress e la cui quota di mercato è passata dallo 0,2% del 2021, all'1% del 2022. L'elevata quota di mercato di Poste Italiane si ri-

flette nel grado di concentrazione del mercato, misurato dall'indice di concentrazione HHI, che nel 2022 è pari a 7.451, in calo di 831 punti rispetto all'anno precedente.

Grafico 4.1.5 - Ricavi da servizi di corrispondenza per tipologia - anni 2018-2022 (milioni di euro)

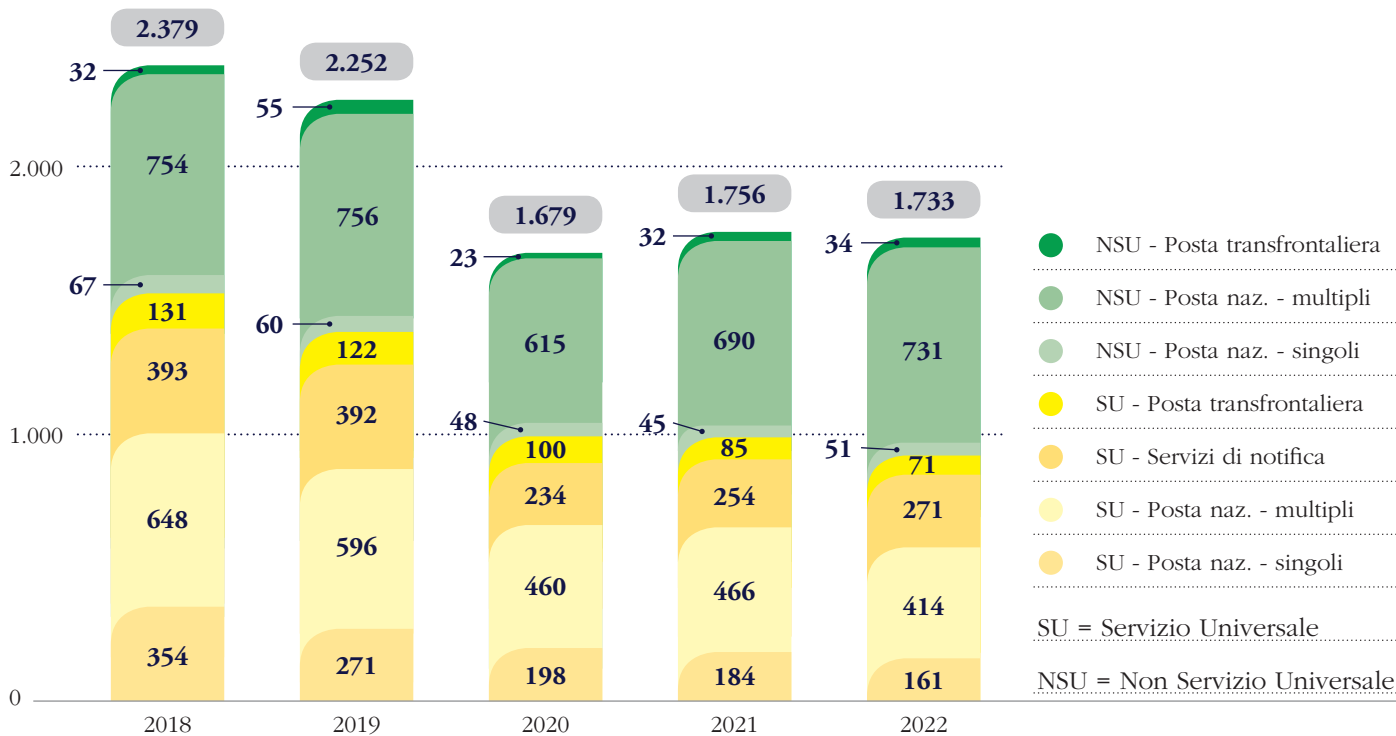


Grafico 4.1.6 - Ricavi da servizi di corrispondenza per tipologia - anno 2022 (in %)

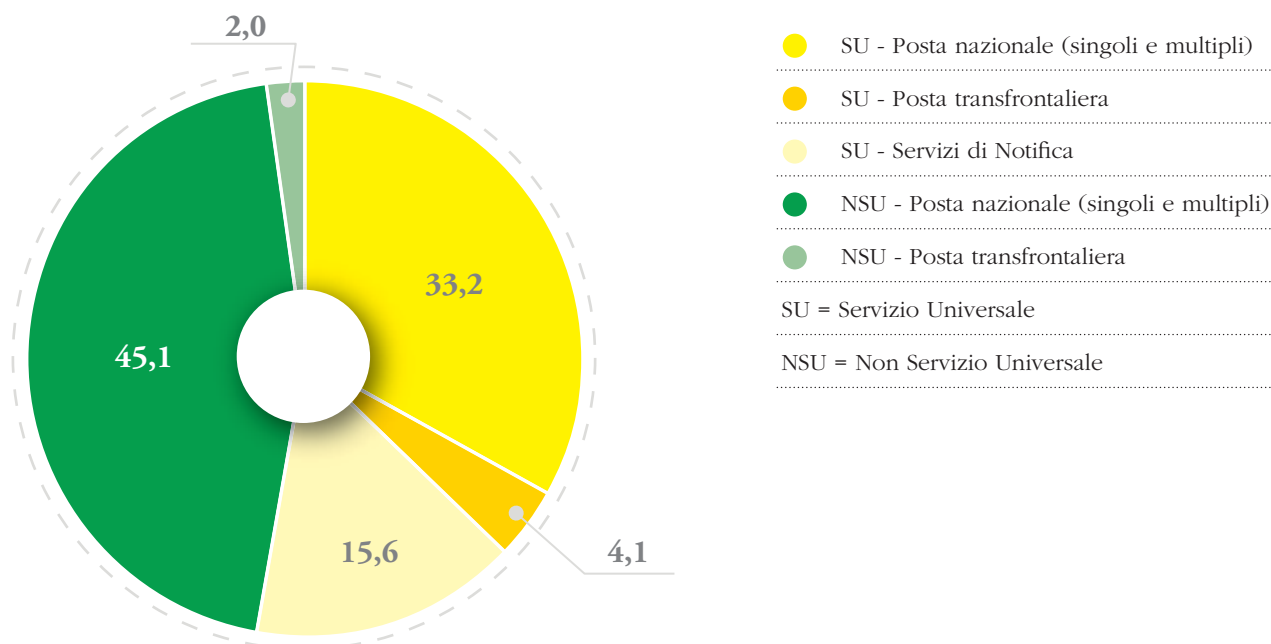
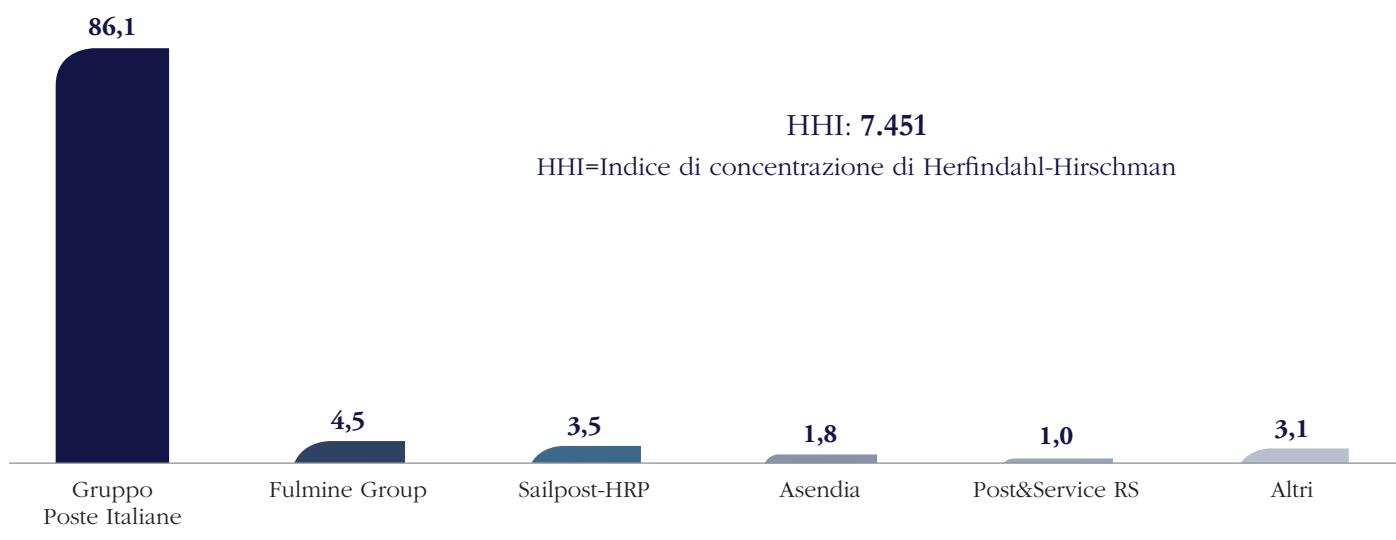


Grafico 4.1.7 - Quote di mercato nel segmento della corrispondenza NSU (in ricavi, anno 2022, in %)



### 4.1.3 Gli invii dei pacchi postali

Lo sviluppo del commercio elettronico e la comparsa di piattaforme digitali che forniscono servizi di consegna hanno sostenuto la crescita del mercato dei pacchi postali. Nell'ultimo quinquennio (2018-2022) i volumi sono cresciuti di quasi il 74% e i ricavi dei servizi di consegna dei pacchi sono aumentati del 62%. Nel 2022 gli operatori postali presenti in Italia hanno consegnato circa 986 milioni di pacchi postali (+2,4% rispetto al 2021) e generato un fatturato di 6,25 miliardi di euro<sup>19</sup> (+3,2% rispetto all'anno precedente): **la crescita 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*); il volume degli invii singoli di pacchi postali cresce anch'esso, ma con un andamento più debole. Il ricavo medio unitario del segmento dei pacchi è in lieve crescita, anche grazie alla rinnovata capacità degli operatori di valorizzare i propri servizi, in particolare quelli transfrontalieri.

In termini di volumi, nel quinquennio 2018-2022 la percentuale degli invii del SU rispetto al totale dei pacchi è nel tempo divenuta poco significativa (da circa l'8% all'1,5%) ed è costituita prevalentemente da invii transfrontalieri in entrata (Grafico 4.1.8). Gli invii nazionali si confermano nel tempo nettamente più numerosi

di quelli transfrontalieri (in entrata ed in uscita), e la quota preponderante del mercato è rappresentata dal numero dei pacchi nazionali non universali (NSU), che nel periodo considerato cresce in maniera sensibile, passando dal 76,1% nel 2018 all'85,3% nel 2022. La maggior parte dei pacchi consegnati sul mercato nazionale ha un peso uguale o inferiore ai 5 kg, e, grazie allo sviluppo del commercio elettronico, la quota di invii relativi a questa fascia di peso è aumentata costantemente: nel 2022, considerando i soli pacchi nazionali non rientranti nel Servizio Universale, i volumi di invii fino a 2 kg sono oltre 2/3 del totale, mentre i pacchi da 2 a 5 kg costituiscono un ulteriore 16%<sup>20</sup>.

I ricavi da invii non universali nazionali sono cresciuti di quasi l'80% nel corso del quinquennio, (+4% rispetto al 2021); crescono in maniera sensibile anche i ricavi dei pacchi non universali provenienti dall'estero (transfrontalieri in ingresso), con una dinamica simile ai prodotti nazionali per entrambi i periodi considerati (rispettivamente, +73,9% nel quinquennio 2018-2022 e +9,1% nell'ultimo anno) (Grafico 4.1.10).

Com'è noto, il mercato dei servizi di consegna dei pacchi postali in Italia è composto sia da operatori postali tradizionali, che forniscono anche servizi di corrispondenza, sia da corrieri espresso: questi ultimi, a loro volta, possono

<sup>19</sup> In linea con le indicazioni del Regolamento (UE) 2018/644, sono considerati pacchi tutti gli invii postali aventi uno spessore superiore a 20 mm e un peso non superiore a 31,5 kg, indipendentemente dalla natura del mittente e destinatario.

<sup>20</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.11.

essere operatori nazionali oppure facenti parte di aziende multinazionali. Alcuni soggetti operano maggiormente nel segmento transfrontaliero (Schenker, Asendia, UPS), mentre altri sono entrati nel mercato dei pacchi postali solo con

lo sviluppo del commercio elettronico: Amazon Italia Transport (AIT) è per ora l'unico operatore integrato con una piattaforma *e-retailer* censito dall'Autorità e, al contempo, è uno dei principali clienti di alcuni operatori postali.

Grafico 4.1.8 - Volumi di pacchi per tipologia - anni 2018-2022 (milioni di invii)

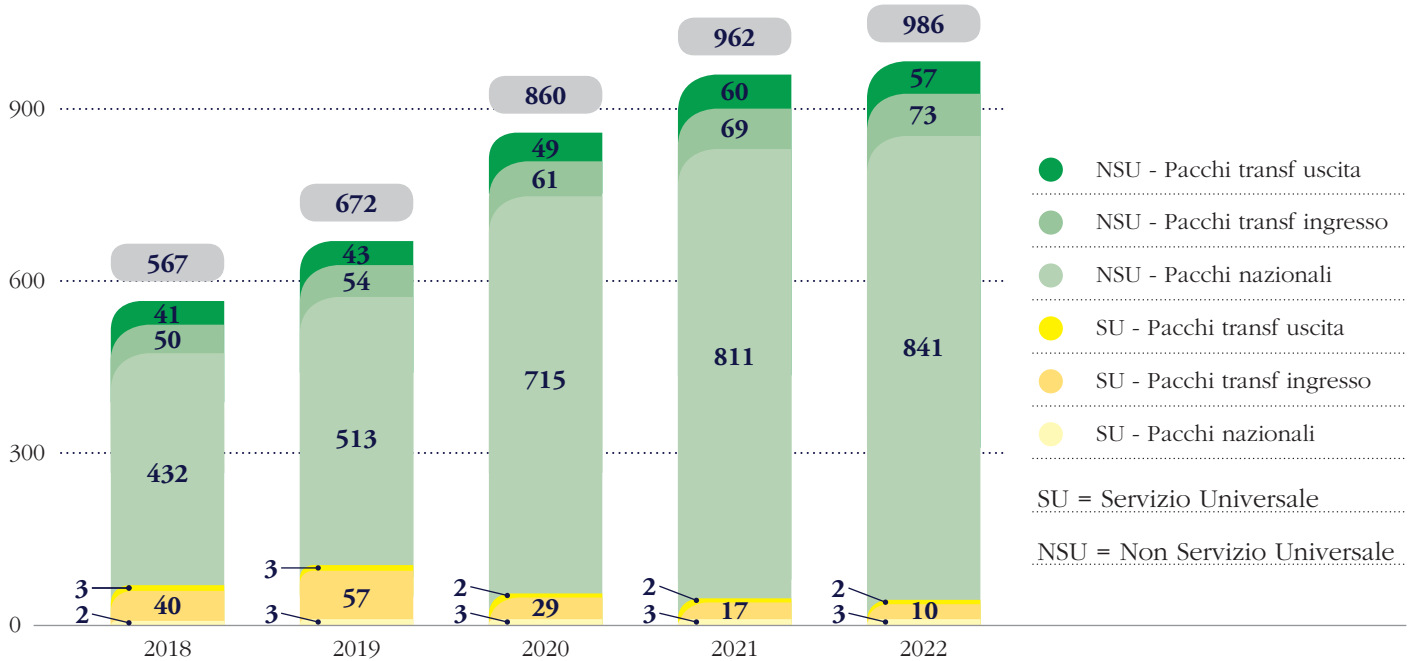


Grafico 4.1.9 - Volumi di pacchi per tipologia - anno 2022 (in %)

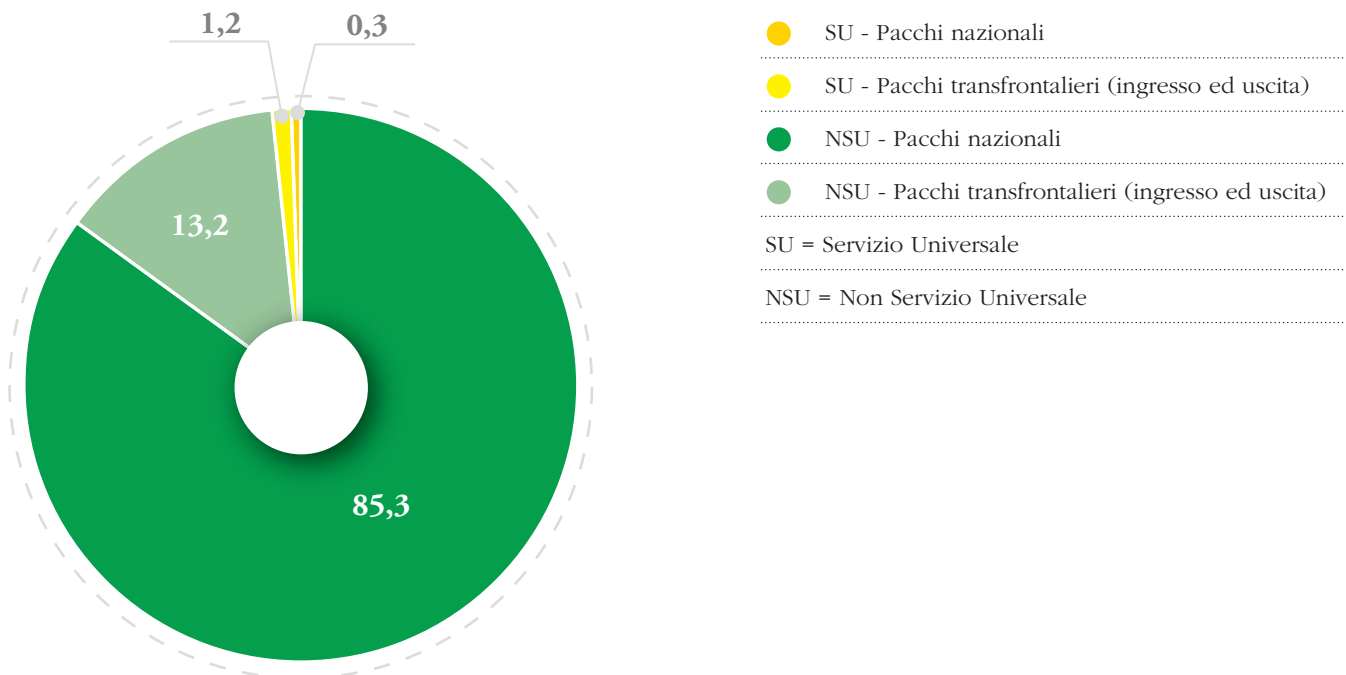




Grafico 4.1.10 - Ricavi da servizi di pacchi per tipologia - anni 2018-2022 (milioni di euro)

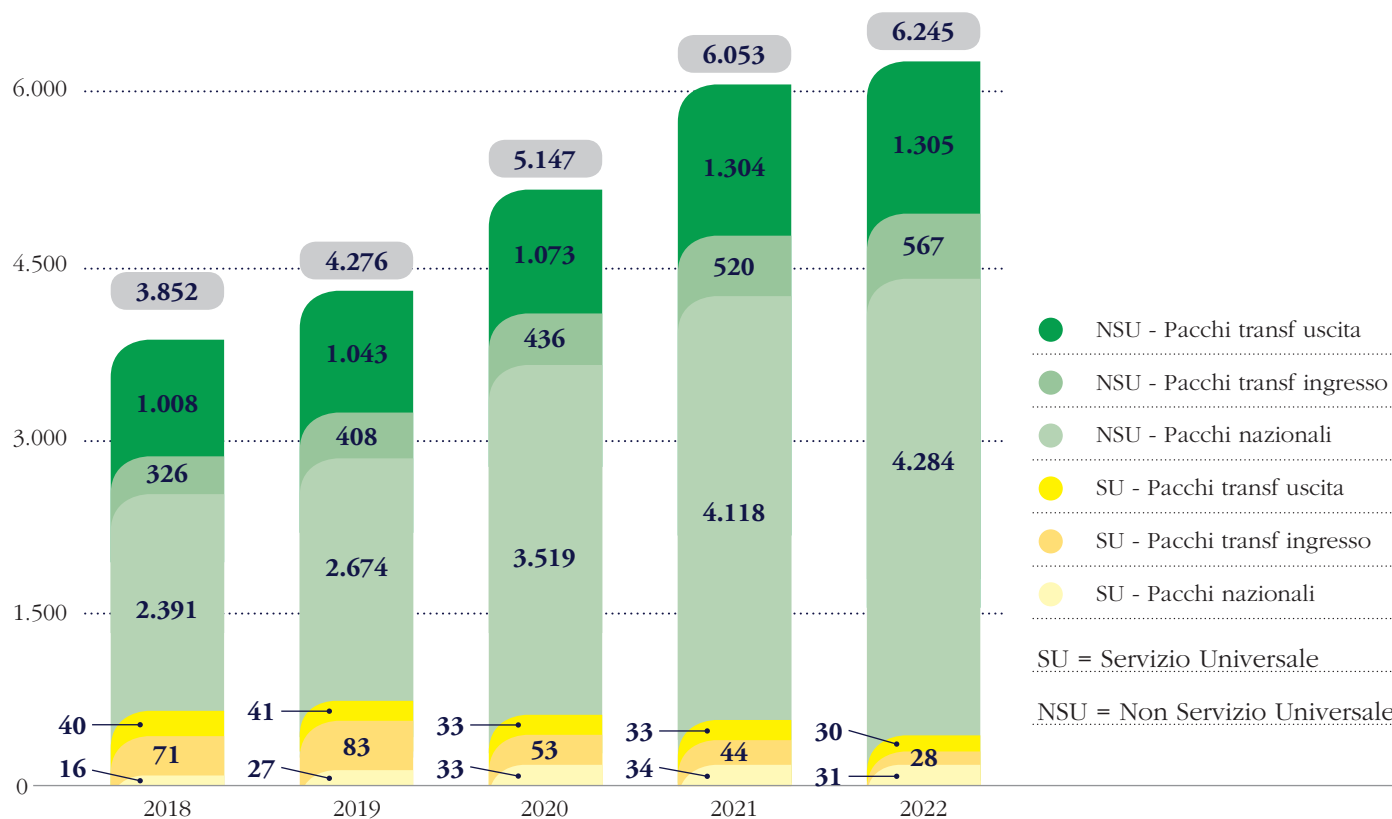
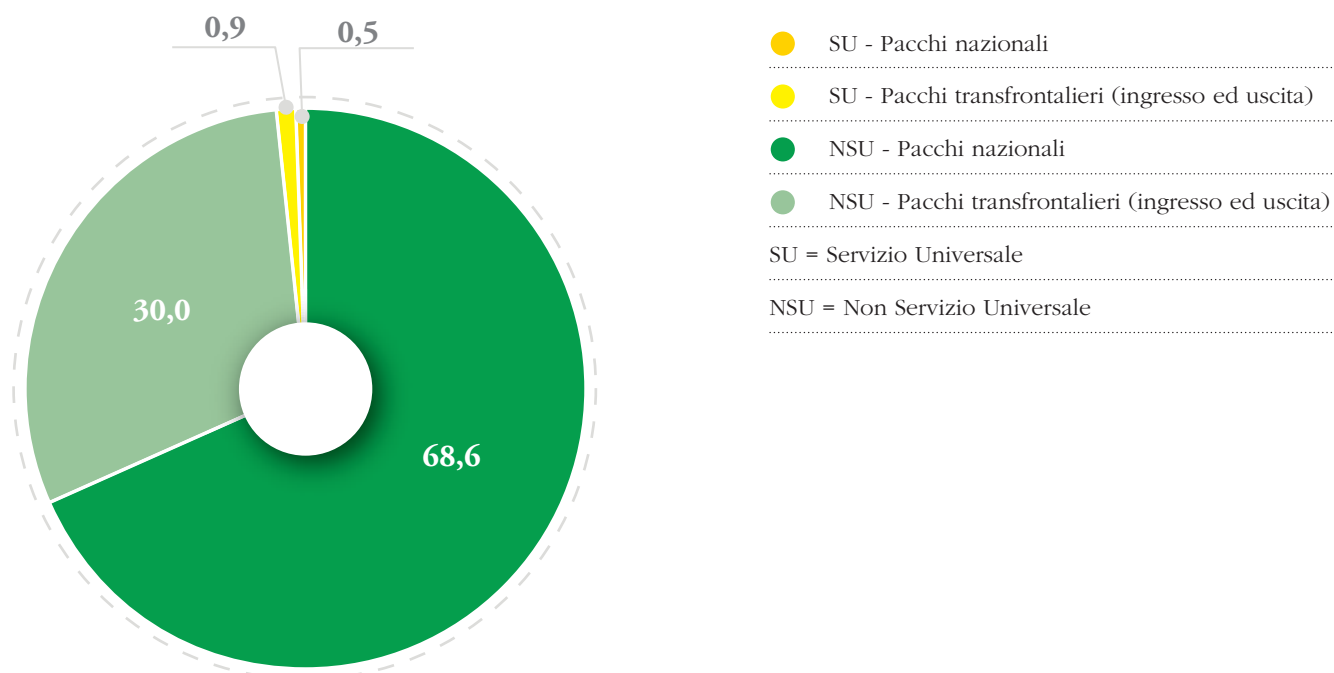


Grafico 4.1.11 - Ricavi da servizi di pacchi per tipologia - anno 2022 (in %)



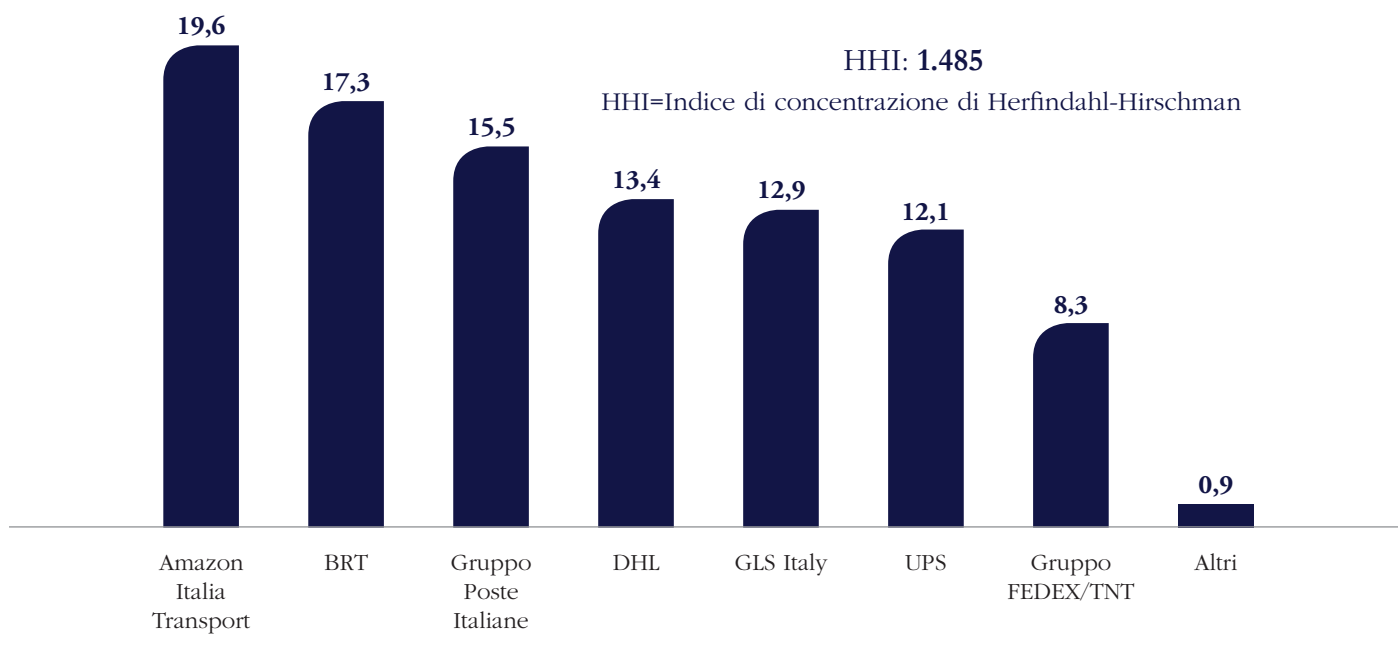
Come nel recente passato, anche per quest'anno il mercato dei servizi di consegna pacchi risulta essere meno concentrato di quello dei servizi di corrispondenza. Per quanto riguar-

da il segmento degli invii di pacchi postali non rientranti nel Servizio Universale (NSU), che nei fatti è la parte predominante del mercato pacchi, anche nel 2022 tutti gli operatori registrano

quote di mercato (calcolate sui ricavi) inferiori al 20%. L'indice HHI è pari a 1.485 punti (Grafico 4.1.12). Amazon Italia Transport (AIT) è il primo operatore in termini di quota di mercato, la quale rispetto all'anno precedente cresce di quasi 2 punti percentuali. DHL ed il gruppo FEDEX/TNT

aumentano la propria quota di mercato di circa mezzo punto percentuale rispetto al 2021, mentre il gruppo Poste Italiane, sebbene anche per il 2022 sia il terzo operatore del settore in termini di ricavi, registra una quota di mercato in calo di 1 punto percentuale.

Grafico 4.1.12 - Quote di mercato nel segmento dei pacchi NSU (in ricavi, anno 2022, in %)



#### 4.1.4 Altri indicatori di mercato

I **punti di accettazione e giacenza** degli operatori postali presenti sul territorio nazionale sono, nel 2022, pari a 36.056, in crescita del 14,8% rispetto all'anno precedente: il 36% di questi sono uffici di Poste Italiane (Grafico 4.1.13); il resto è rappresentato dalle reti postali degli operatori alternativi (in particolare dei corrieri espresso) e dalle reti dei *partner* che offrono, per conto di questi ultimi, il servizio di accettazione e giacenza presso i propri esercizi commerciali (c.d. PUDO<sup>21</sup>). Tra le principali reti di punti di accettazione e giacenza spiccano, per numero, quelle di AIT, UPS, DHL, FEDEX/TNT e GLS. Oltre a questi vi sono gli armadietti automatici, che nel 2022 sono pari a 4.816, dei quali oltre il 92% sono gestiti da AIT.

Il sensibile aumento dei punti di accettazione e giacenza è dovuto alla competizione tra gli operatori: con il tempo, infatti, sono emersi

servizi innovativi per la consegna ed il ritiro degli invii (ad esempio, la possibilità di ritirare un pacco presso una attività commerciale, oppure il servizio di reso dei beni acquistati) con modalità maggiormente rispondenti ai bisogni dell'utenza, e che necessitano di una rete capillare sul territorio. Le informazioni raccolte mostrano che, dal 2018, il numero di punti di accettazione cresce del 74%, mentre quello degli armadietti automatici è quasi quintuplicato. Infine, per quanto concerne la rete di accesso di Poste Italiane, in aggiunta agli uffici postali, nel 2022 l'operatore dispone di 45.281 cassette di impostazione sul territorio nazionale.

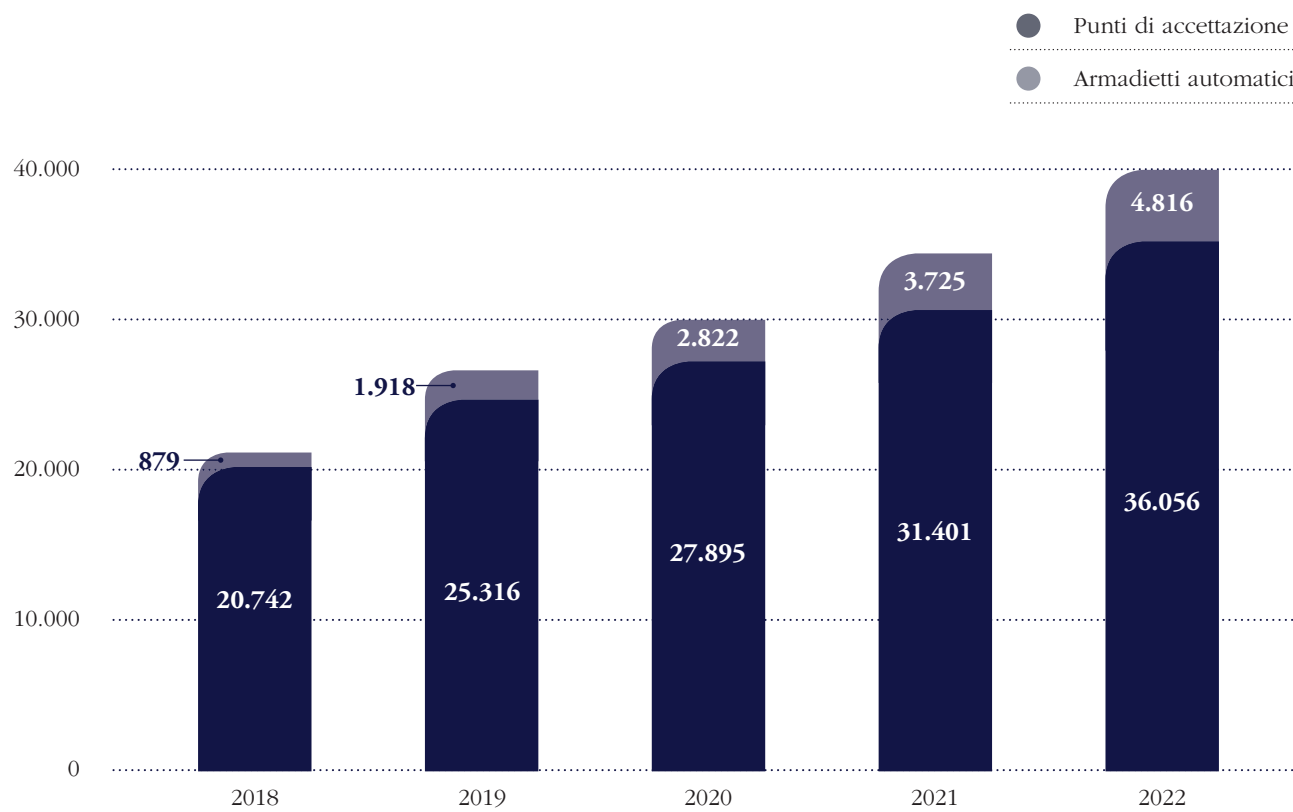
Gli investimenti in immobilizzazioni materiali ed immateriali degli operatori postali, anche grazie allo sviluppo del commercio elettronico e il conseguente aumento dei volumi di pacchi postali, sono cresciuti di oltre il 50% a partire dal 2018. Da quanto dichiarato all'Autorità, nel 2022 PI ha effettuato investimenti pari a 783 milioni di

21 *Pick-Up Drop-Off point*.

euro, mentre risultano ingenti investimenti anche da parte dei principali corrieri espresso, per un

totale complessivo pari a 840 milioni di euro, in crescita del 6,8% rispetto all'anno precedente<sup>22</sup>.

**Grafico 4.1.13 - Numero di punti di accettazione e di armadietti automatici - anni 2018-2022**



Di recente, le tematiche ambientali, sociali e di *governance*, spesso menzionate attraverso l'acronimo ESG (*Environmental, Social and Governance*), hanno trovato diffusione nei contesti aziendali. Alcuni investimenti, orientati alla realizzazione di innovazioni di processo e di prodotto, perseguono altresì iniziative qualificate tese a incorporare, nella fornitura dei servizi postali, **soluzioni tecnologiche aventi un limitato impatto ambientale**. Secondo l'*Universal Postal Union* (UPU), infatti, la rete postale globale rappresenta la più grande rete al mondo di distribuzione fisica: è pertanto evidente il contributo che il settore postale può fornire per il perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di carbonio a tutti i livelli della catena di fornitura dei servizi.

In questo ambito, l'Autorità, nel 2022 per la prima volta, per quanto di sua competenza, ha inviato agli operatori del settore un questionario, al fine di censire le iniziative collegate ai temi dello sviluppo sostenibile. Da questa prima raccolta informativa, si rileva che 11 operatori hanno di recente intrapreso iniziative di natura ecosostenibile, effettuando investimenti pluriennali pari a circa 10 milioni di euro per l'anno 2021 e 77 milioni di euro per il 2022; inoltre, le spese di esercizio volte a contenere l'impatto ambientale sono state pari a circa a 8,57 milioni di euro nel 2021 e 11,52 milioni di euro nel 2022 (+34,5%).

<sup>22</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.17.

## 4.2

### L'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea

#### 4.2.1 Le attività in ambito europeo

Il settore postale svolge un ruolo cruciale per l'economia europea, assicurando la fornitura di beni a cittadini ed imprese dell'UE. Nell'aggiornamento del Rapporto sui principali sviluppi del settore postale con riferimento al quinquennio 2017-2021<sup>23</sup>, la Commissione europea sottolinea come i servizi postali siano ancora determinanti in termini di reddito e lavoro (il settore genera lo 0,8% del PIL e impiega lo 0,7% della forza lavoro dell'EU27) e rappresentino un importante strumento di coesione territoriale, sociale ed economica, connettendo fisicamente le aree periferiche a quelle più densamente popolate.

Dallo studio emerge inoltre come, in termini di dinamiche competitive, negli ultimi anni sia ulteriormente cresciuto il divario tra il settore dei servizi di corrispondenza tradizionali e quello dei servizi di consegna pacchi, imponendo un approccio regolamentare nuovo. La sostituzione della corrispondenza cartacea con gli strumenti digitali ha avuto come conseguenza la riduzione dei volumi degli invii postali, spingendo i fornitori delle prestazioni incluse nel Servizio Universale ad aumentare i prezzi dei servizi e a perseguire il risparmio di costi; in parallelo, lo sviluppo dell'*e-commerce* stimola la concorrenza nel mercato dei pacchi, che registra l'ingresso di nuovi soggetti e nuovi modelli di *business*. Il Rapporto affronta altresì il tema della sostenibilità ambientale, evidenziando come, a partire dal 2017, vi sia stato un aumento medio del 12% annuo delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> per le consegne nazionali e transfrontaliere di lettere e pacchi, in virtù dello sviluppo impetuoso dell'*e-commerce*, e auspicando – anche con adeguati interventi

pubblici – il conseguimento di sensibili riduzioni dei livelli di emissione<sup>24</sup>.

Vista la decisione della Commissione europea di non includere la revisione della Direttiva sui servizi postali nel programma di lavoro per il 2023<sup>25</sup>, il **Gruppo europeo dei regolatori postali (ERGP)**, nel *Position paper on the European Commission report on the application of the Postal Services Directive* dello scorso aprile, ha sottolineato la necessità di adeguare l'attuale quadro normativo, risalente a oltre 25 anni fa.

Per mettere a fuoco gli effetti che eventuali modifiche e aggiornamenti della Direttiva postale vigente potrebbero avere sulla soddisfazione degli utenti, sull'occupazione e sulla sostenibilità del costo del Servizio Universale, il 26 luglio 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha invitato la Commissione a svolgere uno studio sul mercato interno dei servizi postali dell'Unione.

Nel corso del 2022, l'Autorità, in continuità con il lavoro svolto negli scorsi anni, ha partecipato alle attività, anche con ruoli di coordinamento, dei gruppi di lavoro ERGP. In particolare, il gruppo di lavoro *Regulatory Framework*, coordinato da AGCOM e dal regolatore portoghese ANACOM (*Autoridade Nacional de Comunicações*), ha proseguito l'indagine, iniziata nel 2021, sulle piattaforme di commercio elettronico, approfondendo il tema degli effetti sul livello di concorrenza derivanti dall'ingresso di tali piattaforme nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi, confermando che il quadro regolamentare dovrebbe consentire alle Autorità nazionali di raccogliere i dati ritenuti rilevanti per monitorare l'attività dei soggetti verticalmente integrati nel settore delle consegne, e poter eventualmente intervenire.

23 "Main developments in the postal sector (2017-2021)", redatto da Copenhagen Economics per conto del Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs della Commissione europea.

24 Nel giugno del 2022 la CE ha anche pubblicato uno studio che analizza l'impatto ambientale dell'*e-commerce*. Per valutare il contributo all'inquinamento dell'aria e all'emissione di CO<sub>2</sub> delle attività di trasporto e consegna dei beni acquistati online, il documento adotta un approccio comparativo mettendo a confronto diversi casi di studio che coprono un'ampia varietà di possibilità di acquisto e consegna: consegna online o fisica, intercontinentale o intra-UE, urbana o rurale, diverse categorie di prodotti diverse modalità di trasporto per diverse tratte di trasporto. Dallo studio emerge che non esiste una misura adatta ad ogni circostanza, ma è necessario combinare soluzioni diverse in funzione delle diverse circostanze locali. Si veda: Prognos AG, Sphera e KE-Consult per la Commissione europea, "Study to assess and analyse the impact of e-commerce driven transport and parcel delivery on air pollution and CO2 emissions", 10 giugno 2022.

25 Rapporto della Commissione europea sull'applicazione della Direttiva sui servizi postali, novembre 2021.

Con la pubblicazione del “*Report on future needs of the USO*” il gruppo di lavoro *Regulatory Framework*, inoltre, ha analizzato i bisogni degli utenti del Servizio Universale postale, anche in ottica prospettica, formulando alcune raccomandazioni su possibili interventi per rispondere alle esigenze degli utenti e garantire la sostenibilità finanziaria. Ad esempio, il rapporto evidenzia come alcune misure, quali la differenziazione delle linee di consegna in funzione della velocità di recapito (una linea per i servizi standard e un'altra per quelli espressi) e/o della frequenza di recapito sul territorio (es. giorni alterni nelle aree meno densamente abitate), appaiano adatte a soddisfare i bisogni di particolari gruppi di utenti più vulnerabili, effettuando un bilanciamento tra costi e servizio.

L'Autorità, in seno ad ERGP, ha poi contribuito: *a)* all'esame delle regole di accesso alla rete nel contesto dell'*e-commerce*; *b)* all'individuazione di nuovi indicatori economici e di qualità del servizio, con particolare riguardo ai servizi di consegna dei pacchi; *c)* allo studio delle possibili misure regolamentari finalizzate a sostenere lo sviluppo del mercato minimizzandone gli

effetti sull'ambiente (c.d. impronta ecologica); *d)* alla verifica dello stato di attuazione, a livello di Stati membri, del Regolamento (UE) n. 644/2018 sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. Tra i temi affrontati in seno ai gruppi di lavoro tecnici di ERGP ai quali AGCOM ha partecipato, si segnalano, inoltre, gli effetti sulle consegne postali internazionali determinati dalla riforma del regime IVA per le procedure doganali, dalla Brexit – nei rapporti con il Regno Unito - e, infine, le iniziative assunte dalle imprese del settore per contenere l'impatto ambientale derivante dalla crescente movimentazione di pacchi quale effetto dell'espansione dell'*e-commerce*.

L'AGCOM, infine, ha partecipato attivamente ad altre attività internazionali riguardanti il settore postale, tra le quali il *Postal Directive Committee*, organizzato dalla Commissione europea, e il terzo *ERGP Stakeholders Forum*, tenutosi a Bruxelles il 30 settembre 2022, dedicato al confronto tra istituzioni e imprese, associazioni di categorie, rappresentanti degli utenti. Anche in queste sedi è stata unanimemente riconosciuta la necessità di rivedere il quadro regolamentare comunitario di settore<sup>26</sup>.

---

26 ERGP (22) 24 Press Release.

## 4.3

### Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

#### 4.3.1 Le attività di regolamentazione

I profondi cambiamenti tecnologici e di mercato in atto anche nel settore postale hanno indotto l'Autorità ad adottare, nel periodo di riferimento, alcuni provvedimenti regolamentari intesi a disciplinare i processi di digitalizzazione e a promuovere la concorrenza, con l'obiettivo fondamentale di perseguire la soddisfazione delle mutate esigenze degli utenti.

A fine maggio 2022 l'Autorità, con la delibera n. 171/22/CONS, ha portato a termine l'analisi dei mercati della corrispondenza, individuando quelli rilevanti e valutandone il grado di concorrenzialità al fine di predisporre eventuali interventi regolamentari. In tutti i mercati rilevanti identificati, Poste Italiane è risultata detenere un significativo potere di mercato e, pertanto, le sono stati imposti **obblighi di garanzia dell'accesso per i servizi all'ingrosso**. Tali rimedi, che integrano le misure adottate dall'AGCM con il provvedimento di autorizzazione dell'acquisizione di Nexive da parte di Poste Italiane conclusa a gennaio 2021, impongono l'obbligo di offrire servizi di accesso *wholesale* alla rete di recapito, per la posta descritta e indescritta, nonché alla rete degli uffici postali, per la giacenza delle raccomandate inesitate. L'Autorità, inoltre, ha imposto a Poste Italiane **obblighi di trasparenza, di non discriminazione e di controllo dei prezzi**, fissando le tariffe massime delle prestazioni postali rientranti nell'ambito del Servizio Universale (invii singoli e multipli di posta ordinaria, posta registrata e notificazioni a mezzo posta, nonché gli invii singoli di pacco ordinario).

Con riferimento ai titoli abilitativi, l'Autorità (come previsto dall'art. 2 della delibera n. 116/22/CONS<sup>27</sup>), con la delibera n. 295/22/CONS del 29 luglio 2022, ha avviato il procedimento per la **modifica del regolamento** (approvato con la delibera n. 77/18/CONS) **in materia di rilascio delle licenze per lo svolgimento del servizio di notificazione a mezzo posta di atti giu-**

**diziari** e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del Codice della strada (art. 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285). La revisione del regolamento si è resa necessaria al fine di adeguare il quadro normativo di settore alle innovazioni che hanno interessato il comparto delle notifiche postali.

L'intervento dell'Autorità muove anche dall'esigenza di imprimere un'ulteriore spinta in senso pro-concorrenziale al mercato, attraverso la riduzione, ove possibile, degli oneri amministrativi ed economici in capo alle imprese del settore. Nel mese di dicembre 2022, con la delibera n. 455/22/CONS, è stata promossa una consultazione pubblica in tema di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari, alla quale hanno partecipato, oltre ai principali operatori del settore delle notifiche postali, anche il ministero della Giustizia, l'AGCM e l'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione). Le principali novità introdotte dal regolamento adottato in seguito alla consultazione (delibera n. 78/23/CONS) riguardano le c.d. **licenze di gruppo**, e nella relativa disciplina giova rilevare: *a*) la nuova definizione di operatore capogruppo e dei relativi poteri, con la soppressione delle clausole contrattuali di esclusiva; *b*) la previsione di garanzie a tutela dell'unitarietà del processo di notificazione in ipotesi di partecipazione a procedimenti di gara (possibilità di partecipazione in RTI e possibilità di ripostalizzazione tramite mandato ad altro atto formale da parte della Stazione Appaltante); *c*) l'eliminazione della garanzia fideiussoria precedentemente prevista a favore del MIMIT; *d*) la riduzione del numero minimo di addetti previsto e la riduzione del monte ore complessivo dei corsi di formazione obbligatori per gli addetti al recapito e ai *corner* dedicati (con la possibilità di effettuare la parte teorica anche con modalità a distanza).

Per assicurare il rispetto del principio di non discriminazione e il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini per i concorrenti di Poste Italiane, l'Autorità, nel mese

<sup>27</sup> Delibera n. 116/22/CONS del 13 aprile 2022 recante "Approvazione delle Linee guida ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali e della relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione".

di settembre 2022, ha avviato (delibera n. 309/22/CONS, in attuazione di quanto previsto dall'art. 10, comma 5, della delibera n. 171/22/CONS) il procedimento per la revisione della metodologia del **test di replicabilità** delle offerte di PI relativamente al servizio di recapito di invii multipli di valore superiore a 500 mila euro rivolte ai grandi clienti privati o formulate nell'ambito di gare a evidenza pubblica, al fine di adeguare tale metodologia al mutato scenario tecnologico e concorrenziale. Le modifiche proposte riguarderanno l'attuale struttura del test (in particolare per quanto riguarda la soglia di applicabilità ed i servizi inclusi), il possibile utilizzo di test differenziati, nonché il modello di costo utilizzato per rappresentare l'ipotetico concorrente efficiente (ICE) ed i sottostanti parametri di costo.

Nello stesso mese di settembre 2022, l'Autorità ha concluso (delibera n. 308/22/CONS) il procedimento di **revisione dei criteri di distribuzione delle cassette di impostazione** sul territorio nazionale del fornitore del Servizio Universale, in considerazione dell'evoluzione del mercato e delle mutate esigenze dell'utenza. Poste Italiane ha presentato un piano, che vedrà la sua completa realizzazione nell'arco di un biennio, del quale l'Autorità verificherà periodicamente lo stato di implementazione. I nuovi criteri, basati sulla distanza massima di accessibilità al servizio, espressa in chilometri percorsi dall'utente per recarsi alla cassetta d'impostazione più vicina, sostituiscono quelli precedentemente fissati dal decreto ministeriale 7 ottobre 2008 (c.d. decreto Scajola) che, invece, tenevano conto del numero medio di residenti serviti da una cassetta postale, modulato in funzione della dimensione del Comune in termini di *cluster* di popolazione. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che il criterio della distanza risulti essere allo stato quello in grado di contemperare le garanzie e le tutele agli utenti con il principio di economicità, soprattutto accompagnando la riorganizzazione e modernizzazione della rete con un rafforzamento della stessa attraverso l'apposizione delle cassette di impostazione in luoghi di elevato transito quotidiano; tuttavia, resta fermo che le aree rurali, montane e le isole minori rappresentano parti del territorio caratterizzate da elementi di tali peculiarità da essere bisognose di apposite tutele e garanzie nella quali, a prescindere dal criterio della distanza, debba essere comunque assicurata la presenza di punti di accesso alla rete postale

attraverso la presenza di cassette di impostazione. Con la medesima delibera l'Autorità ha fissato, inoltre, dei vincoli di presenza delle cassette su specifiche aree del territorio nazionale e ha definito regole per l'attività di raccolta in caso di installazione delle cosiddette **smart letter box**, ossia cassette dotate di sensori che segnalano la presenza o meno di corrispondenza, consentendo all'operatore un risparmio di tempi e costi.

Tale ultima misura innovativa, che prevede l'introduzione di cassette di nuova generazione, costituisce un utile contributo al processo di modernizzazione ed efficientamento della rete postale pubblica, che si unisce ad altro e più ampio intervento costituito dal progetto "Polis – Case dei servizi di cittadinanza digitale", nell'ambito del Piano Complementare al PNRR promosso dal Governo, e di cui Poste Italiane è soggetto attuatore. L'obiettivo del progetto, in forza della capillarità organizzativa di PI, è, invece, quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale in relazione ai piccoli centri urbani e nelle aree interne del Paese, contribuendo al loro rilancio attraverso, tra le altre attività previste, la realizzazione di uno Sportello Unico di prossimità che assicuri ai cittadini residenti nei comuni più piccoli la possibilità di fruire di tutti i servizi pubblici in modalità digitale; nonché, per quel che maggiormente rileva in sede di Relazione annuale, la trasformazione degli uffici postali interessati dal progetto con dotazione di infrastruttura tecnologica e digitale che abiliti l'automazione dei servizi e la rapida diffusione dei nuovi servizi digitali della pubblica amministrazione (nel seguito anche PA), nell'intento di contribuire alla partecipazione attiva di nuove forme di cittadinanza digitale e al conseguente ridimensionamento dei *digital divide*.

A dicembre 2022, con la delibera n. 454/22/CONS, l'Autorità ha inoltre fissato le nuove tariffe base per l'invio a mezzo posta dei prodotti editoriali che rientrano nel perimetro del Servizio Universale postale, aggiornando i prezzi degli invii con un numero di copie a spedizione maggiore di 2.000, già definiti dalla precedente delibera del 2018<sup>28</sup>.

Sempre in tema di tariffe, per tenere conto del recente fenomeno inflattivo, Poste Italiane ha chiesto all'Autorità di rivedere al rialzo i prezzi dei servizi universali per allinearli ai costi sot-

28 Le tariffe degli invii con un numero di copie a spedizione fino a 2.000, invece, restano immutate come già definite dalla delibera n. 453/18/CONS.

tostanti, tenuto conto del rincaro dei prezzi di servizi e di molte materie prime essenziali per l'erogazione dei servizi postali (quali carburanti, energia elettrica e carta) che ha contraddistinto lo scenario economico globale a partire dall'innescarsi della guerra in Ucraina. Con la delibera n. 29/23/CONS è stato, quindi, avviato il procedimento di determinazione di nuove tariffe massime dei servizi postali universali, che ha lo scopo di valutare l'ammissibilità della proposta di manovra tariffaria formulata da Poste Italiane, in considerazione dei diversi interessi coinvolti e in particolare dell'esigenza di assicurare, in coerenza con il quadro normativo vigente, la sostenibilità del SU e, nel contempo, l'accessibilità di tali servizi e dei relativi prezzi per gli utenti. Con la delibera n. 95/23/CONS l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica una proposta di manovra tariffaria che accoglie solo parzialmente le richieste di aumento di Poste Italiane, prevedendo, in base ad una misura dell'inflazione oggettiva fondata su indici forniti periodicamente dall'Istat e dal ministero dell'Economia e delle finanze, un incremento medio delle tariffe pari al 6,75%, con variazioni percentuali differenziate (dal +3,4% al +7,4%) per i servizi di corrispondenza *retail*, corrispondenza *business*, pacchi e notifiche di atti giudiziari, in funzione della categoria di clientela (affari e residenziale), per tener conto della necessità di tutelare in misura particolare gli utenti residenziali, che sono più esposti agli effetti negativi dell'inflazione.

Le **condizioni economiche e tecniche di fornitura dei servizi all'ingrosso offerti dal fornitore di Servizio Universale agli operatori alternativi** sono state decise per la prima volta dall'Autorità a febbraio 2023 (delibera n. 30/23/CONS). Le offerte approvate, che declinano operativamente la nuova regolamentazione del mercato del recapito definita dalla delibera n. 171/22/CONS, si rivolgono a diverse tipologie di operatori: da quelli dotati di una estesa rete di recapito e che necessitano solo di accedere alle aree del Paese più difficilmente raggiungibili (c.d. aree EU2<sup>29</sup>), fino agli operatori dotati di una rete che copre un contenuto numero di aree del Paese. Nello specifico, le offerte di accesso *wholesale* disponibili, in vigore a partire dal 1° maggio 2023, sono le seguenti: *a*) offerta

di accesso *wholesale* alla rete di Servizio Universale per il recapito della posta indescritta nelle aree EU2 con prezzi "*retail minus*"; *b*) offerta di accesso *wholesale* alla rete di Servizio Universale per il recapito della posta indescritta su base nazionale per un *mix* di aree eterogenee di recapito (AM, CP, EU<sup>30</sup>); *c*) offerta di accesso *wholesale* alla rete di Servizio Universale per il recapito della posta indescritta e descritta nelle aree EU2, a condizioni tecniche equivalenti a quelle dei servizi universali degli invii multipli (massiva e raccomandata *smart*); *d*) offerta di accesso fisico a 4.000 uffici postali per la giacenza della posta raccomandata inesitata.

Con la delibera n. 28/23/CONS è stato, infine, avviato il procedimento concernente la **verifica del calcolo del costo netto del Servizio Universale**, la quantificazione dell'onere e le modalità del suo finanziamento per gli anni 2020 e 2021, secondo le indicazioni contenute nella direttiva 2008/6/CE, e a individuare, ove necessario, un meccanismo di ripartizione dell'onere tra gli operatori che minimizzi le distorsioni di mercato.

#### 4.3.2 La vigilanza dei mercati e dei servizi

L'Autorità ha orientato la sua attività di vigilanza a un duplice obiettivo: la risoluzione di criticità e problemi contingenti, da un lato; un'attività di sensibilizzazione a più ampio raggio, volta a sollecitare una maggiore attenzione alla tutela degli utenti da parte degli operatori, dall'altro.

Per assicurare una valutazione compiuta e congrua dei reclami formalmente trasmessi dagli utenti in conseguenza di disservizi subiti per gli anni 2021 e 2022, l'Autorità, in linea con l'attività svolta lo scorso anno, ha sottoposto ai 30 principali operatori del settore un questionario, al fine di ottenere dati omogenei e confrontabili<sup>31</sup>.

Gli **indennizzi e i ristori riconosciuti agli utenti**, da parte del fornitore del Servizio Universale, sono stati nel 2022, pari a 4,1 milioni di euro, in crescita di circa il 25% rispetto all'anno precedente. Ciò nonostante, la riduzione dei reclami pervenuti a Poste Italiane (138.556 del

29 Le aree EU2 sono aree extra urbane che includono i comuni in cui l'accesso al servizio postale avviene esclusivamente tramite la rete del fornitore del Servizio Universale, non essendovi reti alternative.

30 AM: area metropolitana, CP: capoluogo di provincia, EU: extra urbane.

31 Sono state espressamente escluse dal perimetro dell'indagine le semplici richieste di informazioni pervenute da parte degli utenti quali, ad esempio, le precisazioni sull'indirizzo di consegna oppure le comunicazioni per assenza del destinatario.

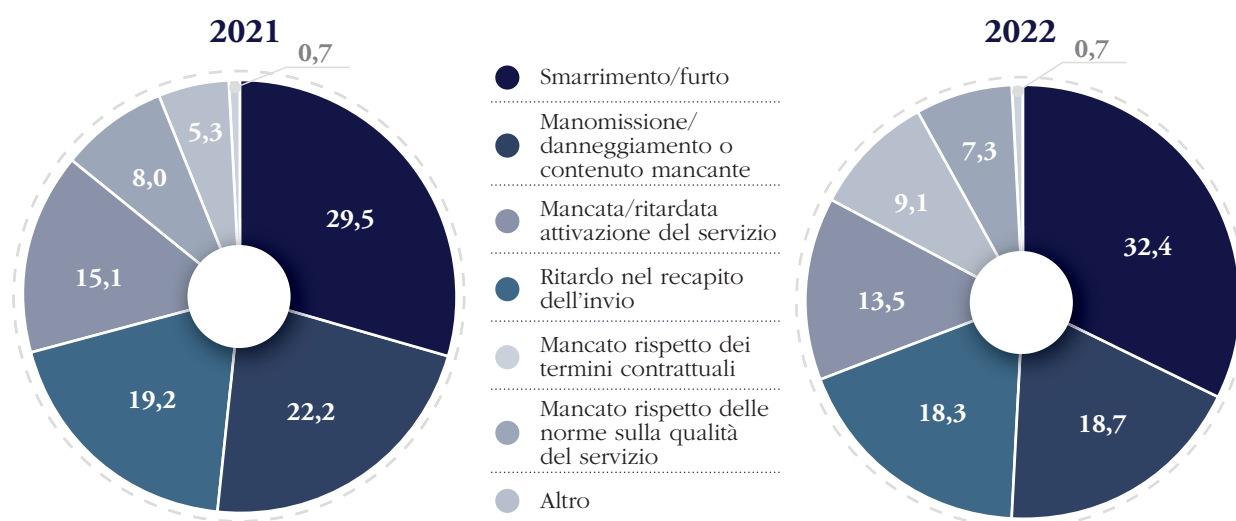


2022, contro i 175.665 nel 2021) e il decremento delle procedure di conciliazione attivate (1.041 del 2022 a fronte delle 1.535 del 2021), di cui solo 126 con esito negativo. L'aumento degli indennizzi riconosciuti è un fenomeno che si è registrato anche da parte degli altri operatori postali oggetto dell'indagine, dal momento che nel 2022 il valore degli indennizzi riconosciuti agli utenti è stato pari a 12,5 milioni di euro (rispetto agli 8,3 milioni di euro del 2021), in crescita del 18,1%. Nell'anno 2022 gli indennizzi riconosciuti dagli operatori sono stati 16,6 milioni di euro (11,3 milioni nel 2021), a fronte di oltre 1 milione di reclami presentati (974 mila nel 2021).

Negli ultimi anni, a fronte del significativo aumento del commercio online, è stata riscontrata una maggiore concorrenza tra gli operatori postali, con vantaggi per la clientela.

Nel 2022, cresce il numero dei casi di smarrimento e furto (321.792 rispetto ai 262.441 casi del 2021), mentre diminuisce quello dei casi di manomissione, danneggiamento o contenuto mancante (185.974 episodi segnalati a fronte dei 197.653 rilevati nel 2021), come indicato nel grafico 4.3.1. Quanto agli ulteriori disservizi, si segnalano quelli per ritardo nel recapito dell'invio (181.737), per mancata/ritardata attivazione del servizio (134.266), per mancato rispetto delle norme sulla qualità del servizio (72.854).

**Grafico 4.3.1 - Distribuzione dei disservizi inerenti ai settori corrispondenza e pacchi, per tipologia (valori %, anni 2021 e 2022)\***



Fonte: elaborazione AGCOM su dati degli operatori

\* A seguito di operazioni di riclassificazione effettuate da alcuni operatori i dati non sono direttamente confrontabili con quelli della Relazione annuale 2022

In materia di qualità del Servizio Universale, nel corso dell'anno 2022, con delibera n. 104/22/CONS del 7 aprile 2022, è stato archiviato il procedimento nei confronti di Poste Italiane che contestava il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità nel corso dell'anno 2020. L'Autorità ha infatti valutato come l'impatto della pandemia e, l'imprevedibilità degli eventi che ne sono susseguiti, abbiano di fatto reso inconseguibili i previsti obiettivi di qualità. Sempre nel 2022 è stato contestato a Poste Italiane il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità per l'anno 2021 e in questo caso il procedimento è stato archiviato per intervenuta oblazione da parte dell'azienda, con determina direttoriale 27/22/DSP.

Le violazioni conseguenti al mancato rispetto delle disposizioni contenute nella direttiva sulle **Carte dei servizi**, di cui all'Allegato A alla delibera n. 413/14/CONS, hanno determinato l'avvio di tre procedimenti sanzionatori nei confronti di altrettanti operatori di dimensioni rilevanti (SDA Express Courier S.p.A., facente capo al gruppo Poste Italiane S.p.A., AIT e BRT). Due di questi procedimenti si sono conclusi con il pagamento, in misura ridotta, della sanzione, mentre, sul terzo, pende un ricorso presso il Tribunale amministrativo del Lazio. Altri due procedimenti sanzionatori hanno interessato la violazione, da parte di Poste Italiane S.p.A., degli obblighi connessi al Servizio Universale per la dispersione di corrispondenza sul territorio (con-

clusi con il pagamento in misura ridotta da parte dell'operatore). La vigilanza sul rispetto degli obblighi informativi previsti alla citata delibera e in particolare sull'assenza della Carta dei servizi sui siti internet di corrieri espresso, ha portato all'avvio di due distinti procedimenti sanzionatori per i quali gli operatori hanno provveduto, anche in questo caso, ad obblare pubblicando inoltre le prescritte Carte dei servizi complete di tutte le informazioni necessarie. Un procedimento sanzionatorio ha riguardato il caso di un operatore

risultato sprovvisto dei previsti titoli abilitativi, in violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 261/1999 in combinato disposto con l'art. 3 dell'Allegato A della delibera n. 129/15/CONS (*“Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali”*). In conclusione, va evidenziato che, nella maggioranza dei casi, i procedimenti si sono risolti con il ricorso all'oblazione per un valore complessivo delle sanzioni irrogate che, nel periodo considerato, ammonta a 170.000 euro.

## 4.4

### La tutela dei consumatori

Nel corso del 2022 sono pervenute 414 segnalazioni relative ad un'ampia casistica (recapito della corrispondenza, recapito dei pacchi, contenzioso con gli operatori, ecc.), circa 50 delle quali da parte di soggetti qualificati come comuni, enti pubblici ed associazioni di consumatori.

Anche nel corso del 2022 l'Autorità ha intrattenuto frequenti interlocuzioni con le Associazioni dei consumatori. Con queste ultime si è consolidato il fattivo rapporto esistente. Nel mese di settembre 2022 è stata comunicata l'intenzione di emanare un regolamento relativo agli indennizzi in favore degli utenti, per integrare quanto già previsto al riguardo dalle singole Carte della qualità degli operatori postali. È stato altresì illustrato il procedimento inerente alla rimodulazione dei criteri di dislocazione sul territorio e di rimodulazione del servizio relativamente alla rete delle cassette di impostazione del fornitore del Servizio Universale.

L'Autorità ha inoltre continuato a vigilare sulla regolarità dei servizi offerti. Per la prima volta, con la delibera n. 331/20/CONS, sono stati fissati **standard ed obiettivi di qualità** per le prestazioni rese all'interno degli uffici postali quali: il rispetto dell'orario di apertura al pubblico; i tempi di attesa; l'abbattimento delle barriere architettoniche e, infine, la priorità da riconoscere agli utenti appartenenti alle categorie meritevoli di maggior tutela.

Con riferimento all'attività di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori postali, sono state ricevute 52 istanze di definizione, rispetto alle quali si registrano 32 archiviazioni (25 istanze sono state archiviate perché risultate inammissibili per vizi procedurali, quali il mancato tentativo di conciliazione o la non competenza dell'Autorità, e sette sono state archiviate per esito positivo della procedura di conciliazione e cessata materia del contendere) e 15 provvedimenti di accoglimento delle richieste degli utenti. La metà delle controversie trattate ha avuto ad oggetto reclami relativi a smarrimento, danneggiamento e mancato recapito dei pacchi e, per 4/5 del totale, ha interessato la società Poste Italiane. I disservizi lamentati si sono verificati in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, mentre risultano aumentati i disagi relativi alle spedizioni internazionali principalmente da e verso i Paesi extra europei (come il pagamento dei dazi doganali e il mancato tracciamento delle spedizioni).

Emerge, in generale, una maggiore rapidità nella risposta ai reclami rispetto al passato, anche grazie al raggiungimento dell'accordo tra le parti prima della richiesta di definizione della controversia. L'attività di vigilanza dell'Autorità, anche attraverso il ricorso agli strumenti del sollecito e della diffida, ha certamente contribuito a rendere gli operatori più attenti nei confronti dei diritti degli utenti.

## 4.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

La promozione della concorrenza e la tutela dei diritti degli utenti rappresentano gli obiettivi di carattere generale che muovono l'azione regolamentare dell'Autorità nel settore postale. Il set dei principali indicatori predisposto per il monitoraggio (Tabella 4.5.1)<sup>32</sup> mira ad evidenziare gli effetti in termini di **concorrenzialità e benessere sociale dell'attività regolatoria** nel periodo considerato.

Il settore dei servizi postali si caratterizza, come detto, per la presenza di una forte eterogeneità negli assetti concorrenziali e nelle dinamiche di mercato a seconda dei segmenti considerati. Dal punto di vista concorrenziale, tale eterogeneità determina una numerosità molto alta delle imprese che detengono la licenza e l'autorizzazione; a fine 2022 erano ben 3.671 quelle operanti nel settore, in crescita del 3,5% rispetto al 2021. Se da una parte tale numerosità è l'effetto di un mercato in crescita, in grado quindi di attrarre l'entrata di nuovi operatori anche per la presenza di ridotte barriere all'entrata, dall'altra va evidenziato quanto l'eccessiva frammentazione non risulta generare quella positiva pressione competitiva sugli operatori strutturati di più grande dimensione e che offrono servizi *end-to-end*. Tale dinamismo è principalmente imputabile alla diffusione dell'*e-commerce* (complessivamente i volumi degli invii pacchi gestiti è cresciuto nel 2022 del 2,4% rispetto al 2021) e all'introduzione, da parte degli operatori, di sistemi innovativi per il ritiro dei pacchi da parte dei consumatori quali gli armadietti automatici (*locker*) e i punti convenzionati.

Gli andamenti appena descritti denotano un incremento del tessuto concorrenziale nel segmento dei servizi di consegna pacchi, mentre in quello dei servizi di corrispondenza, anche per ragioni storiche e strutturali, la competitività tra imprese è minore. In particolare, per i servizi di corrispondenza rientranti nel Servizio Universale, si evidenzia il persistere di una riduzione

sia in termini di volumi, sia in termini di ricavi (nel 2022 si registra una riduzione, per i volumi e per i ricavi di circa il 12% rispetto al 2021). Andamento analogo, seppure con una flessione minore, mostrano i volumi dei servizi di corrispondenza non rientranti nel Servizio Universale (nel 2022 circa il 5% in meno rispetto al 2021), i cui ricavi, però, risultano in aumento (+6,3% rispetto al 2021). I servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari, un segmento recentemente liberalizzato, mostrano una crescita in termini sia di volumi, sia di ricavi, nel 2022, superiore al 6% rispetto al 2021. Il segmento dei servizi di corrispondenza non rientranti nel Servizio Universale, che presenta una configurazione di mercato storicamente caratterizzata da alti livelli di concentrazione, ha fatto registrare, nel corso dell'ultimo anno, una inversione, seppure lieve, di tendenza, dal momento che sia la quota di mercato dell'*incumbent* sia l'indice di concentrazione mostrano una flessione.

L'indice dei prezzi dei servizi postali mostra un leggero incremento rispetto al 2021. Su tale andamento ha inciso la scelta regolatoria di prevedere, dopo un periodo di stazionarietà, un incremento delle tariffe dei servizi universali a fronte della dinamica inflattiva e del trend di riduzione dei volumi che si riflette sul costo unitario determinandone un aumento. Tuttavia, come monitorato dall'Autorità<sup>33</sup>, tale andamento accumuna l'Italia con altri Paesi europei e, considerando l'ultimo decennio, l'incremento dei prezzi dei servizi postali in Italia risulta in linea con quello medio europeo.

In riferimento alla tutela degli utenti, l'Autorità ha proseguito nella sua attività di vigilanza, controllo e sanzionatoria. In particolare, l'Autorità si è adoperata per incoraggiare gli operatori all'introduzione di sistemi in grado di migliorare la gestione dei reclami e per contrastare comportamenti in violazione degli obblighi regolamentari, in special modo in materia di carte dei servizi.

<sup>32</sup> La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale – cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.19.

<sup>33</sup> Cfr. Osservatorio sulle comunicazioni n. 1/2023.

Dalla valutazione degli indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare nel settore postale risulta evidente l'importante ruolo svolto dall'Autorità nel garantire l'affermazione di processi concorrenziali, nei segmenti dove ciò è strutturalmente possibile, attraverso l'accesso alla

rete dell'operatore *incumbent*. In conclusione, per garantire l'effettiva concorrenza e la tutela degli utenti, l'attività di vigilanza si concentra principalmente sui temi della qualità dei servizi e sull'individuazione di meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

**Tabella 4.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore servizi postali**

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021	Valore 2022
Concorrenzialità	Numero di operatori postali	Imprese titolari di licenza e/o autorizzazione	3.056	3.159	3.237	3.548	3.671
	Punti di accesso <i>retail</i> alla rete postale	Totale punti di accettazione degli operatori postali	21.099	25.439	28.110	31.517	36.056
		Punti di accettazione degli operatori alternativi sul totale dei punti di accettazione (%) <sup>(1)</sup>	38,7%	49,2%	54,2%	59,2%	64,3%
	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nel servizio postale non universale	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> - ricavi <sup>(2) (4) (5)</sup>	70,6%	72,8%	73,9%	90,9%	86,1%
	Indice HHI	Indice di concentrazione nel servizio postale non universale - ricavi <sup>(2) (4) (5)</sup>	4.981	5.300	5.465	8.282	7.451
Benessere del consumatore	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo	Servizi postali <sup>(3)</sup>	1,25	1,26	1,26	1,29	1,22

**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) Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.
- (4) A partire dall'anno 2021 il valore include anche la quota dell'operatore Nexive, acquisito da Poste Italiane S.p.A..
- (5) A partire dal 2022, l'indagine informativa è basata su 30 operatori (non più 25).



# 5.

LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI  
E ORGANIZZATIVE  
DELL'AUTORITÀ





# 5.1

## L'organizzazione e la gestione delle risorse umane

### 5.1.1 L'assetto organizzativo dell'Autorità

A seguito dell'applicazione delle delibere nn. 238/21/CONS e 261/21/CONS con le quali sono state ridefinite le unità di primo e secondo livello, la modifica dell'assetto organizzativo dell'Autorità si è rivelata una scelta appropriata. La nuova struttura organizzativa sta consentendo di affrontare al meglio le sfide poste dalle nuove competenze attribuite ad AGCOM dal legislatore, in particolare in materia di servizi digitali, per effetto del recepimento della normativa europea, nonché dal contributo reso per la realizzazione degli obiettivi di transizione digitale contenuti nel PNRR e, più in generale, in ragione dei processi di innovazione in atto nei mercati sottoposti alla vigilanza dell'Autorità.

L'attuale struttura organizzativa (Grafico 5.1.1) mira a conseguire gli obiettivi di efficacia, efficienza e trasparenza che costituiscono il fondamento di ogni buona attività amministrativa.

### 5.1.2 Le risorse umane: formazione, sicurezza e tutela della salute

Nel periodo di riferimento, con la delibera n. 123/22/CONS è stata attuata una rimodulazione nella distribuzione delle diverse qualifiche della dotazione organica dell'Autorità, fissata in 419 unità di personale dalla delibera n. 315/07/CONS (Tabella 5.1.1)<sup>1</sup>.

Al fine di garantire il pieno esercizio delle competenze di recente attribuite all'Autorità e il completamento della pianta organica, sono proseguite le attività istruttorie, tuttora in corso, per la definizione delle procedure concorsuali volte a reclutare funzionari con esperienza maturata nell'ambito delle piattaforme digitali con specia-

lizzazione giuridica, economica, tecnica e sociologica.

L'Amministrazione sta elaborando un sistema di valutazione per il riconoscimento del merito e la valorizzazione delle risorse per il miglioramento della performance individuale. Tale metodo è finalizzato a definire gli obiettivi di ciascun dipendente in modo tale da raccordarli ed integrarli con gli obiettivi strategici e organizzativi dell'Autorità.

Nel rispetto della normativa in materia di inserimento nel mondo del lavoro dei disabili attraverso azioni di sostegno e collocamento mirato (legge 12 marzo 1999, n. 68), l'Autorità ha ottemperato agli obblighi relativi alla c.d. quota di riserva, in sinergia con i competenti Uffici regionali del lavoro.

Nel corso del 2022 sono proseguite le attività di collaborazione avviate mediante protocolli d'intesa con diverse Autorità: l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARE-RA)<sup>2</sup>, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)<sup>3</sup>, l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)<sup>4</sup> e il Garante per la protezione dei dati personali (GPDP)<sup>5</sup>. Con AGCM sono tuttora in corso percorsi di cooperazione, definiti sulla base di attività di interesse comune, caratterizzati da scambi reciproci di personale, per la valorizzazione di professionalità e competenze. Scambi di personale con qualifica di funzionario sono avvenuti anche tra l'Autorità ed il ministero dello Sviluppo economico MISE (oggi ministero delle Imprese e del made in Italy MIMIT).

È proseguita anche la collaborazione con la struttura che segue per il Governo il programma di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

<sup>1</sup> Cfr. anche Appendice Statistica – Tavola A5.3 per ulteriori elementi di dettaglio.

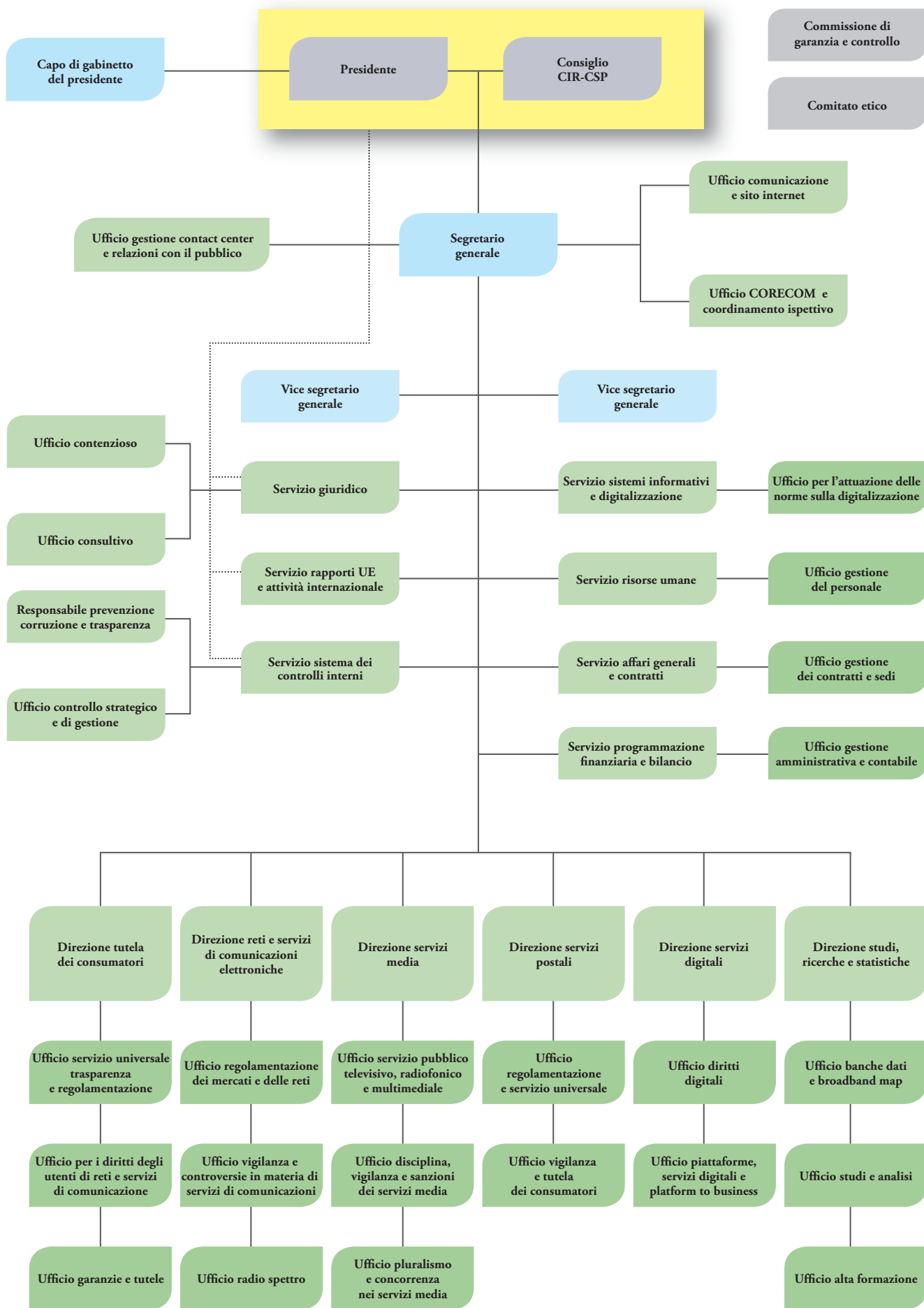
<sup>2</sup> “Protocollo d'intesa tra l'Autorità per l'Energia elettrica il gas e il sistema idrico e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”, sottoscritto il 23 dicembre 2015.

<sup>3</sup> “Protocollo d'intesa tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato”, sottoscritto il 22 maggio 2013.

<sup>4</sup> “Protocollo di collaborazione tra l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”, sottoscritto il 15 febbraio 2023.

<sup>5</sup> “Protocollo di intesa tra il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”, sottoscritto il 12 aprile 2023.

Grafico 5.1.1 - La struttura organizzativa dell'Autorità



Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha approvato le nuove regole per il lavoro a distanza. Al fine di promuovere e garantire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro del personale, l'Amministrazione - mediante la ratifica dell'accordo concluso con le rappresentanze sindacali (delibera n. 13/23/CONS) - ha introdotto un

modello di organizzazione del lavoro sulla base del quale la prestazione lavorativa può essere svolta al di fuori dei locali dell'Autorità secondo gli istituti del lavoro da remoto e del telelavoro. Entrambe le modalità di lavoro a distanza si integrano con il lavoro svolto in presenza.

**Tabella 5.1.1 - Pianta organica dell'Autorità**

Dirigenti	44
Funzionari	228
Operativi	119
Esecutivi	28
<b>Totale</b>	<b>419</b>

In tema di formazione del personale, sono stati individuati e avviati percorsi di aggiornamento su tematiche di competenza dell'Autorità, con istituti ed organismi accreditati a livello nazionale ed internazionale. Al fine di aggiornare le conoscenze anche in ambito amministrativo, sono stati realizzati itinerari formativi dedicati al processo di trasformazione digitale della PA e allo sviluppo di nuove tecnologie ICT. Sono stati anche organizzati corsi relativi alla gestione del bilancio, alla contabilità e alla fiscalità pubblica, nonché corsi sul nuovo codice dei contratti e appalti pubblici e sugli acquisti tramite la piattaforma MEPA. Inoltre, sono riprese, anche in presenza, le attività di formazione e aggiornamento in materia di sicurezza sul lavoro dei lavoratori e delle altre figure previste dal citato decreto, quali addetti al servizio di prevenzione e protezione, addetti all'emergenza e rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza<sup>6</sup>. Infine, l'ANPAS - Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze ha offerto gratuitamente al personale un corso di formazione mirato all'acquisizione di competenze, nonché all'autorizzazione, per l'utilizzo del Defibrillatore Semiautomatico Esterno (DAE).

Al fine di divulgare la cultura dell'etica e della legalità, rafforzando le competenze in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, l'Autorità ha organizzato sessioni formative, rivolte a tutto il personale<sup>7</sup>, con l'obiettivo di chiarire le modalità di applicazione della normativa vigente presso l'Autorità. Sempre con finali-

tà formative, è stata approfondita la normativa in materia di "whistleblowing", con riferimento alle novità introdotte dalla delibera n. 76/22/CONS, in recepimento delle "Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001" adottate dall'ANAC, nonché le modalità di utilizzo della piattaforma dedicata all'istituto in questione. È proseguita, infine, nel periodo di riferimento, l'attività svolta dal Responsabile per la protezione dei dati personali dell'Autorità (RPD), designato ai sensi dell'art. 37 del Regolamento UE per la protezione dei dati personali n. 2016/679. Contestualmente alla ripresa graduale dell'attività lavorativa in presenza, fino al 31 ottobre 2022, si è provveduto ad attuare le disposizioni contenute nel Protocollo AGCOM di regolamentazione della sicurezza, adottate per contrastare e prevenire la diffusione della pandemia da Covid-19. Fino al 31 dicembre 2022, con l'obiettivo di contenere il contagio in ambiente lavorativo, è stata garantita la somministrazione dei test antigenici al personale che ne ha fatto richiesta, nonché la sanificazione degli ambienti di lavoro nei casi di positività accertata.

Come previsto dal d.lgs. n. 81/2008, sono continuate le attività relative alla sorveglianza sanitaria del personale delle due sedi, dando priorità alla sorveglianza straordinaria e dei soggetti fragili.

<sup>6</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>7</sup> Le sessioni formative hanno avuto ad oggetto: "Anticorruzione: evoluzione normativa"; "Il Piano di Agcom; Il modello di gestione del rischio dell'Autorità"; "La trasparenza in Italia: dalla l. n. 241/1990 al d.lgs. 97/2016"; "L'accesso civico «semplice» e «generalizzato»"; "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)".

### 5.1.3 La digitalizzazione dei processi

L'Autorità ha proseguito il percorso teso alla digitalizzazione dei procedimenti, al fine di garantire maggiore efficienza e tracciabilità nella gestione documentale, l'interoperabilità con le banche dati di altre amministrazioni e 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, con l'aggiunta dell'invio della notifica di avvenuta protocollazione e di una notifica al mittente, in caso di mancato *download* della PEC; *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; *d*) la gestione informatizzata delle attività degli Organi Collegiali; *e*) la gestione dei ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità.

Un'ulteriore tappa del processo di *Digital transformation* (progetto SIA2) dell'Autorità è rappresentata dall'integrazione del sistema informativo con una banca dati dell'*Anagrafica unica dei soggetti giuridici* basata su un sistema di *Master Data Management*, al fine di consentire l'interoperabilità con altri sistemi informativi sia interni sia esterni all'Autorità, per condividere le informazioni e disporre di dati sempre certificati, consistenti e aggiornati.

Nel periodo di riferimento, è rimasto operativo il Portale dei servizi online (PSOL), connesso al sistema di *Identity and Access Management* (IAM)<sup>8</sup>, deputato alla gestione delle identità digitali, dei profili di accesso e delle *policy* di sicurezza dell'intera architettura. Nel Portale è disponibile l'Informativa economica di sistema (IES), la cui interfaccia è stata completamente riprogettata e sviluppata e ha consentito a circa 4.000 imprese di comunicare all'Autorità, in una forma più efficace, i dati economici per la prevista dichiarazione annuale.

L'Autorità ha poi proseguito le attività di evoluzione applicativa della piattaforma Conci-

liaWeb, sempre nell'ambito del progetto SIA2, ampliandone le funzionalità in conformità al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e al Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2021-2023.

L'accesso alla citata piattaforma mediante SPID e CIE, nonché l'accesso ai cittadini europei tramite il sistema *eIDAS (Electronic IDentification Authentication and Signature)*<sup>9</sup> sono alcuni degli interventi più significativi del progetto già avviato nel periodo di riferimento della precedente Relazione annuale. Il nuovo aspetto grafico della piattaforma, conforme ai recenti standard di accessibilità e di usabilità previsti per i siti web della PA, è online dal 16 novembre scorso.

A fronte delle crescenti esigenze di contenuti informativi e di servizi da parte dei cittadini e delle aziende del settore, e in ottemperanza alle previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale, l'Autorità ha poi provveduto all'affidamento di uno specifico appalto nell'ambito di un accordo quadro reso disponibile da Consip per la realizzazione del nuovo sito web istituzionale e i relativi servizi triennali di gestione e manutenzione (delibera n. 461/22/CONS).

Nel corso del periodo di riferimento è stato collaudato il nuovo sistema di conservazione dei documenti digitali detenuti dall'Autorità ed è stato completato lo sviluppo del software per l'integrazione di tale sistema con il sistema di protocollo. Nel mese di marzo 2023, l'Autorità ha aggiudicato la gara biennale per l'affidamento del servizio di deposito, custodia e consultazione del proprio archivio cartaceo.

L'Autorità sta effettuando gli approfondimenti necessari, inclusa una dettagliata analisi costi/benefici, per aderire al Polo Strategico Nazionale (PSN) e per consentire la migrazione verso tale infrastruttura dei principali applicativi attualmente in uso.

Nell'ambito dei servizi di sviluppo e gestione del sistema ROC/CNF, l'Autorità ha concluso positivamente le attività di subentro e presa in carico dei servizi che hanno coinvolto il fornitore entrante e quello uscente, avviando, a

<sup>8</sup> Con tale termine si intendono i sistemi integrati di tecnologie, criteri e procedure che consentono 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.

<sup>9</sup> Il regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*) - regolamento UE n. 910/2014 sull'identità digitale - ha l'obiettivo di fornire una base normativa comune a livello europeo per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli Stati membri.

partire dal 1° ottobre 2022, tutti i servizi oggetto di gara. Sono altresì in corso di definizione le attività propedeutiche all'analisi e alla progettazione del nuovo sistema.

Nel descritto contesto, infine, proseguono le attività di monitoraggio dei sistemi e delle piattaforme dell'Autorità con specifica attenzione riservata agli aspetti di sicurezza ICT.

#### 5.1.4 La gestione e il bilancio

Nel corso del 2022 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 decreto-legge n. 90/2014. Le intese hanno interessato, principalmente, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, l'Autorità di regolazione dei trasporti e il Garante per la protezione dei dati personali. Da segnalare la partecipazione dell'Autorità agli incontri organizzati con Consip S.p.A., nell'ottica del risparmio di spesa in materia di acquisti. A tale riguardo giova rilevare che l'attività contrattuale dell'Autorità è stata espletata avvalendosi, ove disponibili, degli strumenti messi a disposizione da Consip.

Nel periodo di riferimento, sono stati conclusi e aggiudicati circa 210 affidamenti, con un importo complessivo a base d'asta pari a circa 6.751.000,00 euro. Tra le procedure ancora in corso, indette nel 2022, se ne segnalano in particolare tre, in quanto sopra soglia comunitaria - riguardanti l'affidamento quinquennale dei servizi di pulizia e igiene ambientale, facchinaggio e *reception* per le sedi di Napoli (Lotto 1) e di Roma (Lotto 2) dell'Autorità; la verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa (anni 2022, 2023, 2024 e 2025) e l'affidamento quinquennale del servizio di contact center dell'Autorità il cui valore complessivo a base d'asta è pari a circa 6.000.000,00 euro.

Tra le principali procedure di acquisto espletate nel 2022 e nei primi mesi del 2023, nell'ambito dell'Accordo quadro Consip "Servizi applicativi 2 – lotto 6", si segnalano: *a*) l'appalto specifico per lo sviluppo e la gestione, e manutenzione del sistema integrato (SIA) dell'Autorità, per la durata di tre anni, con un ribasso

percentuale pari al 21,83% della base d'asta di 306.186,60 euro, IVA esclusa; *b*) l'appalto specifico per la realizzazione del nuovo sito web istituzionale e relativi servizi triennali di gestione e manutenzione, con un ribasso percentuale pari a circa il 28,59% della base d'asta di 252.006,30 euro, IVA esclusa; *c*) l'appalto specifico per l'affidamento dei servizi dedicati alla realizzazione e gestione di portali e servizi online (SIA2) dell'Autorità, per la durata di tre anni, con un ribasso percentuale pari al 30,43% della base d'asta di 591.151,60 euro, IVA esclusa.

Per quanto concerne, invece, le attività attinenti alla gestione della sede di Napoli, in attesa del trasferimento degli uffici presso l'immobile demaniale di Palazzo Fondi, in programma per il primo semestre del 2025, in base all'Accordo di collaborazione con l'Agenzia delle entrate perfezionato nel marzo 2022, si segnala che AGCOM si è posta come parte attiva nelle interlocuzioni tra Agenzia e proprietà per una celere risoluzione di alcune irregolarità catastali emerse, al fine di acquisire la stima del canone dovuto secondo i parametri di mercato. A partire dal 1° luglio 2022, la sede di Napoli è stata riorganizzata attraverso la dismissione di alcuni piani.

Le risorse economiche impiegate dall'Autorità per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali sono rendicontate in dettaglio negli atti di bilancio pubblicati sul sito istituzionale.

L'Autorità ha approvato il conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2021 e predisposto il bilancio di previsione 2023<sup>10</sup>.

L'esercizio 2021 ha registrato un attivo di circa 3,4 milioni di euro, con entrate di competenza pari a circa 78,5 milioni di euro e uscite complessive per 75,1 milioni di euro (70,2 milioni di euro di spese correnti e 4,9 milioni di euro in conto capitale). Il risultato di competenza 2021 è stato considerato ai fini delle opportune rettifiche nell'ambito della definizione del contributo degli operatori per l'anno 2023.

Tenuto conto che l'Autorità dal 2013 non riceve alcun trasferimento dallo Stato, sul versante delle entrate, la voce principale del bilancio di previsione 2023 è rappresentata dai contributi versati dai soggetti che operano nei mercati regio-

<sup>10</sup> Cfr. delibera n. 208/22/CONS "Conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2021 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni" e delibera n. 464/22/CONS "Bilancio di previsione per l'esercizio 2023 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".

lati<sup>11</sup>. Tali contributi sono destinati alla copertura delle spese per il personale, nonché per i beni e servizi strumentali allo svolgimento dei compiti di regolamentazione e vigilanza attribuiti dal legislatore.

I contributi versati dagli operatori di comunicazione elettronica e dai fornitori di servizi media coprono, rispettivamente, il 47,2% e il 29,1% del fabbisogno complessivo. I fornitori di servizi postali contribuiscono con il 13,9% delle entrate, mentre i contributi degli operatori attivi nei settori dei servizi digitali (che dal 2021 annoverano gli operatori di intermediazione online e i motori di ricerca online, e a partire dal 2022 includono anche gli operatori dei servizi di piattaforma per la condivisione video e i soggetti operanti nel settore del diritto d'autore e diritti connessi nel mercato unico digitale), incidono, complessivamente, nella misura dell'8,8%, sulle entrate totali.

Completano il sistema delle entrate 2023 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 alla fornitura di altri servizi media, pari a circa lo 0,9% del totale, nonché, in via residuale, altre entrate non contributive, relative a recuperi, rimborsi, interessi, ecc., che rappresentano circa lo 0,2% del fabbisogno complessivo stimato per l'anno 2023.

### 5.1.5 Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti

Il controllo e la valutazione del corretto operato dell'Autorità sono articolati attraverso il servizio Sistema dei controlli interni e due organismi indipendenti: la Commissione di garanzia e controllo e il Comitato etico.

Al servizio Sistema dei controlli interni sono affidate le attività di controllo strategico e controllo di gestione dell'Autorità: il primo, per la verifica di congruenza tra obiettivi strategici e risultati conseguiti; il secondo, per la valutazione

dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Al servizio competono inoltre gli adempimenti previsti dalla normativa in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, nonché di prevenzione della corruzione, affidate al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), nominato con delibera n. 341/21/CONS, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012.

Il servizio riferisce direttamente al Consiglio dell'Autorità sulle attività svolte in tema di controllo strategico e, tramite il Segretario generale, sulle attività concernenti il controllo di gestione e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e anticorruzione. Collabora altresì con la Commissione di garanzia e controllo, cui sottopone gli esiti delle analisi svolte, consentendole la verifica del corretto funzionamento del sistema dei controlli interni (v. *infra*).

In tema di **controllo strategico** sono stati rispettati gli obblighi di legge con l'approvazione del Piano triennale della performance 2022-2024 (delibera n. 225/22/CONS).

Si segnala che, con delibera n. 111/23/CONS, è stato approvato il nuovo Piano della performance 2023-2025 che, nell'individuare i nuovi obiettivi annuali per il 2023, tiene necessariamente conto anche delle modifiche dell'assetto organizzativo dell'Autorità, volte a potenziare un approccio intersettoriale e interdisciplinare sulla base delle nuove competenze attribuite dal legislatore, del recepimento della normativa europea nell'ordinamento italiano, nonché degli obiettivi di transizione digitale contenuti nel PNRR. Occorre sottolineare la rilevanza all'interno del Piano delle c.d. attività associate, vale a dire le specifiche attività programmate per la realizzazione, da parte degli Uffici, degli obiettivi annuali, della definizione del risultato atteso (output) e degli indicatori temporali di realizzazione. Il citato Piano costituisce il parametro di riferimento per la valutazione del livello di realizzazione degli obiettivi annuali da parte del Servizio preposto alle attività

11 Cfr. delibere n. 409/22/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2022 dai soggetti che operano nel settore delle comunicazioni elettroniche", n. 410/22/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2022 dai soggetti che operano nel settore dei servizi media", n. 411/22/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2022 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali", n. 412/22/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2023 dai soggetti che operano nel settore dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online"; n. 413/22/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'anno 2023 dai fornitori di servizi di piattaforma per la condivisione di video"; n. 414/22/CONS "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'anno 2023 dai soggetti che operano nel settore del diritto d'autore e diritti connessi nel mercato unico digitale" e n. 415/22/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 2023 (Stagione sportiva 2021/2022)".

di controllo strategico. Il principale momento di verifica della realizzazione degli obiettivi fissati nel Piano resta comunque la Relazione sulla performance (oltre alle due relazioni semestrali) che rappresenta l'ultima fase del "ciclo di gestione della performance".

Per quanto concerne il **controllo di gestione**, il Consiglio dell'Autorità ha preso atto dei risultati delle attività di controllo sull'andamento economico-gestionale dell'Autorità per l'anno 2021 e per i primi due quadrimestri 2022.

Con riferimento, poi, alla verifica dello "*stato di attuazione dei regolamenti interni*" (art. 23, comma 1, lett. c) del *Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento* ROF), proseguono le attività di analisi delle disposizioni regolamentari aventi rilevanza "interna" al fine di migliorare, attraverso la revisione della citata normativa, i processi di lavoro e le performance organizzative.

Per quanto attiene alla **trasparenza e all'anticorruzione**, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) 2023-2025, adottato con delibera n. 83/23/CONS, è stato elaborato tenendo conto della struttura organizzativa dell'Autorità e della conseguente mappatura dei processi, individuati dai responsabili di primo livello. I suoi contenuti riflettono

le indicazioni del Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2022 dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che saranno poi ulteriormente sviluppate.

In materia di prevenzione della corruzione, l'Autorità ha promosso iniziative finalizzate all'informatizzazione del *risk assesment*.

In tema di trasparenza, è stato acquisito il software AgID *compliance*, interoperabile con i sistemi in uso presso l'Autorità, per adempiere agli obblighi di pubblicazione e per gestire i flussi di informazione nel rispetto degli obblighi normativi. La piattaforma adottata, attraverso strumenti operativi di controllo, garantisce l'osservanza dei requisiti per la validità legale delle informazioni pubblicate.

Con riferimento ai due organismi indipendenti già richiamati, si riferisce che la Commissione di garanzia e controllo, che opera in piena autonomia e risponde esclusivamente al Presidente e al Consiglio, ha proseguito la sua attività garantendo la correttezza della gestione amministrativa e contabile, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa degli uffici dell'Autorità; del pari anche il Comitato etico ha continuato a supportare il Consiglio con il suo prezioso lavoro.

## 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 e dei servizi di media audiovisivi sono delegate, a livello territoriale, 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.

Il 1° gennaio 2023 è entrato in vigore il nuovo Accordo Quadro – approvato con delibera n. 427/22/CONS – tra l'Autorità, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, riguardante l'esercizio delle funzioni delegate ai Comitati regionali per le comunicazioni che ridefinisce il rapporto tra Co.re.com. e Autorità.

Il provvedimento, che trova nelle singole convenzioni con i Consigli regionali una precisa applicazione tecnico-giuridica, definisce ed aggiorna la cornice giuridica entro la quale saranno svolte a livello territoriale le funzioni delegate, anche in considerazione delle modifiche normative intervenute negli anni. In particolare, ai comitati regionali continueranno ad essere delegate competenze di primaria importanza, tra le quali la vigilanza in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale, la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione (ROC) e la definizione delle controversie tra operatori ed utenti.

Viene previsto, altresì, un rafforzamento delle iniziative di educazione all'utilizzo dei media promosse dai Co.re.com., ciascuno nel proprio contesto territoriale, nell'ambito delle attività di alfabetizzazione mediatica e digitale promosse dall'Autorità, per accrescere, specialmente nelle giovani generazioni, un approccio più consapevole e critico al sistema mediale contemporaneo.

Tale previsione formalizza un processo avviato con il precedente Accordo, con l'Autorità e i Co.re.com. impegnati nell'elaborazione e nella realizzazione di percorsi educativi rivolti principalmente al mondo della scuola per sensibilizzare i più giovani ad un utilizzo responsabile dei media, dotandoli a tal fine delle competenze tecniche e culturali necessarie. Si è inteso in tal senso rilanciare il tema della *media education*, per renderla ancora più centrale nelle politiche culturali e garantire la progettazione condivisa - sulla base di linee guida elaborate dall'Autorità - di percorsi e progetti che, proprio grazie all'azione dei Comitati, possano essere realizzati nelle diverse regioni, valorizzando l'*expertise* dei Co.re.com. e le collaborazioni già avviate con le diverse istituzioni locali e nazionali.

Le efficaci sinergie instauratesi nel corso di una proficua collaborazione ventennale sono alla base della decisione di estendere a cinque anni la durata dell'Accordo, onde consentire una maggiore continuità operativa all'azione dei Comitati alla luce delle evoluzioni del mercato e delle complesse sfide che li attendono nei prossimi anni. Il nuovo Accordo Quadro prevede inoltre un incremento del contributo annuale riconosciuto dall'Autorità, introducendo, altresì, un principio di premialità nella sua ripartizione, legato al raggiungimento di specifici e ulteriori obiettivi di efficienza inerenti ai tempi di convocazione delle udienze di conciliazione e di definizione delle controversie tra operatori e utenti.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, i Co.re.com. svolgono infatti un'importante funzione di composizione delle controversie tra operatori di comunicazione elettronica e utenti. La loro gestione in forma decentrata e gratuita ha recato innegabili vantaggi ai consumatori in termini di rimborsi e indennizzi ottenuti e prodotto maggiore autodisciplina tra gli operatori.

Quanto alla distribuzione delle controversie sul territorio nazionale, la Campania con-



ta il maggior numero di istanze di conciliazione ricevute, pari a 11.600 (circa il 16,5% del totale) contro le 14.130 del 2021. A seguire, la Lombardia con circa 7.950 istanze (11% del totale), contro le 10.128 del 2021 e il Lazio, con 7.675 (pari al 10% del totale), contro le 9.615 dell'anno precedente. I tempi medi per raggiungere un accordo in udienza sono stati di circa 40 giorni. Anche lo strumento della conciliazione semplificata ha continuato a rivelarsi efficace per dirimere le controversie, attraverso uno scambio non simultaneo di comunicazioni tra le parti e il conciliatore.

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 7.193 istanze, di cui 1.124 presentate al Co.re.com. Lazio, 869 al Co.re.com. Campania e 809 al Co.re.com. Toscana. Il tempo medio per lo svolgimento dei procedimenti è stato di circa 110 giorni. Il valore totale degli indennizzi riconosciuti agli utenti è stato pari a circa 12 milioni 230 mila euro, di cui 8 milioni in sede conciliativa. 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 2022 sono stati adottati 1.508 provvedimenti temporanei.

Nell'ambito delle attività delegate riguardanti il settore radiotelevisivo locale, durante il 2022, il monitoraggio da parte dei Co.re.com. ha interessato 252 emittenti locali e ha portato all'avvio di 47 procedimenti, inerenti a presunte violazioni di norme in materia di garanzie degli utenti (inclusa la tutela dei minori), pubblicità, obblighi di programmazione e pluralismo.

Maggiori informazioni sulle attività di ciascun Comitato sono acquisibili dai siti istituzionali (Tabella 5.2.1).

### 5.2.2 Il Consiglio nazionale degli utenti

Nel suo secondo anno di consiliatura, il Consiglio nazionale degli utenti (CNU) ha im-

plementato e consolidato la propria attività di tutela dei diritti degli utenti e dei consumatori nel settore dell'audiovisivo e delle comunicazioni elettroniche, con una particolare attenzione alle tematiche relative alla disabilità e alla tutela dei minori. Il CNU ha svolto tale attività in piena sinergia con l'Autorità e si è impegnato, come previsto dalla legge istitutiva, per il rafforzamento di una rete di relazioni con le istituzioni, tramite proposte e pareri all'Autorità, al Parlamento, al Governo e ad altri organismi pubblici e privati.

Su invito di AGCOM, nel 2022, ha espresso il proprio parere in merito alla predisposizione di linee guida sui sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio, in applicazione dell'art. 7-bis del decreto-legge n. 28/2020, di cui alla delibera n. 9/23/CONS. Ha altresì fornito un proprio parere sulla delibera n. 36/23/CONS in materia di agevolazioni ai consumatori con gravi limitazioni della capacità di deambulazione ed in merito alle offerte agevolate per i minori.

Contestualmente, il Consiglio nazionale degli utenti ha sviluppato nuove linee di attività in tema di comunicazione istituzionale e di salute digitale e telemedicina, nonché sui processi di digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione, sul rinnovo del Contratto di servizio RAI, sulla *digital education* e sulla tutela dei consumatori in materia di truffe e *telemarketing*.

Il CNU ha altresì sollecitato le istituzioni competenti in merito alla modernizzazione del sistema nazionale di allarme pubblico, oggetto peraltro, ad aprile 2023, di una direttiva di aggiornamento da parte della Protezione Civile.

Per ciò che concerne la salute digitale, il CNU ha sollecitato la creazione di una cabina di regia per garantire la sanità digitale e il funzionamento di una telemedicina al passo con gli altri Paesi europei.

Con riguardo alla garanzia del pluralismo, dell'imparzialità, dell'affidabilità e della credibilità dell'informazione, il Consiglio nazionale degli utenti ha portato il proprio contributo alla stesura delle linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, propedeutiche al prossimo Contratto di Servizio RAI.

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

Il CNU, inoltre, ha organizzato nel 2022<sup>12</sup> e programmato per il 2023<sup>13</sup>, numerose iniziative di confronto e dibattito istituzionale.

Il complesso delle attività descritte costituisce per il CNU, a circa 25 anni dalla legge isti-

tutiva, testimonianza del suo ruolo istituzionale quale punto di riferimento “*su tutte le questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini-utenti, quali soggetti attivi del processo comunicativo*”<sup>14</sup>.

12 Tra queste, in particolare: a) l'evento “*Disabilità e comunicazione: dal pietismo al sensazionalismo*”, 15 dicembre 2022; b) il convegno “*Minori e media: diritti, rischi e opportunità*”, 30 gennaio 2023.

13 In particolare: a) presentazione del “*Corso per l'Ordine Nazionale dei Giornalisti di formazione alla tutela dei diritti utenti e consumatori audiovisivi e comunicazione*”, in collaborazione con l'università degli studi di Napoli “Parthenope”; b) un convegno dedicato all'approfondimento del processo di digitalizzazione dei servizi della Pubblica amministrazione, con l'obiettivo di fornire un contributo al superamento delle barriere comunicative digitali nel rapporto tra cittadini e amministrazione; c) un convegno riguardante la tematica del rapporto tra donne e media, con una particolare attenzione alla questione degli stereotipi; d) iniziative sulla tutela dei consumatori, con un *focus* sui temi del corretto utilizzo dei dati e della lotta alla disinformazione.

14 Cfr. articolo 1, comma 28, legge 31 luglio 1997, n. 249.

## 5.3

### Le relazioni istituzionali

#### 5.3.1 L'Autorità nel contesto europeo e internazionale

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha confermato il proprio impegno nel contesto istituzionale internazionale partecipando attivamente ai lavori delle piattaforme europee di cooperazione regolamentare nei settori delle comunicazioni elettroniche, postale e in quello dell'audiovisivo. In quest'ultimo settore è di particolare rilevanza l'impegno di AGCOM nella *governance* dell'ERGA, del quale il Presidente Lasorella ha assunto, a partire dal 2023, la presidenza.

Nel dicembre 2022, l'Autorità, nel ruolo di *project leader* di un consorzio di regolatori europei, ha portato a termine il progetto di gemellaggio con il ministero delle Comunicazioni israeliano (MOC), iniziato nel 2018 e sospeso in ragione dell'emergenza sanitaria ed ha concluso con successo anche il progetto di assistenza tecnica nei confronti del governo del Kosovo nel settore del copyright e della proprietà intellettuale.

L'Autorità ha continuato a partecipare ai lavori di *Regulatel*, la piattaforma di regolatori del settore delle comunicazioni elettroniche dell'America latina, presentando, in occasione della riunione Plenaria annuale del novembre 2022, la nuova piattaforma ConciliaWeb ed aggiudicandosi il primo premio nella selezione delle buone pratiche in materia di tutela del consumatore.

Inoltre, AGCOM ha partecipato alle riunioni della piattaforma EPRA - che annovera i regolatori dell'audiovisivo dell'Europa e dei Paesi della *Neighbourhood Policy* europea - e a quelle del *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 geopolitico.

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, la comunicazione esterna e le relazioni internazionali, nonché garantendo la partecipazione attiva a tutti i gruppi di lavoro incaricati di sviluppare il programma annuale. In tale ambito, mette conto ricordare il *workshop* EMERG/AGCOM "*Fostering broadband connectivity in the Euro – Mediterranean area: technical and regulatory challenges*", organizzato in collaborazione con il Politecnico di Milano.

Oltre alle attività svolte nell'ambito delle piattaforme settoriali, l'Autorità ha assicurato la partecipazione ai 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 RPC) e ai *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'ottobre del 2022, nell'ambito delle attività del *Chapter* italiano, ha organizzato un *workshop* dedicato alla tutela del pluralismo informativo nell'ecosistema digitale e, nel marzo 2023, una giornata di studio in memoria di Franco Morganti, dedicata alle sfide di mercato e regolamentari connesse alla trasformazione digitale delle comunicazioni elettroniche.

#### 5.3.2 La collaborazione con la Guardia di Finanza e con la Polizia Postale e delle Comunicazioni

Al Gruppo Radiodiffusione ed Editoria del Nucleo Speciale Beni e Servizi Roma del Comando Unità Speciali della Guardia di Finanza sono affidate 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 vigente Protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e il medesimo Corpo della Guardia di Finanza<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> L'attività di collaborazione fornita dalla Guardia di Finanza nei vari segmenti operativi di competenza dell'AGCOM e degli altri Organi istituzionali posti a presidio dei citati settori viene implementata, tramite analoghi strumenti pattizi, anche grazie alla possibilità d'intervento, *ratione materiae*, di altri Nuclei dipendenti dal Comando dei Reparti Speciali del Corpo: il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie (in materia di controllo sulla regolare elargizione di contributi, agevolazioni di credito e altre erogazioni pubbliche); il Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche (in materia di *privacy*, sicurezza cibernetica/informatica, comunicazioni elettroniche e Internet *governance*); il Gruppo Anticontraffazione e Sicurezza Prodotti sempre incardinato nel Nucleo Speciale Beni e Servizi (in materia di antipirateria, tutela del diritto d'autore e contrasto ai contenuti editoriali illeciti).

Il rapporto di collaborazione si è concretizzato in una continua e salda cooperazione nelle materie oggetto del Protocollo<sup>16</sup> a cui si è aggiunta l'attività di vigilanza assegnata più recentemente all'Autorità nei servizi forniti attraverso le piattaforme online.

In tale prospettiva e in linea con le strategie di regolazione dei servizi digitali, l'attività d'indagine è stata indirizzata al settore radiofonico e postale; alla prevenzione e repressione del fenomeno della ludopatia e dei reati ad essa connessi in rete; nonché al comparto del *secondary ticketing* illecito, in ordine al quale è stata definita un'importante mappatura della filiera di commercializzazione online.

In relazione all'attività di verifica delle posizioni di controllo (anche indiretto) ovvero di collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l'editoria, il competente Gruppo della Guardia di Finanza ha eseguito, su richiesta dell'Autorità, accertamenti riguardanti 139 imprese editrici, con la segnalazione di diversi casi di violazione degli obblighi di comunicazione al Registro degli operatori di comunicazione.

Nelle comunicazioni elettroniche, oltre alla prosecuzione delle attività di vigilanza nei confronti delle emittenti satellitari, sono in corso una serie di interventi ispettivi finalizzati al contrasto del fenomeno del mancato o irregolare versamento dei canoni di concessione radiofonica.

Inoltre, sono proseguite le attività di approfondimento delle pratiche di *telemarketing* e *teleselling* "selvaggio" messe in atto da operatori di call center nel mercato energetico, atteso che i controlli eseguiti nella passata annualità avevano consentito di segnalare centinaia di numerazioni geografiche Voip utilizzate per attività promozionali e non censite al ROC, nonché di verificare l'indebito utilizzo di chiamate dal territorio estero attraverso la tecnica del *CLI spoofing* (camuffamento dell'identificativo del chiamante).

La collaborazione con la Guardia di Finanza consente anche di svolgere un'analisi di contesto della filiera degli operatori postali operanti sul territorio nazionale, con particolare riferimento agli affrancaposta e alle piattaforme digitali di intermediazione di servizi postali.

Nell'ultimo anno, infine, sono proseguiti anche i rapporti di collaborazione tra la Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni e l'Autorità, alla luce del Protocollo d'intesa vigente.

In particolare, la Sezione ha effettuato 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.

La Sezione ha, inoltre, monitorato le trasmissioni televisive e verificato l'osservanza della normativa di settore, con particolare riguardo alle pubblicità ed alle televendite, oltre alle disposizioni poste a tutela dei minori.

La Polizia Postale e delle Comunicazioni ha collaborato con i competenti Uffici dell'Autorità allo svolgimento di attività di vigilanza sulle App "Cash4SMS", "SimCash.io", "Coinbox" e "SMSCashback". Al riguardo è emerso che le applicazioni, riconducibili a società prive di titolo abilitativo, consentono agli utenti di servizi mobili e personali di cedere, previo compenso, gli SMS non utilizzati nell'ambito delle offerte sottoscritte con i rispettivi operatori. Tali SMS sono poi utilizzati dalle medesime società per i servizi di messaggistica aziendale, che vengono forniti con modalità non conformi né alla legislazione vigente né alle delibere dell'Autorità.

Da ultimo, con i competenti Uffici dell'Autorità, la Sezione ha svolto attività ispettive, tuttora in corso, tese a verificare il rispetto del divieto in materia di pubblicità di giochi con vincite in denaro (*ex art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 87/2018*).

16 Tra queste si segnalano: *a)* il rispetto della parità di accesso ai mezzi d'informazione; *b)* la verifica delle posizioni di controllo e/o collegamento sul conto di soggetti giuridici che hanno chiesto contributi per l'editoria; *c)* il rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva a garanzia degli utenti (pubblicità, televendite e tutela dei minori); *d)* la verifica del rispetto 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; *e)* la verifica del pagamento del canone annuo dovuto al ministero delle Imprese e del made in Italy da parte delle emittenti radiofoniche in ambito locale e nazionale; *f)* le controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche; *g)* il riscontro degli obblighi strumentali in capo agli operatori di comunicazione, con riguardo all'iscrizione nel Registro degli operatori di comunicazione (ROC); *h)* la verifica dei requisiti e del rispetto degli obblighi da parte di soggetti esercenti l'attività di call center.

### 5.3.3 Le relazioni con università ed enti di ricerca

L'Autorità, nell'esercizio dei propri compiti istituzionali relativi alla promozione degli studi in materia di innovazione tecnologica e di sviluppo nel settore delle comunicazioni, ha collaborato con università e centri di ricerca, condividendo conoscenze e strumenti a supporto della propria azione regolamentare anche su temi e mercati emergenti.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha regolarmente svolto le attività previste dagli accordi e dalle convenzioni stipulate con alcuni tra i principali atenei nazionali<sup>17</sup>. Nell'ambito delle suddette convenzioni sono stati attivati dei tirocini e sono proseguite le attività di collaborazione tecnico-scientifica, anche a carattere internazionale, concordate con dipartimenti e singoli gruppi di studio. Nell'anno trascorso, l'Autorità ha proseguito la valorizzazione delle convenzioni stipulate con le Università che hanno presentato specifiche ipotesi di collaborazione su materie di interesse dell'Autorità (ad es. l'università "Parthenope" di Napoli) e ne ha sottoscritte di nuove su materie emergenti (è il caso del Consorzio CINI, in funzione della misurazione della qualità del servizio in *streaming*). Sono inoltre stati organizzati convegni ed eventi di rilevanza internazionale, come quello in materia di 5G promosso in collaborazione con il Politecnico di Milano e tenutosi lo scorso 11 novembre nell'ambito delle attività dell'*European Mediterranean Regulators Group* (EMERG).

Nelle materie di competenza, l'Autorità ha assicurato, inoltre, il proprio supporto ad un'ampia varietà di manifestazioni, convegni scientifici e iniziative divulgative a tutti i livelli, locali e internazionali, concedendo il proprio patrocinio gratuito per la promozione di eventi e incoraggiando la partecipazione congiunta di utenti, *stakeholder* e rappresentanti del mondo accademico.

Si ricorda infine che l'AGCOM, tramite la direzione Studi, ricerche e statistiche, dal 2021 fa parte del Sistema Statistico Nazionale (Sistan), che rappresenta la rete portante di produzione delle statistiche ufficiali in Italia.

### 5.3.4 I rapporti con i consumatori e con le associazioni

L'ufficio Gestione contact center e relazioni con il pubblico (URP) dell'Autorità cura i rapporti con i consumatori e le associazioni, mediante servizi di ascolto telefonico, posta elettronica e altri mezzi telematici. L'ufficio fornisce anche assistenza nell'utilizzo degli strumenti di tutela o nell'assolvimento degli obblighi amministrativi, facilitando, di conseguenza, l'esercizio dei diritti d'informazione e di accesso da parte dei cittadini.

L'attività dell'URP si articola in servizi di *front office*, ossia contatti telefonici con il pubblico tramite un contact center collocato presso l'Autorità, e servizi di *back office*, affidato a personale interno, per la gestione delle richieste di informazioni che pervengono tramite posta elettronica, e per fornire riscontri a richieste più complesse.

Nel periodo di riferimento, l'URP ha avuto contatti con oltre 40.000 cittadini e imprese (Tabella 5.3.1), per una media di oltre 156 contatti al giorno che, nel 98% dei casi, risultano gestiti e portati a termine autonomamente, con inoltre agli altri uffici solo di un numero marginale di istanze (1.100, 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](mailto:info@agcom.it).

Cittadini e imprese si rivolgono all'URP soprattutto per ricevere assistenza nell'utilizzo della piattaforma telematica ConciliaWeb, dedicata alla risoluzione delle controversie tra utenti

**Tabella 5.3.1 - Contatti con il pubblico nel periodo di riferimento (URP)**

	maggio-giugno 2022	luglio-settembre 2022	ottobre-dicembre 2022	gennaio-aprile 2023	Totale
Front office	4.128	5.121	5.753	8.739	<b>23.741</b>
Back office	2.772	3.484	3.564	5.712	<b>15.532</b>
<b>Totale</b>	<b>6.900</b>	<b>8.605</b>	<b>9.317</b>	<b>14.451</b>	<b>39.273</b>

<sup>17</sup> Si tratta in particolare di: Politecnico di Milano, LUMSA università di Roma, università degli studi di Napoli Federico II, LUISS Guido Carli di Roma, università degli studi di Napoli "Parthenope", Consorzio Interuniversitario Nazionale per l'Informatica (CINI).

e fornitori di servizi di comunicazione elettronica (42,2%) e, dal 1° febbraio scorso, anche di media audiovisivi in *streaming*, per i quali si è registrato un numero sempre crescente di segnalazioni (3,4%). In crescita anche la domanda di assistenza da parte di imprese ed enti pubblici in relazione agli adempimenti del Registro degli operatori di comunicazione (6,7%) e al contributo da versare all'Autorità (2%). Altre richieste (8,2%) hanno riguardato questioni non di pertinenza dell'Autorità per le quali i richiedenti sono stati comunque reindirizzati al soggetto pubblico competente<sup>18</sup>.

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<sup>19</sup>. Il gradimento del pubblico rispetto al servizio è stato espresso anche attraverso gli appositi strumenti di monitoraggio della qualità percepita<sup>20</sup>.

Anche il contributo ricevuto da parte delle Associazioni dei consumatori è stato importante per lo svolgimento, da parte dell'Autorità, delle attività sia di regolamentazione sia di vigilanza che di *enforcement*. Si segnala, al riguardo, l'attivazione di un tavolo di confronto permanente per l'acquisizione delle osservazioni trasmesse dalle associazioni dei consumatori nell'ambito delle consultazioni pubbliche avviate per l'adeguamento della regolamentazione al nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche e al Testo unico dei servizi di media audiovisivi. Nella stessa sede sono emersi utili spunti per orientare l'attività di

formazione dedicata alle associazioni dei consumatori nei tre *webinar* organizzati dall'Autorità, in data 11, 18 e 25 novembre 2022, nell'ambito delle attività previste dalla Convenzione sottoscritta, il 4 dicembre 2020, dall'Autorità e dal ministero dello Sviluppo economico (MISE), oggi ministero delle Imprese e del made in Italy, in attuazione dell'art. 6, comma 1, del decreto del 10 agosto 2020.

### 5.3.5 L'Osservatorio sulle comunicazioni e i Focus

L'Osservatorio sulle comunicazioni rappresenta lo strumento attraverso cui viene fornita, con cadenza trimestrale, una visione di sintesi del quadro congiunturale dei mercati di riferimento<sup>21</sup>. L'esperienza ormai storica dell'Osservatorio si caratterizza per il costante processo di innovazione che tiene conto dei cambiamenti che riguardano i settori di competenza dell'Autorità con un arricchimento dei contenuti che ne consolida l'autorevolezza.

Tra gli altri strumenti informativi vanno annoverati i Focus che forniscono informazioni sintetiche e quantitative su materie specifiche. I "Focus bilanci", in particolare, sulla base dell'elaborazione dei dati di bilancio, forniscono, anche attraverso un confronto diacronico, un'analisi della situazione patrimoniale, reddituale, economica e occupazionale delle principali aziende operanti nei mercati di competenza dell'Autorità. Meritevole di menzione è il Focus "Piattaforme digitali e Telco", pubblicato per la prima volta nell'anno corrente, nel quale sono descritte le dinamiche di lungo periodo dei grandi *player* internazionali dell'ecosistema digitale<sup>22</sup>.

18 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.6.

19 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.7.

20 Al termine del contatto telefonico gli utenti sono invitati a esprimere un giudizio rispetto al servizio, rispondendo alle seguenti domande: (a) *Come valuta la cortesia e la competenza del servizio ricevuto?* (b) *Come valuta il servizio ricevuto nel suo complesso?* Nel 96% dei casi gli utenti hanno espresso soddisfazione per entrambi gli aspetti.

21 Il documento – articolato in quattro sezioni: 1) "Comunicazioni elettroniche"; 2) "Media e piattaforme" (composta da TV, editoria quotidiana, piattaforme digitali); 3) "Servizi postali"; 4) "I prezzi dei servizi di comunicazione" – ha una pagina dedicata sul sito web istituzionale: <https://www.agcom.it/osservatorio-sulle-comunicazioni>.

22 L'analisi ha inteso evidenziare - a livello *worldwide* - le diverse dinamiche relative all'andamento economico, patrimoniale e reddituale di alcune tra le principali piattaforme digitali, da una parte, e quello di un significativo campione di operatori telefonici internazionali, dall'altra; <https://www.agcom.it/focus>.

## 5.4

### Le banche dati dell'Autorità

#### 5.4.1 Il Registro degli operatori di comunicazione

Il Registro degli operatori di comunicazione (ROC), affidato dalla Legge istitutiva all'Autorità, garantisce la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, al fine di consentire, tra l'altro, l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anticoncentrazione, la tutela del pluralismo informativo e il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni delle società estere.

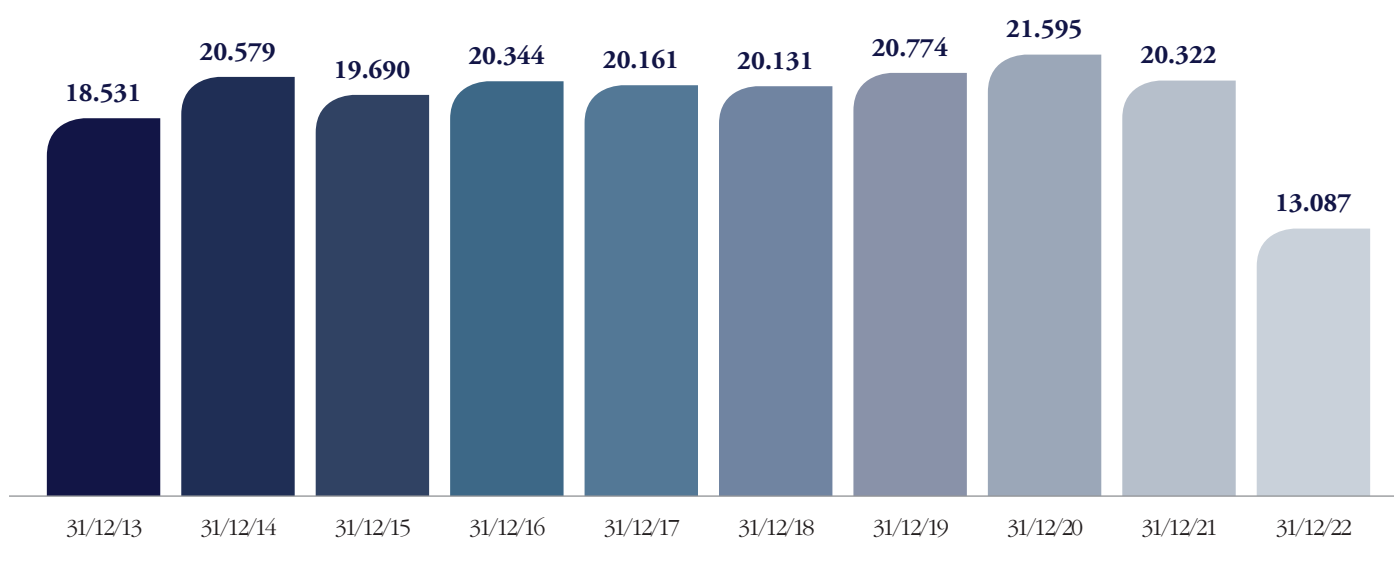
Nel periodo di riferimento sono pervenute al ROC 30.298 dichiarazioni, tra le quali 1.480 domande d'iscrizione, 4.216 domande di variazione, 8.583 comunicazioni annuali, 273 richieste di cancellazione e 31 certificazioni di iscrizione al Registro.

Con riguardo alla Sezione Speciale del Registro degli operatori di comunicazione, destinata a censire le infrastrutture di diffusione sonore e televisiva, (c.d. Catasto nazionale delle frequenze) si segnala che, alla data del 26 aprile 2023,

risultano dichiarati al Catasto 30.675 impianti di radiodiffusione attivi, dei quali 13.122 di tipo televisivo digitale, 653 di tipo radiofonico digitale (DAB) e 16.900 di tipo radiofonico analogico in banda FM.

Lo spegnimento degli impianti di radiodiffusione televisiva operanti nella banda 700 MHz (c.d. *refarming*) e la 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., ha consentito l'aggiornamento del Catasto giungendo ad una pressoché totale corrispondenza tra le frequenze pianificate e le frequenze dichiarate dagli operatori di rete. È stato dunque realizzato un Catasto virtualmente privo di errori, consentendo di cancellare, nel 2022, 7.235 impianti televisivi digitali (circa il 36% del totale). Nel Grafico 5.4.1 è rappresentato l'andamento degli impianti a partire dal 2013, anno del c.d. *switch off* analogico.

Grafico 5.4.1 - Numero di impianti televisivi digitali dal 2013 al 2022



Sul fronte dei controlli previsti dall'articolo 5 del D.P.R. 25 novembre 2010, n. 223 e dal decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70, anche

sulla base dell'efficace strumento di coordinamento delle attività di verifica rappresentato dal Protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e la



Presidenza del Consiglio dei ministri – dipartimento per l'Informazione e l'editoria, sono state rilasciate 184 attestazioni di conformità degli assetti societari delle imprese di quotidiani e periodici richiedenti i contributi all'editoria, 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) consente di misurare l'entità dei ricavi conseguiti in Italia da migliaia di imprese italiane ed estere, nei settori dei servizi di media audiovisivi, della radio, dell'editoria, della pubblicità tradizionale, della pubblicità online e dei servizi di motori di ricerca e di intermediazione online.

Il sistema acquisisce annualmente i dati economici degli operatori attivi nei diversi settori di interesse. Si tratta di dati coerenti con quelli esposti nei bilanci, ovvero nelle omologhe scritture contabili, ma che, rispetto a questi ultimi, presentano un grado di dettaglio maggiore. Tramite la IES vengono inoltre richieste informazioni sui dati di volume concernenti le testate quotidiane e periodiche, le testate online, i canali e programmi diffusi su tutte le piattaforme, e informazioni relative alle concessionarie e agli altri intermediari per la vendita di spazi pubblicitari.

Il sistema acquisisce inoltre le informazioni economiche delle imprese che, a prescindere dal proprio luogo di stabilimento o di residenza, redigono il bilancio consolidato dei soggetti che svolgono le predette attività.

L'Informativa Economica di Sistema è una dichiarazione annuale, cui sono obbligati gli

operatori delle comunicazioni, volta a raccogliere eventuali aggiornamenti dei dati anagrafici e i dati economici relativi all'ultimo anno di attività necessari all'attività di vigilanza nei diversi settori. I dati acquisiti tramite la IES, in ossequio al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, sono altresì impiegati per la Relazione annuale, le analisi di mercato e le indagini conoscitive, al fine di consentire l'aggiornamento della base statistica degli operatori di comunicazione, nonché, con riferimento ai dati trasmessi dagli operatori del settore audiovisivo e dell'editoria, per la valorizzazione del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) e la verifica dei limiti anti concentrativi nell'ambito dello stesso e delle eventuali posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo.

L'informativa consente altresì di supportare altre amministrazioni pubbliche per l'analisi di specifici settori di attività<sup>23</sup>.

I processi di trasmissione e acquisizione dei dati della IES vengono gestiti nell'ambito del portale dei servizi dell'Autorità permettendo agli utenti esterni di verificare gli estremi di registrazione delle proprie dichiarazioni al fine di certificare l'esercizio della propria attività economica.

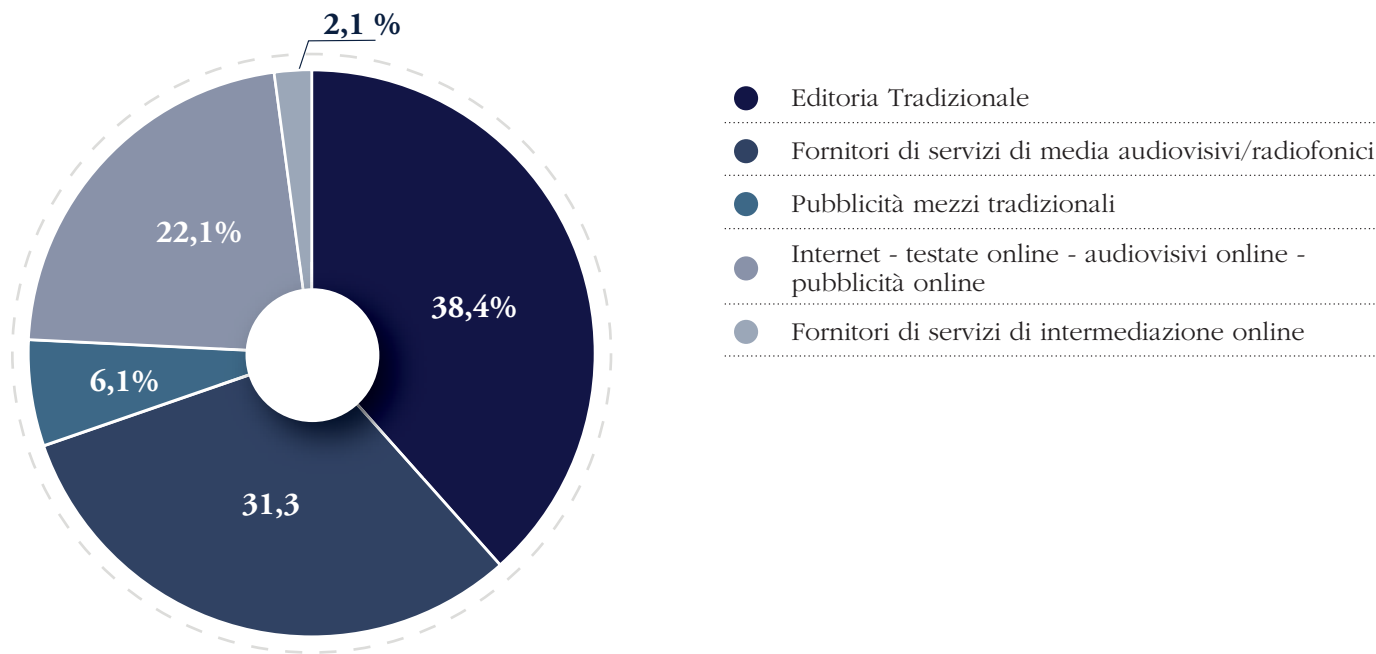
Ad oggi, con riferimento all'esercizio finanziario 2021, il sistema ha consentito di raccogliere i dati economici relativi a 3.321 soggetti di cui 43 riferibili a società senza stabile organizzazione in Italia.

Nel Grafico 5.4.2 è illustrata la distribuzione delle informative trasmesse per il 2022 in rapporto ai diversi settori di attività<sup>24</sup> aggregati: dai dati risulta ancora prevalente la componente riferibile all'editoria tradizionale, ma è in crescita il dato delle imprese che forniscono contenuti su Internet.

<sup>23</sup> Sulla base dei dati elaborati e aggiornati dall'Autorità attraverso la IES vengono, ad esempio, fornite annualmente al ministero delle Imprese e del made in Italy le informazioni utili per la determinazione dell'importo dei contributi per i diritti d'uso delle frequenze televisive.

<sup>24</sup> I soggetti obbligati alla IES, ai sensi della delibera n. 397/13/CONS come modificata da ultimo dalla delibera n. 161/21/CONS, sono gli operatori di rete, i fornitori di un bouquet di programmi *pay tv*, i fornitori di servizi di media audiovisivi o radiofonici, i fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, i soggetti esercenti l'attività di radiodiffusione, le imprese concessionarie di pubblicità, le agenzie di stampa a carattere nazionale, gli editori, anche in formato elettronico, di giornali quotidiani, periodici o riviste, altre pubblicazioni periodiche ed annualistiche e altri prodotti editoriali, i fornitori di servizi di intermediazione online e i fornitori di motori di ricerca online.

Grafico 5.4.2 - Informativa trasmessa per settori di attività (anno 2022)



### 5.4.3 La Broadband Map

L'art. 6, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 145 /2013 (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>), attraverso il quale è possibile visualizzare l'offerta dell'accesso a Internet sull'intero territorio nazionale e svolgere valutazioni comparative sulle diverse tecnologie e velocità. Le informazioni possono essere utilizzate dagli utenti per individuare l'infrastruttura di accesso a Internet più vicina a casa e, dalle Autorità preposte, per identificare eventuali misure utili a colmare il divario digitale.

La *Broadband Map*, che può essere consultata attraverso una *web-app* con modalità di visualizzazione opportunamente ottimizzate per PC o dispositivo cellulare, è costantemente aggiornata coi dati forniti dagli operatori. Le pagine del geo-portale comprendono mappe e infografiche con indicazioni di alta precisione, grazie alla suddivisione del territorio nazionale in 750 milioni di *pixel*.

Navigando l'interfaccia grafica, l'utente può visualizzare l'effettiva copertura della rete, con un grado di dettaglio che va dall'intero Pae-

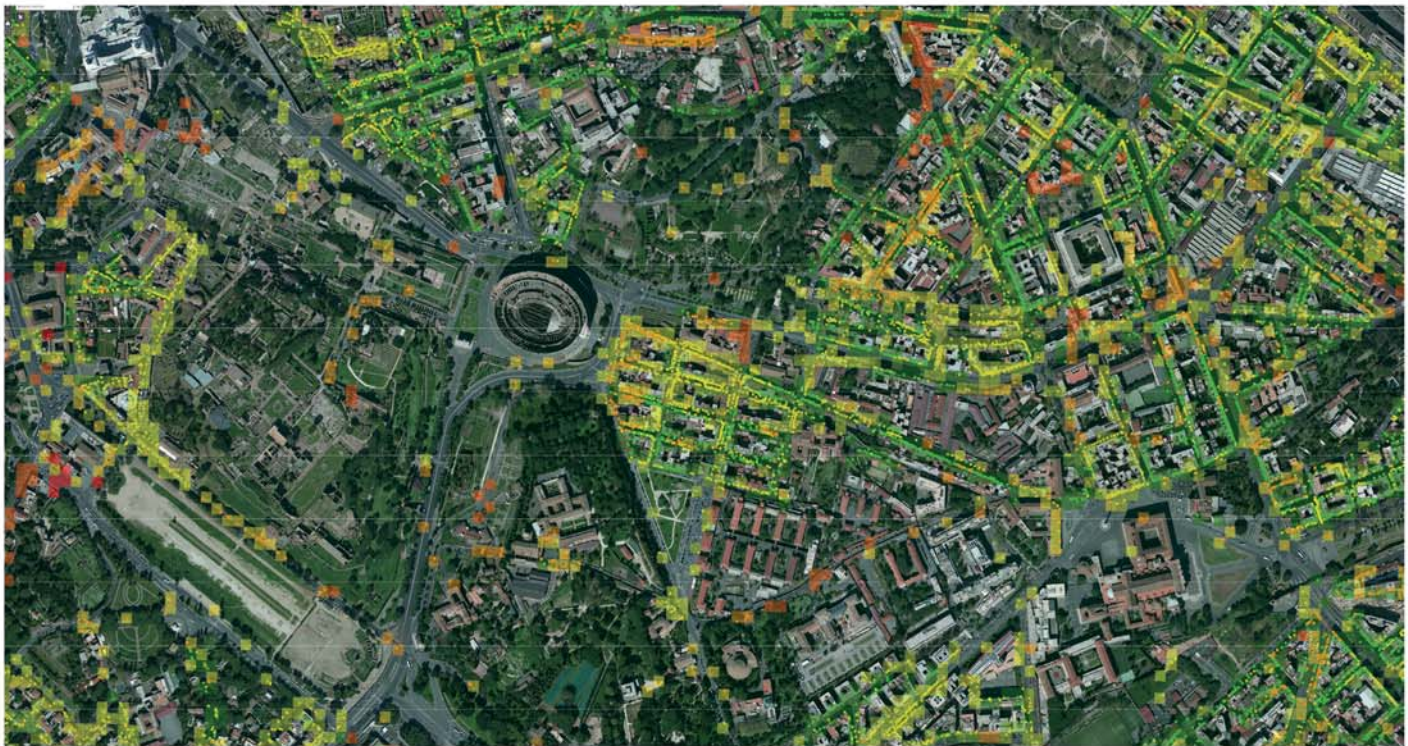
se al singolo numero civico e realizzare accurate analisi di copertura. Avvalendosi di tecniche geografiche computerizzate, infatti, sono fornite numerose elaborazioni geostatistiche.

Nel corso del 2022, al fine di ottemperare alle nuove disposizioni introdotte dal Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207), sono stati avviati gli interventi di potenziamento della mappatura necessari ad assicurare un appropriato livello di dettaglio locale e la pubblicazione di "informazioni sufficienti sulla qualità del servizio e sui relativi parametri", implementando, tra le altre, funzionalità per lo svolgimento di "valutazioni comparative sulle diverse offerte disponibili dei diversi operatori", in accordo con i criteri e le finalità definite dall'articolo 98-*quindicies*, comma 2 del Codice.

Nel 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 per la copertura del *digital divide* differenziate su base geografica. In questo ambito la mappatura dell'Autorità ha trovato anche applicazione nelle iniziative di assegnazione di fondi del Piano Voucher per le famiglie meno abbienti<sup>25</sup> e del Piano di sviluppo della connettività per le piccole e medie imprese<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Decreto del ministro dello Sviluppo economico 7 agosto 2020 - Piano Voucher sulle famiglie.

<sup>26</sup> Decreto del ministro dello Sviluppo economico 23 dicembre 2021 - Piano Voucher per le piccole e medie imprese.



*Broadband Map - Rete di accesso a Internet nei pressi del Colosseo*

## Diffusione della rete FTTH in Italia

- L'immagine mostra la densità delle infrastrutture FTTH (rilevazione della Broadband Map di Agcom del 22 agosto 2022)
- Le «stelline» hanno dimensione proporzionale alla locale presenza di fibra ottica
- Le «stelline» appaiono naturalmente discontinue e puntiformi in quanto seguono la geografia del tessuto urbano
- Emerge un'apprezzabile variabilità spaziale



*Broadband Map - Diffusione della rete FTTH (agosto 2022)*

## 5.5

### I controlli e l'attività ispettiva

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha posto in essere diverse attività di monitoraggio, di vigilanza e di verifica, anche di natura ispettiva, nei settori di competenza.

Le attività di verifica, vigilanza e di controllo, svolte con l'apporto del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza e della sezione distaccata del Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni, hanno riguardato la tutela dei diritti dei consumatori, la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, il settore dei contenuti audiovisivi e radiofonici, il mercato degli operatori postali, il settore dei call center, il fenomeno del c.d. *secondary ticketing* nonché il divieto di pubblicità di giochi con vincite in denaro ex art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 87/2018.

Con riferimento al settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, sono state effettuate due ispezioni in relazione ai servizi c.d. *Cash for sms* forniti attraverso applicazioni mobili il cui funzionamento non risultava in linea con la vigente normativa prevista dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

Nel periodo di riferimento, sono proseguite le iniziative di vigilanza da remoto sul corretto pagamento del canone di concessione da parte delle emittenti radiofoniche (c.d. Canorad), tramite controlli incrociati tra le varie banche dati in possesso dell'Autorità. Inoltre, a seguito di segna-

lazioni del ministero competente, sono state effettuate ispezioni al fine di verificare la congruità tra i fatturati conseguiti dagli operatori radiofonici e il canone di concessione corrisposto. Le risultanze di tutte le attività ispettive sono state trasmesse al ministero per i seguiti di competenza.

Sono stati svolti nove interventi ispettivi nel settore postale finalizzati ad accertare il corretto adempimento delle disposizioni di cui alle delibere nn. 385/13/CONS, 413/14/CONS e 129/15/CONS.

In tema di servizi digitali, sono state effettuate attività di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di *secondary ticketing*, volte a contrastare fenomeni di bagarinaggio online su vasta scala, nonché controlli in materia di pubblicità dei giochi aventi ad oggetto l'accertamento della regolare osservanza delle prescrizioni indicate all'art. 9 del decreto-legge n. 87/2018, che vieta la pubblicità, anche indiretta, le sponsorizzazioni e tutte le altre forme di comunicazioni a contenuto promozionale relative a giochi o scommesse con vincite in denaro.

Da ultimo, nel periodo di riferimento è stata adottata la delibera n. 173/22/CONS, che ha modificato la delibera n. 220/08/CONS "*Procedura per lo svolgimento delle funzioni ispettive e di vigilanza dell'Autorità*", al fine di allinearne taluni contenuti alla riorganizzazione degli Uffici e alle nuove competenze attribuite dal legislatore.

## 5.6

### La tutela giurisdizionale

Nel periodo di riferimento della Relazione annuale, sono intervenute significative decisioni giurisprudenziali nei diversi settori di competenza dell'Autorità, di cui si propone una sintetica rassegna, con l'obiettivo di evidenziare i tratti salienti dell'attività svolta anche al fine di tratteggiare le future linee di indirizzo del regolatore, alla luce del mutevole quadro normativo di livello eurounitario e interno.

Nel settore delle **comunicazioni elettroniche**, si segnalano alcune pronunce che hanno confermato la legittimità del potere esercitato dall'Autorità in tema di indennizzo agli utenti a seguito dell'adozione della pratica commerciale di c.d. fatturazione a 28 giorni da parte degli operatori. Tale potere - come rilevato da ultimo dalle sentenze del Consiglio di Stato nn. 987/2020 e 879/2020, passate in cosa giudicata a seguito delle ordinanze della Corte di Cassazione, rese a Sezioni Unite, nn. 26164 e 26165 del 2022, che hanno dichiarato inammissibili i ricorsi proposti avverso le medesime - trova una specifica fonte di legittimazione nelle disposizioni di cui all'art. 2, comma 20, lett. d), della legge n. 481/1995. La fattispecie regolatoria in questione è stata considerata coerente anche con riguardo al quadro unionale di riferimento con la recentissima sentenza C-468/20 della Corte di Giustizia dell'Unione europea, in data 8 giugno u.s., resa a seguito del rinvio pregiudiziale sollevato nel corso del 2020 dal Consiglio di Stato.

Sul piano speculare degli interventi regolamentari adottati dall'AGCOM a presidio dell'utente finale dei servizi di comunicazione elettronica, si segnalano i seguenti pronunciamenti.

Innanzitutto, la sentenza del Tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio, 27 dicembre 2022, n. 17550, con la quale è stato respinto il ricorso promosso dall'Associazione Giovani Avvocati per l'annullamento della delibera n. 390/21/CONS di modifica del "Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche" (delibera n. 203/18/CONS), che ha inserito i dottori commercialisti tra i soggetti accreditati per

la gestione delle procedure di risoluzione delle controversie in nome e per conto degli assistiti. Il TAR ha ritenuto che la modifica regolamentare fosse legittima e orientata ai principi unionali che regolano la materia, escludendo che l'accesso alle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie richieda la necessaria assistenza di un avvocato.

Con riferimento alle misure adottate dall'Autorità volte a contrastare eventi fraudolenti nel caso di sostituzione della SIM (c.d. *SIM Swap*), si segnala il pronunciamento del TAR del Lazio del 28 dicembre 2022, n. 17720, che ha rigettato il ricorso promosso da un operatore volto all'annullamento *in parte qua* della delibera n. 86/21/CIR, recante «*Modifiche e integrazioni della procedura di portabilità del numero mobile, di cui alla delibera n. 147/11/CIR, e connesse misure finalizzate ad aumentare la sicurezza nei casi di sostituzione della SIM (SIM Swap)*». Il giudice ha ritenuto che la suddetta modifica risulti essere «*coerente con i principi generali – che identificano ordinariamente nella controparte contrattuale il soggetto legittimato a chiedere modifiche del servizio – oltre che con ragioni di sicurezza e identificabilità dell'utente, previste dalla disciplina di settore*».

Sempre in tema di tutela degli utenti dei servizi di comunicazione elettronica, ma avuto riguardo al riparto di competenza tra l'AGCOM e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si registra il consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale che rinviene la competenza della prima solo in ipotesi di "incompatibilità" tra disciplina generale in materia di pratiche commerciali scorrette e disciplina speciale riguardante i c.d. settori regolati. A tal proposito, si sono avvicinati alcuni pronunciamenti da parte del TAR del Lazio (sent. 28 settembre 2022, nn. 12283 e 12286; 27 febbraio 2023, n. 03345), con i quali sono stati accolti i ricorsi promossi da alcuni operatori, rispettivamente, avverso le delibere nn. 121/14/CONS, 162/14/CONS, 317/21/CONS, consistenti in irrogazioni di sanzioni per violazione degli obblighi di trasparenza informativa, applicazione di servizi a sovrapprezzo, e addebiti

to in unica soluzione delle rate residue a seguito dell'esercizio di recesso.

Infine, in materia di controversie tra operatori di servizi di comunicazione elettronica, si segnala, per i principi di diritto in essa richiamati, la sentenza del Consiglio di Stato, n. 11759/2022, la quale ha confermato la natura tecnica e amministrativa della discrezionalità di cui è titolare l'Autorità nelle attività di risoluzione delle controversie tra i privati, e la neutralità del ruolo della stessa, intesa come «*equidistanza dalle parti e dagli interessi dalle stesse azionati*», sottolineando che, in materia, il sindacato del giudice amministrativo ha natura «*estrinseca*», essendo volto a valutare esclusivamente la logicità-congruità dell'attività dell'Autorità rispetto agli obiettivi di interesse generale, la sua conformità rispetto al paradigma normativo, nonché l'adeguatezza della motivazione e la coerenza rispetto alle risultanze istruttorie.

Nel **settore dei media**, si segnalano le numerose sentenze intervenute sul delicato tema della tutela dei minori nel segmento dei servizi media audiovisivi, con particolare riferimento ai tempi procedurali per l'esercizio dell'azione sanzionatoria e alla complessa attività di bilanciamento dei diversi valori coinvolti.

Con riferimento all'esercizio del potere sanzionatorio per l'elusione del divieto di trasmissione di programmi con contenuti nocivi durante le c.d. fasce protette, degna di rilievo è la sentenza del Consiglio di Stato, del 18 luglio 2022, n. 6116, con la quale è stato respinto l'appello promosso da una società per la riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 2230/2018, concernente l'annullamento della delibera di ordinanza ingiunzione n. 283/04/CSP. Il Collegio ha ritenuto, sotto il profilo procedurale, che il procedimento sanzionatorio fosse stato svolto dall'Autorità nei termini di legge.

Sempre con riferimento ai tempi procedurali per l'esercizio del potere sanzionatorio a presidio degli interessi dei minori, si segnala la sentenza del 17 gennaio 2023, n. 553, con la quale il Consiglio di Stato ha accolto l'appello presentato dall'Autorità per la riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 4704/2021, che aveva annullato la delibera n. 105/15/CSP, recante un'ordinanza ingiunzione nei confronti di una società per la violazione dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. 31/7/2005, n. 177 (c.d. "TUSMAR"). Il

Consiglio di Stato in merito ha richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale che afferma la natura perentoria del termine entro il quale l'Autorità ha l'onere di contestare l'infrazione, termine che «*decorre non da quando la stessa sia venuta a conoscenza dei fatti ascritti all'incolpato, ma dal diverso e successivo termine in cui abbia acquisito tutti gli elementi oggettivi e soggettivi necessari per valutare la sussistenza di una condotta sanzionabile [...]*». Nel medesimo senso si sono espresse le sentenze del Consiglio di Stato, nn. 826, 827, 829 e 830 del 25 gennaio 2023, con le quali il Collegio ha, con medesima motivazione, respinto gli appelli proposti dall'Autorità contro alcune società per la riforma delle decisioni del TAR del Lazio nn. 13411/2019, 13413/2019, 14541/2019; 14539/2019.

Sul tema della tutela dei minori e del bilanciamento fra valori antinomici, si segnala la pronuncia del Consiglio di Stato del 1° dicembre 2022, n. 10573 di rigetto dell'appello promosso da una emittente per la riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 9656/2019, che aveva affermato la legittimità di un provvedimento sanzionatorio (delibera n. 74/10/CSP) adottato dall'Autorità nei confronti della suddetta emittente per le violazioni delle previsioni in tema di tutela dei minori. Il Collegio ha chiarito che il combinato disposto delle disposizioni violate dalla ricorrente nel caso in esame (gli allora vigenti artt. 10, 34, comma 3, e 35, comma 2, del d.lgs. n. 177/2005) tende ad assicurare non la mera correttezza del trattamento dei dati personali, bensì il corretto sviluppo fisico, psichico o morale del minore, suscettibile di essere leso dall'irradiazione di immagini che consentano l'identificazione dei minori partecipanti alle trasmissioni televisive.

Sui medesimi profili si richiama la sentenza del 17 gennaio 2023, n. 554, con la quale il Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto dall'Autorità contro la concessionaria del servizio pubblico radiofonico e audiovisivo per la riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 7418/2021, che aveva annullato la delibera n. 54/13/CSP, con la quale l'Autorità aveva sanzionato la società per la violazione dei parr. 1 e 2.3 del Codice di autoregolamentazione TV e minori, in combinato disposto con l'art. 34, comma 3, del d.lgs. 2005, n. 177 (c.d. "TUSMAR"). Il Consiglio di Stato ha ritenuto fondati i rilievi dell'Autorità, secondo cui «*il delicato bilanciamento tra diritto di cronaca ed esigenze di tutela del minorenne è garantito dalla disciplina di legge e dal Codice di autore-*

golamentazione [...], mediante la prescrizione di speciali cautele a carico delle emittenti televisive. Cautele che non risultano rispettate, nel caso di specie, [...] con particolare riferimento alla mancanza di un simbolo visivo chiaramente percepibile durante tutto il corso della trasmissione, così come imposto dall'art. 34 comma 2 cit.».

Sempre in tema di tutela dei minori nel settore audiovisivo, è degna di menzione la favorevole sentenza del 17 gennaio 2023, n. 542 con la quale il Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto dall'Autorità contro una emittente, per la riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 7340/2020, che aveva annullato la sanzione irrogata alla ricorrente di primo grado per la violazione dell'art. 4, comma 1 lett. b), d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (c.d. "TUSMAR"), poiché durante un noto programma televisivo un concorrente aveva usato un linguaggio scurrile e violento. In particolare, il Collegio ha chiarito che «l'emittente non può opporre l'impossibilità di prevedere con assoluta certezza tutta la gamma delle reazioni umane, non essendo questo quanto richiestole, mentre essa sarebbe stata obbligata a fornire la prova positiva d'aver impiegato ogni cura o misura atta ad impedire l'evento dannoso come retamente sottolinea il TAR, in qualunque orario, solo nel qual caso si sarebbe potuto apprezzare eventualmente il caso fortuito».

Sugli obblighi di riserva di trasmissione e investimento in opere cinematografiche di espressione originale italiana e di trasmissioni destinate ai minori, con le sentenze del 10 maggio 2022, nn. 5805 e 5808, il TAR del Lazio ha accolto il ricorso proposto da un operatore e per l'effetto annullato, rispettivamente, le delibere nn. 355/15/CONS e 236/15/CONS per difetto di motivazione, sottolineando l'inammissibilità della c.d. «motivazione postuma».

In materia di **par condicio**, si segnala la sentenza del 1° dicembre 2022, n. 10569, con la quale il Consiglio di Stato, in riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 9852/2019, ha affermato il principio secondo cui i procedimenti volti all'accertamento di eventuali violazioni delle disposizioni della legge n. 28/2000 tese a garantire che i programmi di informazione si conformino ai principi di parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione, debbano garantire la partecipazione procedimentale e il contraddittorio. In materia si segnala altresì la sentenza del 17 gennaio 2023, n. 552, con la qua-

le il Consiglio di Stato ha affermato che ai fini di valutare la conformità di programmi di informazione alla disciplina legislativa e regolamentare sulla *par condicio*, non deve farsi applicazioni di criteri di ripartizione matematicamente paritaria degli spazi (come per la comunicazione politica), ma occorre condurre valutazioni più ampie, volte a verificare l'applicazione dei principi «della parità di trattamento e dell'equa rappresentazione di tutti i soggetti politici competitori, ai fini del corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico». L'Autorità, malgrado l'oggettiva complessità della questione, sta già provvedendo ad adeguare i propri strumenti istruttori e procedurali agli indirizzi elaborati dal giudice amministrativo, riservandosi in ogni caso di segnalare al Governo, tenuto anche conto dell'evoluzione del contesto tecnologico e sociale di riferimento, la necessità di una urgente revisione della normativa vigente in materia.

I principali pronunciamenti giurisprudenziali intervenuti nel settore dei **servizi postali** hanno riguardato, sul piano regolamentare, il tema del costo netto del Servizio Universale nonché, sul piano sanzionatorio, le violazioni delle disposizioni recate dalla «direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi».

In materia di costo netto del Servizio Universale postale, di particolare rilievo è poi la sentenza del 9 settembre 2022, n. 11416, con la quale il TAR del Lazio ha accolto, in parte, il ricorso promosso da un operatore postale per l'annullamento della delibera n. 412/14/CONS, recante «Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012», per la mancata attivazione del fondo di compensazione a copertura degli oneri non coperti dai finanziamenti statali. Il giudice ha affermato che la delibera impugnata, sebbene preceduta da approfondita istruttoria, fosse censurabile con riferimento alla ritenuta «violazione del principio di "minima distorsione del mercato", in attuazione del quale, onde evitare di lasciare a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del Servizio Universale non coperto dalle risorse pubbliche appositamente stanziare, si prevede il ricorso ad un meccanismo di ripartizione dello stesso tra tutti gli operatori economici interessati, chiamati a contribuire per assicurare un ripristino dell'equità e della concorrenza». L'Autorità si è fatta carico anche di tale indicazione, oltre che

in sede di ottemperanza, anche nell'ambito dei nuovi procedimenti adottati in materia.

Con riferimento all'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità nel settore postale, si registra la sentenza del 14 settembre 2022, n. 7980, con la quale il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello proposto da un operatore per l'annullamento della sentenza del TAR del Lazio n. 3767/2020, confermando la legittimità della delibera di ordinanza ingiunzione n. 545/18/CONS irrogata alla suddetta società per la violazione delle disposizioni recate dalla *“Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”* (delibera n. 413/14/CONS). Con specifico riguardo alla figura del corriere espresso, i giudici hanno ritenuto che *«ai sensi dell'art. 2, punti 1-bis e 6, della direttiva 97/67/CE, (...) le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali»*. In tale prospettiva, il Collegio ha ritenuto che *«gli specifici doveri informativi che si impongono agli operatori postali ai sensi della delibera n. 413 del 2014, mirano a tutelare l'intera e onnicomprensiva categoria degli “utenti”, senza distinzione tra consumatori e aziende o tipologia di servizio;»* e pertanto, ogni diversa organizzazione non risulta compatibile con la disciplina settoriale vigente.

Con riferimento al settore dei c.d. **servizi digitali**, nel periodo di riferimento si sono registrati alcuni pronunciamenti – in tema di diritto d'autore in rete, divieto di pubblicità di giochi d'azzardo e del c.d. *secondary ticketing* – con ciò dando rilievo alla distinzione fra *hosting provider* attivo e passivo quale criterio dirimente per l'individuazione dei regimi di responsabilità dei gestori delle piattaforme.

In materia di tutela del diritto d'autore online, il Consiglio di Stato, con sentenza del 5 settembre 2022, n. 7707, ha respinto l'appello proposto da una impresa svolgente attività di *media monitor*, confermando le motivazioni rese dal giudice di prime cure in ordine alla legittimità della delibera n. 169/20/CONS, con cui l'Autorità aveva disposto un ordine di rimozione delle opere digitali di carattere editoriale, nonché l'ordine di interrompere la riproduzione di tali articoli, e della delibera n. 325/20/CONS, recante un ordine di analogo tenore. Sul punto, il Col-

legio ha accolto *«l'eccezione di improcedibilità (sollevata dall'Autorità) con riferimento ai due ricorsi proposti in primo grado per il sopravvenuto pagamento della sanzione che, reca in sé [...] l'effetto di inevitabilmente acquiescenza alle contestazioni di merito mosse nei confronti dei provvedimenti impugnati»*. Nel merito, il Collegio ha ritenuto legittimi i provvedimenti impugnati, atteso che la rassegna stampa *«con la riproduzione integrale di articoli e di pagine di giornali, senza l'autorizzazione del titolare del diritto esclusivo alla riproduzione, è illegittima. Tale attività non assurge ad un'autonoma opera dell'ingegno, non effettuando alcuna sintesi e rielaborazione degli articoli, bensì una mera selezione di articoli altrui»*.

In materia di *secondary ticketing*, si segnala la sentenza del 13 settembre 2022, n. 7949, con la quale il Consiglio di Stato, sez. VI, ha affermato che, al fine di accertare la responsabilità di un *hosting provider* (nello specifico, per la violazione dei divieti in materia), è necessario dimostrare che il medesimo abbia svolto attività e ulteriori da quelle specificamente di *hosting*, e in particolare che abbia agito *«manipolando i dati forniti dagli utenti (e, in particolare, il valore nominale dei biglietti)»* e sia, conseguentemente, *«a perfetta conoscenza dell'illecito che viene perpetrato dall'utente venditore (mettendo in vendita biglietti ad un prezzo maggiorato rispetto a quello di vendita da parte dell'entità originariamente autorizzata alla vendita) senza intervenire in alcun modo per evitarlo»*. Sulla materia sarà importante, nondimeno, attendere l'ulteriore elaborazione giurisprudenziale che farà seguito alla recentissima decisione della questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE sollevata dal Consiglio di Stato, con ordinanza n. 592/22, *«al fine di conoscere l'interpretazione della Corte europea sulla portata del divieto di secondary ticketing e sui limiti all'esonero di responsabilità degli hosting provider in presenza di indici di interferenza»*. Tale questione è stata decisa, dalla Corte di Giustizia, con sentenza del 27 aprile 2023, dichiarando l'irricevibilità della questione sollevata dal Consiglio di Stato, stante la non applicabilità alla società Viagogo (parte del giudizio a quo) della Direttiva 2000/31 e l'art. 56 del TFUE, giacché tale Società ha sede in uno Stato extra-UE (Svizzera).

In tema di contrasto alla ludopatia online per la violazione del divieto di pubblicità dei giochi d'azzardo ex art. 9, comma 1, del de-



creto-legge n. 87 /2018, (c.d. decreto Dignità), si registrano, nel periodo di riferimento, alcuni significativi provvedimenti cautelari del giudice amministrativo. Con l'ordinanza del 28 novembre 2022, n. 6730, il TAR del Lazio ha rigettato l'istanza di sospensione cautelare presentata da una società titolare di cinque canali diffusi su una piattaforma di condivisione di video e di un sito Internet, nell'ambito di un ricorso per l'annullamento della delibera di ordinanza ingiunzione n. 288/22/CONS, con la quale l'Autorità aveva ordinato alla società medesima di rimuovere dalla piattaforma tutti i video oggetto di contestazione, oltre i video aventi contenuti analoghi, nonché il pagamento di una sanzione amministrativa. Nel merito il Collegio ha ritenuto che, ad una sommaria cognizione, il ricorso non presentasse profili di fondatezza, anche alla luce dei precedenti orientamenti (TAR del Lazio, sentenza n. 11036 del 2021), che ritengono essere dirimente rinvenire un "ruolo attivo" nella gestione dei contenuti diffusi in rete per fondare la responsabilità dell'operatore ex art. 9.1. del decreto Dignità. A sua volta, il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'appello cautelare promosso dalla stessa società, con ordinanza del 7 dicembre 2022, n. 5715, ha parzialmente accolto l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, limitatamente al pagamento della sanzione pecuniaria e subordinando la stessa alla prestazione di una garanzia nelle forme di una fideiussione a favore dell'Autorità, ma facendo salvo l'ordine di rimozione dei video. Infine, con l'ordinanza n. 239 del 19 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha respinto nuovamente l'istanza della società medesima, ex art. 58 c.p.a., per la riforma dell'ordinanza in appello, con la quale la società eccepeva l'impossibilità di ottenere il rilascio della fideiussione.

Sempre in tema di contrasto alla ludopatia online e di responsabilità delle piattaforme, si richiama l'ordinanza cautelare del TAR del Lazio del 23 novembre 2022, n. 7220, con la quale è stata accolta l'istanza di sospensione cautelare presentata nell'ambito del ricorso volto all'annullamento della delibera sanzionatoria n. 275/22/CONS. Il giudice ha accolto l'istanza cautelare alla luce dell'orientamento secondo cui deve essere esclusa la responsabilità del gestore della piattaforma per i contenuti illeciti inseriti da terzi allorquando possa considerarsi un *hosting provider* passivo.

Infine si segnala, per gli importanti risvolti in tema di responsabilità delle piattaforme, la fa-

vorevole ordinanza cautelare del TAR del Lazio, n. 1946 del 6 aprile 2023, sul ricorso proposto da una società contro l'Autorità, per l'annullamento della delibera n. 422/22/CONS, contenente l'ordine di pagamento di una sanzione pecuniaria, oltre all'ordine di impedire, a ciascun autore della sponsorizzazione oggetto del procedimento, la promozione attraverso un social network di contenuti identici o equivalenti in violazione del divieto sancito dall'art. 9 del decreto Dignità. Secondo la società ricorrente, l'inibitoria avrebbe determinato l'obbligo di allestimento di un filtro automatico per i contenuti sponsorizzati, per cui la società avrebbe dovuto adattare l'intero modello di *business* riguardante le funzionalità pubblicitarie della piattaforma social a un nuovo regime di responsabilità, tesi rigettata dal Consiglio di Stato, che ha evidenziato l'insussistenza del *periculum in mora*, in ragione del fatto che il provvedimento impugnato – riguardante, fra l'altro, i soli utenti *business* – non comportava affatto la necessità di trasformare l'attuale modello d'affari della società la quale, già all'attualità, svolge una specifica attività di controllo preventivo che si estrinseca nel rilascio di una autorizzazione scritta alla pubblicazione della inserzione.

In materia di **finanziamento dell'Autorità**, nel periodo di riferimento il contenzioso risulta particolarmente complesso e articolato. In particolare, si registrano diverse pronunce – sia nel settore dei servizi di comunicazione elettronica e dei media, che nel "nuovo" mercato dell'intermediazione online e dei motori di ricerca online (c.d. P2B) – ove il giudice ha rilevato un difetto di motivazione dei provvedimenti adottati, nel solco dell'orientamento consolidatosi in secondo grado, secondo il quale corre l'obbligo in capo a questa Amministrazione di soddisfare, in termini "analitici" e "atomistici" il c.d. *«principio della stretta corrispondenza tra costi finanziati e contributi riscossi»*.

Con riferimento al contributo dovuto all'Autorità da parte dei soggetti che operano nel settore dei servizi di intermediazione e dei motori di ricerca online, si segnalano i primi pronunciamenti intervenuti sulle delibere contributive relative alle annualità 2021 e 2022 (cfr. TAR del Lazio, sentenze del 23 giugno 2022, nn. 8474 e 8478, del 25 giugno 2022 n. 8626, e del 25 luglio 2022, nn. 10543, 10544, 10550 e 10551) che hanno affermato il principio, in linea con precedenti del Consiglio di Stato (v. in particolare la sentenza n. 6777/2021), secondo cui nella definizione

del contributo volto ad assicurare la copertura dei costi amministrativi sostenuti dall'Autorità e posto a carico degli operatori, l'Autorità medesima debba *«analiticamente descrivere le ragioni e i motivi che hanno contribuito alla determinazione di un importo corrispondente all'entità concretamente indicata nella delibera»*.

Analoghi principi sono stati affermati dal TAR del Lazio (sentenza del 25 luglio 2022, n. 10550) in riferimento ai settori media, editoria e P2B; riguardo a tale ultimo settore, in particolare, il Collegio ha evidenziato la necessità di *«una ricognizione precisa dell'attività svolta e dei costi sostenuti oltre che una previsione del gettito previsto»*. Va segnalato altresì che, proprio in considerazione della complessità della materia, con ordinanza del 27 gennaio 2023, n. 961, il Consiglio di Stato - nell'ambito del ricorso in appello promosso da AGCOM avverso la sentenza del TAR del Lazio n. 7226/2022 di annullamento della delibera n. 616/20/CONS, che definisce la misura e la modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per l'anno 2021 dai soggetti che operano nei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media - ha chiesto all'Autorità di depositare *«una relazione illustrativa (corredata da documentazione) nella quale si dia conto al Collegio delle misure e delle modalità di finanziamento stabilite dalle Autorità nazionali degli altri Paesi europei al fine di dare attuazione alla previsione di cui all'art. 12 della Direttiva autorizzazioni»*. Ciò all'evidente fine di ricostruire il *benchmark* europeo di riferimento, per l'applicazione secondo standard uniformi dell'art. 12 della Direttiva medesima.

Infine, nel settore relativo alle materie regolate dal c.d. *Platform to business*, per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione dei dati e gli obblighi contributivi in capo ai soggetti non stabiliti in Italia operanti in qualità di piattaforme intermedie e dei motori di ricerca (P2B), di particolare interesse sono le ordinanze di rinvio pregiudiziale del 10 ottobre 2022, nn. 12834, 12835, 12836, 12839, 12840, 12841, adottate dal TAR del Lazio, nell'ambito dei ricorsi promossi dalle società, avverso le delibere nn. 161/21/CONS (IES) e 200/21/CONS (ROC), nonché (con ricorso per motivi aggiunti) le delibere nn. 14/21/PRES e 368/21/CONS (contributo P2B, anno 2021). Il Collegio ha sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex art. 267 del TFUE* (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) cinque quesiti sulla compatibilità con il

diritto unionale delle previsioni di rango primario e regolamentare che impongono oneri amministrativi (obbligo di invio della IES e di iscrizione al ROC) e pecuniari (obbligo di contribuzione) nei confronti di soggetti operanti come piattaforme intermedie e dei motori di ricerca, anche non stabiliti in Italia, rilevando che *«i provvedimenti impugnati appaiono determinare una serie di obblighi idonei astrattamente a configurare una restrizione della libertà della prestazione dei servizi»*. Il Collegio ha quindi sospeso i giudizi fino alla definizione delle questioni pregiudiziali.

In tema di **personale**, degna di nota è la sentenza del 7 luglio 2022, n. 5679, con la quale il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso in appello promosso dall'Autorità per la riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 4467/2015. Il giudice ha chiarito che il passaggio a una nuova posizione funzionale, con conseguimento di una nuova qualifica, produce, per l'effetto novativo susseguente, l'inquadramento del dipendente al primo livello della nuova qualifica, senza alcun automatico trascinarsi dell'anzianità maturata nella pregressa qualifica, con il solo limite del divieto di *reformatio in peius*, *ex art. 22, comma 3, del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale*.

Con riferimento **all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità**, si segnalano i contenziosi intervenuti in materia di accesso, con particolare riferimento alla ostensione degli atti endo-procedimentali.

In ordine all'accesso difensivo, degna di nota è la sentenza del 17 ottobre 2022, n. 13262, con la quale il TAR del Lazio ha accolto il ricorso promosso da una società per l'annullamento della nota del 19 maggio 2022, nella parte in cui l'Autorità ha respinto l'istanza di accesso al parere reso dal servizio Giuridico richiamato dalla delibera di ordinanza ingiunzione n. 117/22/CONS, irrogata alla suddetta società per le violazioni della delibera n. 413/14/CONS. Il TAR ha affermato che l'ostensione in oggetto *«non è riconducibile ad alcuna delle categorie escluse dal diritto di accesso»* di cui all'art. 13 del Regolamento dell'Autorità disciplinante i procedimenti relativi all'accesso agli atti (delibera n. 383/17/CONS). In particolare, non è stata riscontrata la riferibilità del parere a una "controversia in atto o potenziale" – fattispecie esclusa dal diritto di accesso – poiché il parere è stato richiesto nel corso del procedimento, in vista dell'adozione del

provvedimento finale e, pertanto, ha assunto una funzione estranea alla difesa dell'Amministrazione. Avverso l'appello promosso dall'Autorità, il Consiglio di Stato, con sentenza del 23 dicembre 2022, n. 11275, ha ritenuto che il parere oggetto di istanza di accesso potesse considerarsi «almeno astrattamente, quale “parere relativo a una controversia potenziale”; tuttavia nel caso di specie emergono indici che ne evidenziano il ruolo presupponente rispetto alla determinazione conclusiva del procedimento», rendendolo ostensibile.

Ancora sul tema dell'accesso difensivo e del bilanciamento fra contrapposti interessi di difesa e di riservatezza, si segnala l'ordinanza del 23 settembre 2022, n. 12128, con la quale il TAR del Lazio ha accolto l'istanza *ex art. 116*, comma 2, c.p.a., formulata da un operatore – a

fronte di un provvedimento dell'Autorità di parziale diniego all'accesso agli atti – e ha ordinato di rendere ostensibili i documenti in contestazione, ritenendo necessario disporre l'oscuramento dei nominativi dei soggetti diversi dalle parti del giudizio, poiché «la prevalenza delle esigenze di cura e difesa dei propri interessi giuridici non è assoluta, ma subordinata al giudizio di necessaria strumentalità o addirittura indispensabilità (per gli interessi sensibili) del documento rispetto al fine difensivo». Si segnala che il Consiglio di Stato, con ordinanza dell'11 novembre 2022, n. 5289, pronunciandosi sull'appello cautelare promosso da parte controinteressata, ha dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse, poiché l'ostensione dell'Autorità dei documenti oggetto di causa «ha vanificato la finalità perseguita con l'impugnativa che era quella di impedire l'ostensione stessa».

## 5.7

### Gli indicatori dell'azione amministrativa

Di seguito viene presentato l'andamento, negli ultimi cinque anni, di alcuni indicatori quantitativi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa di alcune delle attività svolte dall'Autorità (Tabella 5.7.1)<sup>27</sup>. I dati vanno interpretati considerando, da una parte, quanto illustrato nei precedenti capitoli, e tenuto conto delle risorse umane e finanziarie disponibili, dall'altra, nell'ottica degli sforzi compiuti in funzione di una *better regulation*.

La verifica di impatto della regolamentazione (VIR), congiuntamente all'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e alla misurazione degli oneri amministrativi (MOA), sono gli strumenti attraverso cui l'Autorità fornisce, al Parlamento, alle altre istituzioni e agli *stakeholder*, informazioni in merito al suo operato e al perseguimento degli obiettivi istituzionali a essa affidati dalla legge.

Con specifico riferimento alla VIR, la verifica *ex post* viene svolta seguendo un consolidato piano di monitoraggio caratterizzato da un set di indicatori - soggetti ad un continuo processo di affinamento che tiene conto sia delle novità regolamentari, sia del flusso di dati e dei processi comunicativi tra le varie strutture interne dell'Autorità - tramite il quale si rappresentano in maniera sintetica i principali risultati conseguiti dall'Autorità in riferimento agli obiettivi istituzionali e strategici nei diversi settori di competenza. La descrizione degli indicatori trova la sua naturale collocazione all'interno della Relazione annuale, integrata come paragrafo di chiusura di ciascun capitolo riferito alle diverse aree di competenza, sebbene il monitoraggio si presenti come un sistema organico e unitario.

Per ciò che attiene all'azione amministrativa, emerge, in primo luogo, il considerevole volume di contatti con gli operatori: considerando la IES e il ROC, oltre 34.000 nel 2022. Si tratta di numeri ragguardevoli, anche in considerazione del fatto che, in molti casi, ciascuna comunicazio-

ne con l'operatore prevede una serie successiva di interlocuzioni e di continue attività di revisione e aggiornamento della modulistica necessarie per adempiere a nuovi obblighi legislativi o per affinare e rendere più efficaci le modalità di contatto.

Si rileva inoltre che, nel settore delle comunicazioni elettroniche, dei servizi media e in quello postale, sono oltre 2.000 le segnalazioni da parte degli utenti gestite dall'Autorità, un dato costante rispetto all'anno precedente. L'intervento a tutela degli utenti, inoltre, si è **realizzato** anche attraverso l'attività di risoluzione delle controversie, tra utenti e operatori, svolta sia dall'Autorità sia, a livello decentrato, dai Co.re.com. Al riguardo, le informazioni raccolte per alimentare gli indicatori di monitoraggio mostrano, per le istanze gestite direttamente dall'Autorità, che la percentuale di casi risolti su quelli presentati si aggira intorno al 96% delle istanze, anche grazie alla messa a punto del sistema ConciliaWeb e alla conciliazione semplificata, mentre risultano circa 76.800 i procedimenti conclusi dai Co.re.com. su tutto il territorio nazionale.

Oltre agli elevati volumi relativi alle attività espletate nei confronti di operatori e utenti, per ciò che riguarda la qualità generale dell'azione amministrativa nel periodo considerato, si registra una flessione del numero di pronunce del giudice amministrativo di primo e secondo grado favorevoli all'Autorità calcolate sul numero di pronunce totali.

Infine, anche nell'anno oggetto della relazione, è riscontrabile un considerevole impegno di risorse che hanno contribuito a consolidare il ruolo dell'Autorità nell'ambito degli organismi internazionali di settore (BEREC, ERGA, ERGP), in un contesto di nuove e crescenti esigenze principalmente collegate alle novità introdotte da alcuni importanti processi di riforma legislativa nei settori di interesse. Il coinvolgimento delle risorse umane dedicate a tali attività è cresciu-

<sup>27</sup> La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale - cfr. Appendice Statistica - Tavola A5.10.

to in maniera considerevole nel periodo di riferimento: oltre 120 i dipendenti coinvolti come esperti nei gruppi di lavoro internazionali, a 25 dei quali sono stati attribuiti incarichi di *governance* o coordinamento negli organismi europei e internazionali. Il significativo numero di esperti coinvolti garantisce un'attiva partecipazione e rappresentazione delle posizioni dell'Autorità nell'ambito dei vari organismi.

Quanto rappresentato consente di evidenziare, da una parte, la presenza di alcune criticità

legate, in particolare, alla gestione di un elevatissimo volume di segnalazioni e procedimenti, con un aumento dei carichi di lavoro – a parità di risorse – derivanti dall'attribuzione di nuove funzioni. Dall'altra parte, va sottolineato l'impegno dell'Autorità a garantire il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, in termini di efficacia, efficienza e trasparenza, puntando, tra l'altro, sull'informatizzazione dei processi e della gestione documentale e sulla riduzione dei tempi procedurali.

**Tabella 5.7.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione amministrativa**

Ambito	Indicatore	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021	Valore 2022
Comunicazioni con gli operatori	Numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC	20.539	20.391	20.520	48.728	30.958
	Numero di comunicazioni di operatori gestite dalla IES	4.092	4.120	4.141	3.963	3.552
Gestione delle segnalazioni	Numero di segnalazioni da parte di operatori di comunicazione elettronica gestite <sup>(1)</sup>	788	717	706	751	874
	Numero di segnalazioni da parte di utenti gestite	3.195	3.527	3.291	2.166	2.288
Risoluzione delle controversie	Numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute - AGCOM	86% <sup>(3)</sup>	64%	95%	96%	96%
	Numero di procedimenti conclusi dai Co.re.com. aventi ad oggetto controversie tra operatori e utenti <sup>(2)</sup>	37.471 <sup>(3)</sup>	103.860	104.266	79.280	76.792 <sup>(4)</sup>
Attività internazionale	Numero di incarichi di <i>governance</i> e di coordinamento tecnico degli organismi internazionali di settore	20	24	21	27	25
	Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro attivi presso organismi europei ed internazionali di settore	91	107	95	90	122
Qualità dell'azione amministrativa	Numero di ordinanze e sentenze TAR e CDS favorevoli su numero di ordinanze e sentenze totali	77%	62%	65%	69%	45%

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

(1) Dato riferito ai periodi maggio 2018-aprile 2019, maggio 2019-aprile 2020; maggio 2020-aprile 2021; maggio 2021-aprile 2022; maggio 2022-aprile 2023.

(2) Dato riferito ai procedimenti conclusi riguardanti le istanze di conciliazione e le istanze di definizione delle controversie.

(3) Considerata la fase di transizione alla piattaforma ConciliaWeb, il dato si riferisce al primo semestre.

(4) Non sono compresi i provvedimenti temporanei nel computo dei procedimenti conclusi poiché non hanno un valore economico e non possono essere conclusi con accordo, ma solo con obbligo in capo agli operatori.



# Le linee strategiche e i programmi di lavoro

Per il triennio 2023-2025 sono stati confermati gli indirizzi di programmazione strategica già individuati per il triennio 2022-2024:

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 ecosistema 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 la 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 ed armonico, le nuove discipline emanate dall'Unione europea nei vari settori di competenza dell'Autorità, in coerenza con le disposizioni normative nazionali**

In ragione della consolidata e crescente armonizzazione istituzionale e legislativa dei tradizionali settori di riferimento, le attività dell'Autorità risultano fortemente integrate nel contesto europeo. L'evoluzione dei mercati digitali e il conseguente aggiornamento della legislazione dell'Unione europea spingono AGCOM a proseguire il percorso di condivisione, a livello UE, degli strumenti di analisi e di quelli regolamentari. Ciò sarà assicurato con l'attuazione dei nuovi quadri legislativi europei di settore e attraverso la partecipazione al dibattito sulle più recenti proposte di regolamentazione dell'ecosistema digitale.

L'Autorità, oltre a esprimere le proprie riflessioni in occasione delle consultazioni pubbliche europee, prende parte ai tavoli tecnici nei quali si costituisce la posizione nazionale sulle proposte di legislazione UE e ai lavori degli orga-

nismi europei di cooperazione settoriale (in particolare, il BEREC, l'ERGA e l'ERGP).

Il DSA e il DMA sono finalizzati a regolamentare, con un approccio armonizzato a livello dell'Unione, i servizi e i mercati digitali, in ragione della natura intrinsecamente transfrontaliera della rete, e sono destinati ad avere, seppur in misura diversa, un rilevante impatto sulle attività svolte dall'Autorità.

La proposta di regolamento *European Media Freedom Act* (EMFA), che si propone di fissare regole a tutela del pluralismo e dell'indipendenza dei media, e l'iter legislativo della proposta di regolamento relativa alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, vedranno l'Autorità coinvolta nei lavori del Gruppo dei regolatori europei dell'audiovisivo (ERGA), che, come detto, per l'anno 2023 sarà presieduto dall'AGCOM, nella persona del Presidente.

Si prospetta, inoltre, un possibile coinvolgimento dell'AGCOM su specifici aspetti della proposta di regolamento *Data Act*, in tema di in-

teroperabilità dei sistemi di gestione e portabilità dei dati.

La proposta di decisione che istituisce il programma strategico per il 2030 “Percorso per il decennio digitale”, costituisce un ulteriore profilo di attività su cui sarà indispensabile dispiegare sinergie a livello istituzionale, con particolare riguardo alla ridefinizione degli indicatori DESI. Tali indici, che misurano i processi di trasformazione digitale nell’UE saranno oggetto di revisione, nella cornice della *Digital Decade 2030*, sulla base di un processo che tiene conto delle innovazioni in atto e, in particolare, del rilievo crescente dell’intelligenza artificiale e delle sue applicazioni.

Ulteriori interventi legislativi coinvolgeranno l’Autorità: *a)* 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*; *b)* la proposta di regolamento che individua la connettività satellitare come una soluzione di prospettiva utile a garantire una connessione a banda larga ad alta velocità anche nelle aree più remote o meno servite (con i possibili risvolti in termini di ridefinizione del Servizio Universale).

Nei prossimi mesi l’Autorità sarà inoltre coinvolta in iniziative internazionali extra-UE, che si sostanziano nella partecipazione ai gruppi e agli organismi settoriali di cooperazione, e in alcuni progetti bilaterali di collaborazione.

Riguardo il settore dei servizi di media audiovisivi, l’Autorità intende focalizzare le proprie attività sul tema della *prominence* dei servizi media audiovisivi e radiofonici di interesse generale e sul sistema di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre, con l’obiettivo di garantire agli utenti, indipendentemente dal *device* utilizzato e su qualsiasi piattaforma, i principi di pluralismo, libertà di espressione, diversità culturale ed effettività dell’informazione.

L’Autorità dovrà pertanto definire, a valle della consultazione pubblica avviata con delibera n. 14/23/CONS, le modalità e i criteri di qualificazione di un servizio di interesse generale, affinché ne sia garantita l’adeguata messa in rilievo, così come disposto dalla direttiva europea (UE) 2018/1808, da parte dei produttori di apparecchi e di tutti gli altri soggetti eventualmente e a vario titolo coinvolti (prestatori di servizi di reperimento,

di aggregazione e di indicizzazione dei contenuti, sviluppatori di applicazioni e interfacce utente).

L’Autorità è chiamata altresì ad adottare le norme regolamentari volte a rendere accessibile il sistema di numerazione automatica su tutti gli apparecchi idonei alla ricezione del segnale televisivo digitale terrestre o alla connessione Internet, siano essi *smart tv* o decoder di ultima generazione.

La modalità di ricerca e visualizzazione dei programmi è per sua natura suscettibile di orientare le scelte dell’utente giungendo ad influenzarne le abitudini di consumo e le stesse preferenze di contenuto. In ragione di ciò, onde evitare che ne risultino pregiudicati i principi di libertà di scelta e di pluralità dell’offerta, in particolare con riferimento all’informazione, le funzioni di ricerca e visualizzazione dei programmi, che dovrebbero essere improntate a criteri di trasparenza e neutralità, dovranno assicurare che quelli di interesse generale godano del dovuto rilievo secondo le prescrizioni dell’ordinamento europeo. Ciò è tanto più necessario considerato che i sistemi operativi che i produttori di apparati utilizzano sono in grado di indirizzare l’utente verso specifici programmi, ovvero offrire contenuti organizzati e aggregati attraverso applicazioni proprietarie. Al riguardo, l’Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica un provvedimento, già notificato alla Commissione europea, e istituirà, entro il 31 dicembre 2024, un tavolo tecnico volto a uniformare le icone presenti sui dispositivi e a individuare le modalità di implementazione dello standard DVB-I, per favorire la convergenza tra le trasmissioni *broadcast* e le trasmissioni via IP.

Per quel che concerne le competenze in materia di *Platform to Business*, nel corso del 2023 l’Autorità garantirà l’attuazione del Regolamento (UE) 1150/2019 in linea con il nuovo quadro regolamentare europeo in tema di economia delle piattaforme, al fine di garantire un ecosistema digitale competitivo, equo e trasparente, in cui le imprese possano operare in modo efficiente e responsabile. In base ai risultati della seconda edizione del monitoraggio sul P2B, i cui esiti saranno riportati sul sito istituzionale dell’Autorità, AGCOM realizzerà una serie di attività a tutela dei soggetti più vulnerabili che utilizzano i servizi delle piattaforme online.

In tale ottica, AGCOM darà impulso ai lavori del tavolo tecnico P2B, attraverso attività



dirette a favorire l'applicazione omogenea delle prescrizioni regolamentari sul P2B da parte delle piattaforme online e l'adozione di soluzioni operative in caso di criticità. Inoltre, con il coinvolgimento delle associazioni di categoria, l'Autorità intende avviare iniziative volte a diffondere una maggior consapevolezza, tra gli utenti commerciali e i titolari dei siti web, delle tutele offerte dal Regolamento UE, consentendo a tali soggetti di esercitare più facilmente i propri diritti nei confronti delle piattaforme.

Entro il 2023, sarà inoltre consolidato il percorso per la completa implementazione delle nuove disposizioni introdotte dalla Direttiva copyright (recepita con il d.lgs. n. 177/2023): i tre regolamenti più volte ricordati nelle pagine che precedono sono in tal senso destinati a divenire i pilastri e le direttrici su cui si articolerà l'azione di AGCOM in materia di diritto d'autore e diritti connessi, in aggiunta all'ormai consolidata azione di contrasto alla pirateria online effettuata sulla base del regolamento di cui alla delibera n. 680/13/CONS. In quest'ultimo ambito, l'Autorità, tenuto conto degli indirizzi espressi in materia dalla Commissione europea, nonché degli esiti della consultazione pubblica avviata con delibera n. 233/21/CONS, intende rafforzare il proprio impegno al fine di assicurare una più efficace e tempestiva tutela dei consumatori con riguardo alla fruizione degli eventi *live*. In quest'ottica, all'iniziativa strettamente regolamentare saranno affiancate soluzioni e misure di tipo tecnologico. Nel settore delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità, in linea con gli orientamenti e gli indirizzi dell'Unione Europea intende promuovere attività intese ad estendere la diffusione delle offerte di servizi di connettività a Internet sulle reti in fibra ottica.

Secondo le valutazioni dell'AGCOM, tra i fattori in grado di favorire la migrazione tecnologica mette conto evidenziare gli specifici interventi finalizzati a migliorare l'informazione e la trasparenza delle offerte di connettività a Internet, ad agevolare il confronto tra le effettive prestazioni ricevute e quanto stabilito nei contratti (con la presentazione di eventuali reclami) e a garantire la qualità dell'offerta da parte degli *Over The Top*, migliorando la fruizione dei contenuti in *live streaming*.

L'Autorità ha approvato il regolamento sulla disciplina della trasparenza e della qualità dei servizi di accesso a Internet a banda ultra-lar-

ga in fibra ottica e sull'adeguamento alle innovazioni tecnologiche del progetto MisuraInternet, e ha in programma l'adozione di un provvedimento sulla qualità dei servizi media audiovisivi in *live streaming* offerti dagli *Over the Top*.

## **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**

Come noto, è in atto un percorso virtuoso di innovazione tecnologica e architetture delle reti che prevede la progressiva sostituzione dell'infrastruttura in rame con collegamenti in fibra ottica attraverso un quadro regolamentare specifico basato sostanzialmente sullo *switch off* della rete in rame in tre progressivi scenari di riferimento: *a)* l'aggregazione delle aree di centrale; *b)* lo *switch off/decommissioning* della rete primaria in rame, in ottica di efficienza e superata una certa soglia di migrazione tecnologica da rame a soluzioni FTTC; *c)* lo *switch off/decommissioning* anche della rete secondaria in rame, in ottica di efficienza e superata una certa soglia di migrazione tecnologica da rame a soluzioni FTTB/H.

Per sostenere tale processo, l'Autorità proseguirà nell'implementazione di un quadro prospettico delle regole di accesso alle reti di comunicazioni elettroniche, promuovendo i piani di sviluppo delle nuove reti, finanziati sia dallo Stato con l'attuazione del PNRR (Piano "Italia a 1 Giga"), sia dall'iniziativa privata. L'Autorità andrà a definire ulteriori misure regolamentari volte ad individuare le soluzioni più adatte a consentire una migrazione efficiente dei servizi di accesso in rame, all'ingrosso e al dettaglio, sulla nuova rete in fibra di tipo misto fibra-rame (*Fiber to the Cabinet*), o sulla nuova rete in fibra (FTTH). In tale prospettiva, nel regolamentare il processo tecnico di *switch off* della rete in rame e il conseguente *decommissioning* di centrali TIM, l'Autorità assicurerà all'utenza la piena libertà di scelta dell'operatore di accesso alla rete mediante procedure di passaggio condivise. Pertanto, al fine di dare continuità alla propria azione amministrativa - volta alla creazione di un quadro regolatorio certo che promuova la concorrenza, e incentivi gli investimenti per lo sviluppo delle reti ad altissima capacità - AGCOM ritiene essenziale avviare, nel corso del 2023, l'attività finaliz-

zata all'adozione di misure regolamentari per la definizione di uno scenario di *end of service* dei servizi in rame.

La consultazione pubblica relativa alla proposta regolamentare nell'ambito dell'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, avviata con delibera n. 637/20/CONS, costituirà, inoltre, la cornice in cui collocare alcuni degli interventi finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo previsto (delibera n. 152/23/CONS).

Sempre con riferimento alle misure volte a promuovere la diffusione dei servizi di accesso alla rete in fibra, l'Autorità concluderà anche le attività relative sia alla valutazione dell'offerta di coinvestimento di TIM, ai sensi dell'art. 76 del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, sia dell'offerta di TIM di servizi di accesso semi-GPON nei 29 Comuni *ex Flash Fiber*<sup>1</sup> e le condizioni economiche della fibra in rete primaria di cui agli impegni n. 2 e n. 3 assunti da TIM nel procedimento AGCM I850 (delibera n. 36/22/CIR).

Inevitabili riflessi sulle condizioni di aggiudicazione dei bandi futuri per la posa di reti in fibra avranno, nel corso dell'anno, anche le attività scaturenti dalla nuova competenza in materia di definizione degli standard tecnici per la realizzazione dell'infrastruttura di rete in fibra ottica da parte degli aggiudicatari di bandi, che la legge 1° febbraio 2023, n. 10, modificando la legge istitutiva dell'Autorità, ha attribuito a quest'ultima.

La promozione della concorrenza nel settore sarà perseguita anche attraverso le sistematiche 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.

Con l'obiettivo di incentivare lo sviluppo di un'economia digitale, l'Autorità proseguirà nell'implementazione di un quadro regolatorio efficace, teso alla promozione della trasparenza e della sicurezza nella fornitura dei servizi di comunicazioni elettroniche a garanzia del mercato e dell'utenza finale. L'intervento regolamentare e

le attività di vigilanza dell'Autorità saranno rivolti sia all'adozione di ulteriori misure sull'utilizzo dei caratteri alfanumerici (*alias*) nell'identificazione del soggetto mittente (CLI) nei servizi di messaggistica aziendale (SMS/MMS), sia ad impedire tentativi di frode a danno degli utenti finali, tramite l'illegittima alterazione dell'identificativo del chiamante (c.d. CLI *spoofing*).

Proseguirà inoltre l'impegno a favorire, attraverso l'attuazione delle previsioni del decreto legislativo n. 33/2016, la celere installazione sull'intero territorio nazionale di reti in fibra ottica al fine di garantire la disponibilità di servizi a banda larga alla popolazione.

Per quanto riguarda lo spettro radio destinato ai servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità intende proseguire le attività mirate alla 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* e nel programma strategico per il decennio digitale 2030<sup>2</sup>. In tale ambito, AGCOM continuerà a fornire il proprio contributo con la partecipazione ai diversi sottogruppi delegati per singole attività secondo i piani di lavoro allo scopo definiti.

Con specifico riferimento alla futura transizione verso la tecnologia 5G, l'Autorità si pone l'obiettivo di assicurare un uso efficiente dello spettro al fine di sfruttare al meglio le opportunità legate al progresso delle nuove reti 5G e dunque la massima diffusione dei relativi dispositivi e il miglioramento dei servizi di comunicazione *wireless* e mobili. Ciò anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano d'azione per il 5G della Commissione europea e dal predetto programma strategico per il decennio digitale 2030. L'AGCOM, di concerto con il MIMIT, intende assicurare, da un lato, l'assegnazione di tutte le porzioni di spettro disponibili e, dall'altro, l'uso più efficiente dello spettro già as-

1 Si tratta della società comune cooperativa, costituita nel 2016 e partecipata da TIM all'80% e da Fastweb al 20%, con lo scopo di costruire la rete in fibra ottica secondaria ed erogare i corrispondenti servizi Semi-GPON per i soci nelle principali 29 città italiane, esclusa Milano.

2 Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022.

segnato. Lungo tale direttrice, l'Autorità intende continuare, tra l'altro, a monitorare l'evolversi di accordi di *spectrum sharing* e di *spectrum trading* nel mercato e a favorirne 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 si concretizza, generalmente, nell'attività di pareristica che costituisce un'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 implementative, incluse quelle di *peer review* (art. 35 del nuovo Codice).

Tra le principali attività di regolamentazione pro-concorrenziale delle reti - tenendo conto degli obiettivi del PNRR, nell'ottica del superamento del *digital divide* e a sostegno della crescita dell'economia digitale - si segnala lo svolgimento delle attività finalizzate alla definizione, a valle della proroga degli utilizzi WLL disposta dalla legge n. 41/2023, di misure relative all'assegnazione e all'utilizzo efficiente delle frequenze disponibili nella banda 24.25-26.5 GHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche a banda ultra-larga, al fine di favorire lo sviluppo del 5G e diffondere servizi *wireless* innovativi anche nelle aree meno popolate del territorio nazionale.

Sempre in tema di attività volte allo sviluppo della regolamentazione per la diffusione dei servizi *wireless* a larga banda si prevedono, in particolare: *a)* la partecipazione al tavolo tecnico "26 GHz" istituito dal MIMIT ai sensi della legge n. 15 del 25 febbraio 2022; *b)* la continuazione del monitoraggio degli studi e delle attività riguardanti alcune aree di possibile interesse per i settori verticali, tra cui la banda 3,8-4,2 GHz, la porzione alta della banda 6 GHz (6425-7125 MHz) e la banda 42 GHz (40,5-43,5 GHz), al fine di predisporre la futura regolamentazione; *c)* il proseguimento delle attività di aggiornamento e attuazione del regolamento di cui alla delibera n. 231/18/CONS, inclusa la partecipazione al tavolo tecnico 5G e, in generale, il monitoraggio dell'evoluzione delle reti mobili; *d)* le attività connesse all'implementazione delle norme europee in costante produzione in materia di frequenze per servizi di telecomunicazioni, finalizzata anche alla possibile messa a disposizione di nuove por-

zioni di spettro da destinare ai sistemi *wireless broadband*; *e)* 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; *f)* la partecipazione alle attività del Gruppo Nazionale per le Frequenze, volte alla definizione della posizione nazionale, tenuto conto di quella UE, ed alla partecipazione alla prossima WRC (*World Radio Conference*) dell'ITU (*International Telecommunication Union*) che si terrà a Dubai nel periodo 20 novembre-15 dicembre 2023 (WRC-23); *g)* la valutazione e l'avvio delle nuove attività di armonizzazione dello spettro che saranno avviate a valle degli esiti della Conferenza (Atti finali) incluso il nuovo ciclo preparatorio ITU per la successiva WRC-27.

L'azione regolamentare in materia di gestione dello spettro frequenziale incide altresì sul settore radiotelevisivo. Proseguirà, pertanto, anche in questo ambito la partecipazione alle attività del Gruppo Nazionale, e ai nuovi gruppi e sottogruppi che saranno avviati, come di consueto, a valle della Conferenza WRC-23. Allo scopo di promuovere il coordinamento e l'armonizzazione dell'uso dello spettro radio nell'Unione europea per la realizzazione e il funzionamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità proseguirà altresì nell'azione di supporto e assistenza tecnica al MIMIT 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 l'adozione del PNAF-DAB, va evidenziato che tale intervento regolamentare risulta di fondamentale importanza per lo sviluppo della piattaforma radiofonica digitale, in quanto si tratta del primo piano nazionale di assegnazione organico ed esteso a tutto il territorio nazionale a seguito della totale liberazione della banda VHF-III dai precedenti usi televisivi nonché dell'acquisita maggiore disponibilità di risorse spettrali derivante dai nuovi accordi internazionali di coordinamento sottoscritti dall'Italia negli ultimi anni. L'Autorità monitorerà il processo di implementazione del PNAF-DAB da parte del MIMIT, e potrà eventualmente modificarlo alla luce di eventuali cambiamenti derivanti dalla sottoscrizione di nuovi accordi in materia di coordinamento internazionale dell'uso dello spettro. Con specifico riferimento alle attività del tavolo

multilaterale adriatico finalizzate alla sottoscrizione di un nuovo accordo sulla ripartizione delle frequenze in banda VHF-III, l'Autorità continuerà a fornire il proprio supporto tecnico. Sempre in tema di radiodiffusione sonora analogica proseguirà, inoltre, la partecipazione dell'Autorità alle attività del gruppo di lavoro *Banda FM* istituito presso il MIMIT per le attività di cui all'art. 50, comma 10, del decreto legislativo n. 208/2021.

Da ultimo, sulla base dell'evoluzione della normativa tecnica e regolamentare europea, di eventuali nuove disposizioni legislative in tema di spettro e della consueta collaborazione istituzionale con il MIMIT, potranno eventualmente rendersi necessari in materia ulteriori interventi, sia in termini di regolazione che di pareristica.

### **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**

Con riguardo ai servizi media, l'Autorità ha ritenuto di procedere, tramite apposite linee guida, alla definizione della metodologia per la verifica delle posizioni lesive del pluralismo nel sistema integrato delle comunicazioni.

Queste dovranno tener conto, oltreché dei ricavi, del livello di concorrenza statica e dinamica all'interno del sistema, delle barriere all'ingresso nello stesso; della convergenza tra i settori ed i mercati; delle sinergie derivanti dalle attività svolte in mercati differenti, ma contigui; dell'integrazione verticale delle società; della disponibilità e del controllo dei dati; del controllo diretto e indiretto di risorse scarse e necessarie (quali le frequenze trasmissive); delle dimensioni di efficienza economica dell'impresa, anche in termini di economie di scala; degli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi, anche con riferimento ai programmi d'informazione; delle opere cinematografiche e dei prodotti e servizi editoriali e online.

Le linee guida sono attualmente sottoposte a consultazione pubblica e saranno oggetto di revisione periodica con cadenza almeno triennale ai sensi del decreto legislativo n. 208/2021.

Per quel che concerne il settore dei servizi postali, l'Autorità si pone quale obiettivo l'adeguamento della regolamentazione vigente al mu-

tato contesto economico, tecnologico e sociale del mercato, anche in considerazione della normativa comunitaria di settore.

AGCOM si prefigge inoltre di intensificare l'attività di vigilanza, indirizzandola anche al monitoraggio del servizio di consegna dei pacchi reso attraverso le piattaforme di rivendita.

L'Autorità prevede inoltre di intervenire sulla disciplina generale per il rilascio della licenza individuale e dell'autorizzazione generale da parte del ministero delle Imprese e del made in Italy, adeguando le vigenti norme ai nuovi modelli di *business* e operativi che contraddistinguono oggi la fornitura dei servizi postali, nonché sulla specifica disciplina in materia di rilascio delle licenze che abilitano al servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse. Con tale ultima revisione regolamentare, AGCOM intende incrementare il livello di concorrenzialità del relativo mercato e assicurare il pieno rispetto del principio dell'unitarietà del c.d. processo di notifica, in considerazione delle innovazioni tecnologiche che stanno investendo anche il comparto delle notificazioni postali.

In attuazione di quanto stabilito dall'art. 25 della legge 5 agosto 2022, n. 118, che stabilisce anche per gli operatori postali l'obbligo di iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione, l'Autorità procederà alla modifica del regolamento ROC (delibera n. 666/08/CONS) e all'aggiornamento della piattaforma informativa, realizzando una modulistica *ad hoc* ad uso di tali soggetti. Il regolamento ROC sarà inoltre modificato al fine di istituire l'elenco dei fornitori di servizi media audiovisivi (FSMA) soggetti alla giurisdizione italiana, secondo quanto disciplinato dall'articolo 2, comma 7 del d.lgs. 8 novembre 2021 n. 208 (TUSMA). Già presenti nel patrimonio informativo del ROC, gli FSMA saranno infatti tenuti ad adempiere all'ulteriore obbligo informativo di comunicare i criteri ad essi applicabili, tra quelli che l'articolo 2, comma 2 del TUSMA individua quali indicatori dello svolgimento di attività nel territorio nazionale, utilizzando allo scopo la modulistica che l'Autorità predisporrà. Oggetto di un successivo provvedimento sarà inoltre l'inclusione nel ROC dei fornitori di servizi di piattaforma di condivisione video che, pur avendo sede o essendo stabiliti in altro Stato membro, operano sul territorio nazionale, secondo quanto previsto dall'articolo 71, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 208/2021.

Come sempre, l'Autorità darà ampia comunicazione delle novità e fornirà l'opportuna formazione in materia ai Co.re.com., ai quali, con l'Accordo Quadro di cui alla delibera n. 427/22/CONS, l'Autorità ha conferito una delega per la gestione, a livello locale, delle posizioni degli operatori nel ROC.

Sempre in un'ottica pro-concorrenziale, infine, l'Autorità proseguirà nell'attività di monitoraggio delle società che assicurano la misurazione degli ascolti; in particolare, vigilerà affinché le metodologie di rilevazione impiegate siano coerenti con le prescrizioni impartite, riservandosi di formularne ulteriori, alla luce delle *best practice* internazionali e nell'ottica di misurazione della *total audience*. A tal fine, sarà importante seguire l'evoluzione dell'iter legislativo dell'EMFA, nel quale per la prima volta il legislatore eurounitario dedica specifica attenzione alle tematiche di rilevazione degli indici di ascolto, riconoscendone l'estremo rilievo ai fini di una compiuta evoluzione dell'ecosistema digitale.

#### **4. Tutelare il pluralismo e i diritti di rilevanza costituzionale nelle comunicazioni, anche nel nuovo ecosistema dell'era digitale**

Nel corso del 2023, proseguirà l'impegno dell'Autorità nel rafforzare gli strumenti e le modalità di intervento volti a garantire, per i contenuti diffusi online, il rispetto dei principi fondamentali in materia di pluralismo, correttezza dell'informazione (intesa anche come contrasto alla disinformazione) e tutela della dignità umana.

A tal fine, è prevista, da un lato, l'adozione di un Regolamento per la limitazione dei contenuti gravemente dannosi diffusi sulle piattaforme di condivisione di video online (VSP) al fine di garantire la tutela dei minori e della dignità umana, contrastare ogni forma di incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché tutelare i consumatori in attuazione dell'art. 41 del TUSMA; dall'altro, l'adozione di linee guida per la redazione, da parte dei fornitori di piattaforma VSP, di specifici codici di condotta, al fine di estendere gli strumenti di tutela in materia di minori sui contenuti (incluse le comunicazioni commerciali) diffusi dalle piattaforme online di condivisione di video stabilite in Italia.

Inoltre, in considerazione dell'utilizzo sempre più pervasivo dei sistemi di intelligenza

artificiale e delle relative applicazioni, l'AGCOM intende avviare un'attività di approfondimento e analisi sull'impatto che tali sistemi avranno sui mercati regolati e sui diritti che l'Autorità è chiamata a tutelare, monitorando al contempo l'evoluzione del quadro normativo europeo in materia, anche in vista di attività condivise.

In tale cornice, l'Autorità adotterà iniziative volte a promuovere la legalità online e a diffondere l'educazione alla "cittadinanza digitale" per un uso consapevole della rete e dei nuovi *device* da parte soprattutto delle categorie più vulnerabili, attraverso l'esercizio delle consuete attività di vigilanza e sanzionatorie svolte sui contenuti diffusi online negli ambiti di competenza (diritto d'autore, *secondary ticketing*, pubblicità del gioco d'azzardo).

La coerenza e uniformità delle misure che l'Autorità adotterà per garantire il pluralismo nel nuovo ecosistema digitale e incrementare la tutela della legalità online si gioveranno del lavoro svolto al riguardo in tutte le sedi istituzionali della UE e delle *best practices* adottate dalle altre ANR di settore.

#### **5. Promuovere l'alfabetizzazione e la cultura digitale e tutelare i soggetti più vulnerabili**

L'Autorità si propone di intraprendere un percorso di conoscenza e analisi finalizzato all'individuazione degli specifici fabbisogni di alfabetizzazione mediatica e digitale nella popolazione italiana, attraverso lo svolgimento di un'attività di ricerca a carattere continuativo che monitori l'esposizione e la frequenza di accesso ai mezzi di comunicazione, la disponibilità in ambito familiare e individuale dei dispositivi tecnologici, le principali attività svolte su Internet e le finalità prevalenti di uso dei social network da parte degli utenti appartenenti alle differenti fasce di età.

Funzionale al percorso avviato dall'Autorità in materia di promozione dell'alfabetizzazione e della cultura digitale, è anche la definizione, a seguito di confronto con gli stessi Comitati regionali per le comunicazioni, di criteri di indirizzo per lo svolgimento delle attività di *media education* e alfabetizzazione digitale e mediatica loro delegate, a seguito della sottoscrizione del nuovo Accordo Quadro, che richiama il ruolo di guida e coordinamento dell'Autorità in questo specifico ambito. Attraverso la definizione di un insieme

comune di principi e indicazioni direttive, sarà possibile, infatti, progettare e realizzare, anche tramite i Co.re.com., iniziative di promozione dell'alfabetizzazione e della cultura digitale e della tutela dei soggetti più vulnerabili.

Con specifico riferimento alla tutela di tali soggetti, inoltre, l'Autorità proseguirà nell'attività di veicolazione attraverso i più opportuni canali e iniziative dei prodotti di comunicazione istituzionale volti a sensibilizzare la popolazione sul contrasto ai fenomeni di odio in rete, la cui diffusione è stata già avviata sin dal mese di maggio 2023.

L'AGCOM, inoltre, proseguirà, anche grazie alla istituzione di un fondo di sostegno dedicato presso il MIMIT (cfr. art. 1, commi 360 e 361 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*"), nel monitoraggio delle iniziative di alfabetizzazione digitale e mediatica, permettendo così alle istituzioni e agli *stakeholders* di poter misurare nel breve periodo gli effetti sia delle politiche pubbliche che delle iniziative dei soggetti privati, attraverso in particolare un'attività di monitoraggio straordinario delle attività promosse in questo ambito dai fornitori di servizi media e di piattaforme di condivisione video, che vada oltre la cadenza triennale indicata dalla Direttiva Servizi Media Audiovisivi e dalla legislazione nazionale (in particolare dall'art. 4, comma 4 del TUSMA). Con specifico riferimento all'attività di monitoraggio, l'Autorità promuoverà il confronto internazionale e la raccolta delle *best practices* a livello europeo attraverso un'attiva partecipazione a specifici *Action Group* e task force dei gruppi di regolatori dell'audiovisivo (EPRA ed ERGA) e favorirà l'organizzazione di incontri e momenti di scambio bilaterali con le autorità di regolamentazione e le istituzioni internazionali più impegnate su questi temi.

## **6. Rafforzare l'economicità, l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso il monitoraggio del rispetto della tempistica dei procedimenti**

Nell'ottica di programmare i necessari interventi di revisione della normativa vigente in chiave di razionalizzazione ed efficienza, l'Autorità procederà ad un'attenta ricognizione delle norme adottate nei settori di interesse nel corso degli anni.

Uno dei temi oggetto di approfondimento sarà quello del riparto di competenze tra le autorità amministrative indipendenti in materia di tutela dei consumatori, anche al fine di elaborare nuove proposte di coordinamento fra le diverse amministrazioni coinvolte.

Al fine di rafforzare i principi di economicità, efficacia, efficienza e trasparenza che guidano l'azione amministrativa, verrà effettuata anche la revisione di alcuni regolamenti interni: quelli relativi al trattamento giuridico ed economico del personale, alla gestione amministrativa e la contabilità, e all'affidamento dei contratti.

Con riferimento alla gestione del sistema delle entrate, proseguirà l'opera di semplificazione degli adempimenti contributivi posti in capo ai soggetti regolati e di rendicontazione delle spese finanziate dai soggetti regolati con i contributi annuali.

In particolare, a partire dal contributo 2023, i soggetti regolati sono tenuti alla compilazione di un'unica dichiarazione contributiva, in luogo delle diverse dichiarazioni previste fino allo scorso anno, riducendo gli oneri amministrativi a carico del mercato. L'Autorità proseguirà altresì nella direzione – intrapresa a partire dalle delibere contributive per l'anno 2023 – di illustrare la correlazione tra i contributi richiesti al mercato e gli oneri amministrativi sostenuti per la realizzazione delle attività di regolazione, vigilanza e controllo derivanti dal quadro normativo eurounitario e nazionale nei diversi ambiti settoriali delle comunicazioni.

Per quanto concerne la gestione del personale, per superare le criticità derivanti dall'attribuzione all'Autorità di nuove competenze, si procederà all'avvio di nuove procedure concorsuali. Contestualmente, in una logica di valorizzazione delle risorse umane e di miglioramento della performance, l'Autorità si propone di definire un sistema idoneo a una più efficace valorizzazione del merito.

Proseguiranno, inoltre, le diverse attività di razionalizzazione, in chiave di maggiore efficienza, del sistema dei controlli interni e delle misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Più precisamente, in materia di controlli interni e performance organizzativa, costituisce

priorità strategica, per il 2023, l'elaborazione di specifiche linee guida finalizzate non solo a dare evidenza delle buone pratiche finora seguite in materia di monitoraggio e controllo, ma altresì alla rielaborazione del set di indicatori e alla definizione delle singole fasi del procedimento di verifica.

In materia di prevenzione della corruzione, nonché di effettività e piena conoscibilità dell'azione amministrativa, l'Autorità intende procedere all'ampliamento delle funzionalità degli applicativi software a supporto della gestione del rischio corruttivo e di quello dei flussi di pubblicazione. Ciò al fine di razionalizzare e armonizzare l'esecuzione delle relative attività, nell'osservanza delle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali. Parallelamente proseguiranno anche le attività formative rivolte al personale in materia di trasparenza, etica, integrità e anticorruzione.

Un ulteriore ambito che vedrà impegnata l'Autorità nei prossimi mesi è quello della sicurezza informatica. Al riguardo, tra gli obiettivi vi è quello di introdurre, a partire dal 2023, all'interno dei progetti di sviluppo delle applicazioni utilizzate dall'Autorità (siano esse realizzate internamente o esternamente), specifici strumenti volti a garantire che il software prodotto sia esente da vulnerabilità ed errori in grado di mettere a rischio la sicurezza dei sistemi e causare la compromissione dei dati. L'adozione di tali metodologie, secondo la definizione di "ciclo di sviluppo di software sicuro" (sicurezza *by design*), oltre a fornire valide garanzie circa la protezione dei dati, si propone quale fase necessaria di adeguamento agli obblighi previsti dalle linee guida dell'AgID.

Inoltre, con riguardo alle piattaforme per i servizi ai consumatori, si procederà all'adeguamento delle funzionalità tecniche del sistema di gestione delle controversie tra operatori e utenti (ConciliaWeb), in conformità a quanto previsto dal Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica amministrazione.

Relativamente al sistema di gestione del ROC/CNF/Contributo/CANORAD, si procederà ad una reingegnerizzazione dell'infrastruttura tecnologica, al fine di garantire migliori performance e una maggiore integrazione con le altre basi di dati (ad esempio, l'Anagrafe Unica). Sul piano dei servizi resi alle imprese, il sistema è

già pronto ad accogliere gli adempimenti in carico alle imprese operanti nel settore del diritto d'autore e dei diritti connessi nel mercato unico digitale ed in quello dei servizi di piattaforma per la condivisione di video.

Da ultimo, l'Autorità sta effettuando tutti gli approfondimenti necessari all'adesione al Polo Strategico Nazionale (PSN), la migrazione al quale avverrà a seguito di puntuale e specifica analisi.

## **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**

Tra le attività che l'Autorità porrà in essere per la semplificazione del quadro normativo a vantaggio degli utenti meritano di essere segnalate, innanzitutto, le misure volte ad una maggiore inclusione nell'ecosistema digitale degli utenti con disabilità, attraverso l'aggiornamento e l'integrazione della disciplina vigente con norme riguardanti i servizi innovativi per accesso a Internet in fibra ottica o 5G a prezzi agevolati.

Alla luce delle molteplici segnalazioni pervenute, è stato prorogato fino a giugno 2024 il periodo di 12 mesi previsto per la sperimentazione riservata agli utenti invalidi che presentano gravi limitazioni nelle capacità deambulatorie, per consentire ulteriori istanze di adesione al pacchetto di agevolazioni (per la rete fissa e mobile) ed il mantenimento dei benefici in caso di cambio operatore, nonché la possibilità di ottenere gli sconti sulla rete mobile a beneficio dei minori su SIM non intestate ad essi. Con lo stesso provvedimento è stata, inoltre, avviata una consultazione pubblica volta a definire, in maniera puntuale, le caratteristiche delle offerte agevolate su rete mobile riservate ad utenti minori con disabilità, che dovranno essere conformi a quanto previsto dalle linee guida in materia di "sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio" (delibera n. 9/23/CONS).

Altre attività a tutela degli utenti riguarderanno l'adozione del Codice di condotta dei call center preposti all'acquisizione di nuovi clienti di servizi di comunicazione elettronica. Il Codice di condotta si ispira ai principi generali e alle norme

in materia di protezione dei dati, al rispetto delle norme riguardanti i contratti e le carte dei servizi, l'iscrizione al ROC, la richiamabilità da parte del cliente, e il divieto di modificare il CLI della linea da cui origina la chiamata al cliente.

Numerose attività saranno portate avanti in funzione del recepimento regolamentare delle norme del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche. Tra queste vanno menzionate quelle riguardanti l'aggiornamento della disciplina in materia di trasparenza economica e costi di recesso, relativamente alle offerte di servizi di comunicazioni elettroniche nei confronti degli utenti finali, oggetto di un procedimento e di una consultazione pubblica, e quelle riguardanti i contratti tra fornitori di servizi di comunicazione elettronica e utenti, nonché gli indicatori di qualità dell'assistenza clienti per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica, inclusi la *pay tv* e i servizi di media audiovisivi, nell'esercizio del-

le competenze conferite all'Autorità dall'art. 33, commi 3 e 4 del TUSMA.

Da citare infine, la modifica del regolamento sulle controversie tra fornitori di servizi e utenti finali, in attuazione dell'articolo 42, comma 9, del TUSMA, che renderà accessibile ConcliaWeb anche agli utenti dei servizi di piattaforme di condivisione di video.

Con riferimento ai servizi postali, l'Autorità intende ammodernare e rafforzare gli strumenti di tutela degli utenti in risposta alle nuove caratteristiche del settore: in particolare, è prevista la riforma della regolamentazione vigente in materia di carta dei servizi e l'introduzione di un set minimo di indennizzi attraverso l'adozione di uno specifico regolamento volto a assicurare anche agli utenti del settore postale, così come già previsto per gli utenti del settore delle comunicazioni elettroniche, standard minimi di indennizzo.



## Sigle e abbreviazioni utilizzate

<b>A</b>	
AA	Association Agreement
ADM	Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
A2P	Application to Person
AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
AIR	Analisi di Impatto della Regolamentazione
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações (regolatore portoghese)
ANPAS	Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze
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>B</b>	
B2B	Business-to-Business
B2C	Business-to-Consumer
B2G	Business-to-Government
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications – Organismo dei Regolatori europei di comunicazioni elettroniche
<b>C</b>	
CAD	Codice dell'Amministrazione Digitale
CANORAD	Canone di concessione Radiofonico
CEPT	Conference Europeenne des Administrations des Postes et Telecommunications – Conferenza Europea delle amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni – European Conference of Postal and Communications Administrations
CERRE	Centre on Regulation in Europe
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
CIE	Carta di Identità Elettronica
CLI	Calling Line Identity
CNDCEC	Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
CNF	Consiglio Nazionale Forense

CNU	Consiglio Nazionale degli Utenti
COCOM	Communications Committee – Comitato delle Comunicazioni
CONSIP	Concessionaria Servizi Informativi Pubblici
CO.RE.COM.	Comitati Regionali per le Comunicazioni
CTSCE	Comitato Tecnico per la Sicurezza delle Comunicazioni Elettroniche
<b>D</b>	
DAE	Defibrillatore Semiautomatico Esterno
DAB	Digital Audio Broadcasting
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
DESI	Digital Economy and Society Index
DMA	Digital Markets Act
DNS	Domain Name System
DSA	Digital Services Act
DTT	Digital Terrestrial Television – Televisione digitale terrestre
DVB-T2	Digital Video Broadcasting – Second Generation Terrestrial
<b>E</b>	
EDMO	European Digital Media Observatory
ECC	Electronic Communications Committee
eIDAS	electronic IDentification Authentication and Signature
EGI	Entità di Gestione Indipendente
EMERG	European Mediterranean Regulators Group – Gruppo dei Regolatori delle Comunicazioni Elettroniche del Mediterraneo
EMFA	European Media Freedom Act
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
ESG	Environmental Social Governance
EST	Electronic Sell-Through
EU2	Aree Extra-Urbane
<b>F</b>	
FAQ	Frequently Asked Questions
FSMA	Fornitori di Servizi di Media Audiovisivi
FTTC	Fiber To The Cabinet
FTTH	Fiber To The Home

FWA	Fixed Wireless Access
-----	-----------------------

## G

GPDP	Garante per la Protezione dei Dati Personali
------	--

GPON	Gigabit Passive Optical Network
------	---------------------------------

GIA	Gigabit Infrastructure Act
-----	----------------------------

## H

HHI	Herfindahl-Hirschman Index
-----	----------------------------

## I

IAM	Identity and Access Management
-----	--------------------------------

ICT	Information and Communication Technologies
-----	--

IES	Informativa Economica di Sistema
-----	----------------------------------

IIC	International Institute of Communications
-----	---

IMMRS	Impresa di Media Monitoring e Rassegne Stampa
-------	---

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
-----	---------------------------

ITU	International Telecommunication Union
-----	---------------------------------------

## J

JIC	Joint Industry Committee
-----	--------------------------

JV	Joint Venture
----	---------------

## K

KPI	Key Performance Indicators
-----	----------------------------

KPO	Key Performance Objectives
-----	----------------------------

## L

LDA	Legge sul Diritto d'Autore
-----	----------------------------

## M

M2M	Machine to Machine
-----	--------------------

MCA	Mobile Communications on Aircrafts
-----	------------------------------------

MCV	Mobile Communications on board Vessels
-----	--

MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
-----	---

MEPA	Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione
------	--

MIMIT	Ministero delle Imprese e del Made in Italy
-------	---

MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
------	------------------------------------

MNO	Mobile Network Operator
MNP	Mobile Number Portability
MOA	Misurazione Oneri Amministrativi
MOC	Ministry of Communications of Israel - Ministero delle Comunicazioni Israeliano
MOCN	Multi-Operator Core Network
MPEG	Moving Picture Experts Group
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
<b>N</b>	
NGA	Next Generation Access
NIC	Indice dei prezzi al consumo per l'Intera Collettività nazionale
NP	Number Portability
NSU	Servizi Postali non Universali
<b>O</b>	
OAQ	Other Authorised Operator
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OGC	Organismi di Gestione Collettiva
OLT	Optical Line Termination
ONT	Optical Network Termination
ONU	Optical Network Unit
OTT	Over the Top
<b>P</b>	
P2B	Platform to Business
PA	Pubblica Amministrazione
PIL	Prodotto Interno Lordo
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
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
PSN	Polo Strategico Nazionale
PSOL	Portale dei Servizi Online
PTPC	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della trasparenza
PUDO	Pick-Up Drop-Off point
<b>Q</b>	
QoE	Quality of Experience

**R**

ROC	Registro degli Operatori di Comunicazione
ROF	Regolamento per l'Organizzazione e il Funzionamento
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
RSPG	Radio Spectrum Policy Group – Gruppo per la politica dello spettro radio

**S**

SCIA	Segnalazione Certificata di Inizio Attività
SCP	Servizi di Controllo Parentale
SIA	Sistema Informativo Agcom
SIC	Sistema Integrato delle Comunicazioni
SISTAN	Sistema Statistico Nazionale
SLU	Sub-Loop Unbundling
SMAV	Servizi di Media Audiovisivi
SPID	Sistema Pubblico di Identità Digitale
SU	Servizio Universale
S-VOD	Subscription Video On Demand

**T**

TAR	Tribunale Amministrativo Regionale
TER	Tavolo Editori Radio
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
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	Unbundling Local Loop
UPA	Utenti Pubblicità Associati
UPU	Universal Postal Union
URP	Ufficio Relazioni con il Pubblico

**V**

VDSL	Very High Digital Subscriber Line
VHC	Very High Capacity

VIR	Verifica di Impatto della Regolamentazione
VLOPSEs	Very Large Online Platforms and Search Engines
VLT	Video Lottery Terminal
VOD	Video on Demand
VPN	Virtual Private Network
VSP	Video Sharing Platforms
VULA	Virtual Unbundling Local Access
<b>W</b>	
WLL	Wireless Local Loop
WP	Working Package
WRC	World Radio Conference
<b>X</b>	
XML	Extensible Markup Language



GRAFICA • IMPAGINAZIONE • STAMPA











