



- bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26,5-27,5 GHz)⁴²;
- la partecipazione ai lavori del Tavolo tecnico “*refarming*,” istituito presso il MISE al fine di analizzare lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni attualmente impiegate sulle reti radiomobili. In questo ambito, l’Autorità, a seguito di una consultazione pubblica, ha confermato il termine dell’obbligo (fissato al 30 giugno 2022), in capo agli operatori licenziatari GSM, di assicurare la continuità del servizio nelle bande 900 e 1800 MHz (delibera n. 383/20/CONS). Ciò, tuttavia, non implica la cessazione del servizio GSM, che, anche alla luce dei piani comunicati dagli operatori, si protrarrà ancora per alcuni anni;
 - la formulazione di pareri al MISE per garantire l’uniformità di applicazione del quadro regolatorio nell’ambito dello *spectrum management* nazionale. Tra questi vale menzionare quelli concernenti il trasferimento/affitto di diritti d’uso di frequenze, l’utilizzo di nuove tecnologie e nuove modalità di impiego dello spettro e il potenziamento della dotazione spettrale delle reti anche a causa dell’emergenza sanitaria;
 - un articolato provvedimento di intesa, soggetto anche a consultazione pubblica, sulle richieste di proroga della durata dei diritti d’uso di Iliad in banda 900 MHz e di TIM, Vodafone e Wind Tre in banda 2100 MHz (delibera n. 338/20/CONS). Tale delibera ha incluso anche alcune previsioni di carattere regolamentare riguardanti la transizione dal 3G verso le nuove tecnologie.

La collaborazione con il MISE si è ulteriormente rafforzata nell’ambito del Gruppo Na-

zionale Frequenze, istituito e coordinato in seno al Ministero, con lo scopo di valutare gli impatti della normativa **CEPT (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations)** e preparare gli atti necessari per supportare la posizione italiana per la prossima **WRC (World Radio Conference)** prevista nel 2023.

Proprio il livello internazionale rappresenta un ambito istituzionale strategico per la pianificazione e l’allocazione delle risorse frequenziali. A tal fine, l’Autorità ha partecipato ai lavori tecnici dei due principali organismi dell’Unione europea: il **Comitato Radio Spettro (RSC, Radio Spectrum Committee)** e il **Gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG, Radio Spectrum Policy Group)**.

In ambito RSC, l’Autorità ha contribuito con il proprio *expertise* all’aggiornamento dell’uso armonizzato della banda a 5.9 GHz per applicazioni **safety-related ITS (Intelligent Transport Systems)**; all’adozione di alcuni mandati alla CEPT⁴³; nonché alle attività relative all’uso armonizzato dei nuovi sistemi RMR (*Railway Mobile Radio*).

Per quanto riguarda l’RSPG, il gruppo di lavoro incaricato della predisposizione del parere sullo *spectrum sharing*, coordinato dall’Autorità, ha prodotto due rilevanti documenti: il Rapporto sullo sviluppo della regolamentazione e delle tecnologie di *spectrum sharing* (pubblicato a febbraio 2021) e la proposta di parere su *Spectrum Sharing – Pioneer Initiatives and bands*, in corso di consultazione pubblica europea, la cui finalizzazione è attesa durante l’estate.

42 Tali tematiche hanno riguardato le modalità di accesso in *leasing* alla banda 3600-3800 MHz, le metodologie per la verifica degli obblighi di copertura in capo agli aggiudicatari della banda 3600-3800 MHz, la sincronizzazione delle reti nella banda 3.4-3.8 GHz, le modalità di accesso alla banda 26 GHz e i meccanismi di condivisione della stessa secondo il modello “*club use*”.

43 Ci si riferisce, in particolare, all’adozione del Mandato alla CEPT per la definizione delle condizioni tecniche per l’uso 5G delle bande a onde millimetriche; all’adozione del Mandato alla CEPT per l’aggiornamento della Decisione 2005/513/EC sull’uso armonizzato della banda 5 GHz per l’uso con i sistemi WAS/RLAN e preparazione della relativa decisione comunitaria; all’adozione del Mandato alla CEPT per l’introduzione del 5G e l’uso opzionale della *Network Control Unit* a bordo degli aeromobili abilitati al MCA - *Mobile Communications Onboard Aircrafts*.

1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Sempre in tale ambito, è particolarmente rilevante per l'Italia l'assistenza fornita per il coordinamento frequenziale tra Stati confinanti, mediante l'istituto dei c.d. *good offices*. Si tratta di un'attività tecnica, con parere reso alla Commissione europea, volta alla risoluzione delle controversie tra Stati membri confinanti. Nell'ultimo anno, l'Italia è stata particolarmente coinvolta per i problemi di coordinamento dei servizi di diffusione televisiva, radio FM e **DAB (Digital Audio Broadcasting)**.

Le Leggi di Bilancio 2018 e 2019 hanno altresì disciplinato e scadenziato il processo di rilascio delle frequenze in banda 700 MHz il (c.d. *refarming*) da parte di tutti gli operatori di rete interessati ai fini del riassetto del sistema radio-televisivo su piattaforma digitale terrestre (nazionale e locale) alla luce della dotazione di risorse spettrali rimaste a disposizione per il servizio broadcasting (da 174 a 230 MHz e da 470 a 694 MHz), da realizzare nel quadriennio 2018-2022 secondo un calendario graduale e progressivo che riguarderà tutto il territorio italiano (diviso in quattro aree) fino alla definitiva attivazione a livello nazionale dello standard DVBT-2 fissata nel periodo tra il 21 giugno 2022 e il 30 giugno 2022.

Il Legislatore ha demandato all'Autorità:

- 1) la definizione dei criteri di conversione dei diritti d'uso (delibera n. 129/19/CONS) delle frequenze assegnate agli operatori di rete nazionali in diritti d'uso di capacità trasmissiva in multiplex nazionali di nuova realizzazione in tecnologia DVB-T2 e dei criteri per l'assegnazione ad operatori di rete nazionali delle frequenze pianificate dal **PNAF (Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze)** di cui alla delibera n. 39/19/CONS;
- 2) la definizione delle regole e dei criteri della procedura onerosa senza rilanci competitivi per l'assegnazione dell'ulteriore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale e delle frequenze terrestri, aggiuntive rispetto

a quelle destinate alla conversione dei diritti d'uso (di cui al comma 1031), "sulla base di lotti con dimensione pari alla metà di un multiplex";

- 3) l'aggiornamento del piano di numerazione automatica dei canali (**LCN – Logical Channel Numbering**) del servizio televisivo digitale terrestre e le modalità di attribuzione dei numeri, in considerazione del nuovo assetto frequenziale e delle modalità di definizione delle aree tecniche previste nel PNAF.

Riguardo le regole per l'assegnazione dell'ulteriore capacità trasmissiva, con delibera n. 564/20/CONS l'Autorità ha definito le procedure per l'assegnazione di "ulteriore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale", in base a quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2019.

In linea con le previsioni della legge, e tenuto conto della sentenza del Consiglio di Stato n. 5928 del 16 ottobre 2018, sul ricorso promosso da Telecom Italia Media Broadcasting S.r.l. (in corso di causa divenuta Persidera S.p.A.) contro le decisioni prese dall'Autorità nel corso delle passate procedure per la digitalizzazione e l'assegnazione delle reti televisive in tecnologia digitale terrestre, sono stati previsti 4 lotti di frequenze. I lotti in questione, ciascuno con dimensione pari alla metà di un multiplex nazionale in tecnologia DVB-T2, verranno assegnati sulla base di una procedura comparativa di tipo oneroso e sono articolati in tre distinte categorie con differenti condizioni di partecipazione. Il valore minimo delle offerte per ciascun lotto è stato determinato - in applicazione della metodologia degli **Administrative Incentive Pricing (AIP)** e di specifici fattori di riduzione (connessi alla durata dei diritti d'uso e all'incidenza di elementi di contesto) - in 7,9 milioni di euro.

E ciò al fine di consentire l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, nonché la possibilità di espansione degli operatori di rete esistenti di minori dimensioni. In particolare, a questi soggetti sono state riservate due categorie di lotti ca-



ratterizzate, in ottica pro-concorrenziale, dall'applicazione di un fattore di sconto del 50% sul valore minimo stabilito per ciascun lotto. Conclusa la procedura, che sarà attuata dal Ministero dello Sviluppo Economico tramite un apposito disciplinare di gara, nessun operatore potrà in ogni caso detenere diritti d'uso di frequenze ulteriori rispetto a quelli necessari per l'esercizio di 3 reti nazionali, delle 12 in tecnologia DVB-T2 previste dal PNAF.

Con delibera n. 116/21/CONS, infine, l'Autorità ha concluso il procedimento per l'aggiornamento del piano di numerazione automatica dei canali del servizio televisivo digitale terrestre (LCN) e delle relative modalità di attribuzione dei numeri di cui si dirà più diffusamente nel Capitolo 2 dedicato ai Media. Il provvedimento adottato, in vigore dal 2022, assicura la semplicità d'uso del sistema di ordinamento automatico dei canali nel rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti, confermando la ripartizione e la struttura degli archi di numerazione consolidata nel decennio di applicazione del precedente Piano.

Quanto alla porzione del radio spettro destinata ai servizi di radiodiffusione sonora in tecnica digitale (DAB+), la legge di bilancio 2019 ha previsto la destinazione della banda VHF-III (attualmente attribuita in uso condiviso alla radiodiffusione televisiva e a quella sonora) a tale tecnologia e solo ove necessario alla televisione digitale terrestre. Sulla base di tale disposizione

l'Autorità ha proceduto con la pianificazione delle risorse in tale banda sull'intero territorio nazionale. Presupposto necessario per questa attività è il coordinamento con i Paesi esteri radioelettricamente confinanti, volto a identificare il numero di frequenze disponibili sul territorio nazionale per la configurazione delle reti oggetto dei piani di assegnazione. A tal fine, l'Autorità ha partecipato alle attività di coordinamento internazionale, fornendo al MISE dati e analisi di supporto, mettendo altresì a disposizione i dati del *Catasto delle Frequenze* e la capacità elaborativa dei propri sistemi informatici di simulazione. L'attività di coordinamento è stata completata per quasi tutte le aree; restano, infatti, in corso le trattative già avviate nel 2019 con le amministrazioni di Slovenia, Croazia, Montenegro, Bosnia, Albania e Grecia per la definizione del cosiddetto accordo adriatico, la cui chiusura è prevista non oltre il primo semestre 2021.

In considerazione del fatto che il piano frequenze per la radiodiffusione digitale è destinato a entrare in vigore il 1° luglio del 2022 (contestualmente all'attuazione del PNAF e alla conseguente riconfigurazione delle reti trasmissive del servizio televisivo digitale operanti nella banda 174-230 MHz) e alla luce dell'avanzato stato di negoziazione con i vari paesi, si è ritenuto opportuno rinviare la conclusione del procedimento all'esito del completamento definitivo delle attività di coordinamento internazionale (ossia entro l'anno in corso)⁴⁴.

⁴⁴ Tra le competenze che la legge attribuisce all'Autorità si segnala anche l'attività pareristica sui provvedimenti riguardanti operatori del settore delle comunicazioni predisposti dall'AGCM. Nell'ambito di tali competenze, l'Autorità ha espresso, nell'ultimo anno, due pareri relativi ad operazioni di concentrazione tra soggetti operanti nei mercati delle infrastrutture per la radiodiffusione televisiva e sonora e nel mercato delle infrastrutture per le telecomunicazioni mobili delle comunicazioni elettroniche (operazione di concentrazione *Elettronica Industriale S.p.A./Digital Multimedia Technologies S.p.A. – Revisione misure (C11205B)* e *Phoenix Tower International Holdco/TowerTel (C12357)*). Si rileva altresì che le competenze dell'Autorità non afferiscono specificatamente ai mercati delle infrastrutture passive di radiocomunicazioni, ossia alle mere attività di costruzione, installazione e gestione delle infrastrutture (siti e impianti), nonché ai relativi servizi di ospitalità degli impianti di diffusione degli operatori di rete e per telecomunicazioni radiomobili e ai servizi accessori offerti dalle società cd. *tower company*. Tali società, infatti, non essendo qualificabili come operatori di rete, non sono iscritti al Registro degli Operatori della Comunicazione (ROC) tenuto dall'Autorità.

1.3

La tutela dei consumatori

1.3.1 L'attività regolamentare a tutela degli utenti

La tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche, nelle forme e secondo i principi che ancora oggi trovano applicazione, si avvia a compiere vent'anni. Il suo atto di nascita risale infatti al varo del pacchetto delle direttive 2002 e, quanto al recepimento nell'ordinamento italiano, al Codice delle comunicazioni elettroniche del 2003.

Le direttrici che ispirano la legislazione europea in materia di tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche, trasfuse nel nostro ordinamento con il predetto Codice del 2003, possono essere così riassunte:

- assicurare a tutti i cittadini l'accesso a un servizio universale;
- garantire agli utenti un alto livello di protezione nei rapporti con gli operatori;
- favorire l'accesso a informazioni contrattuali chiare (tariffe, condizioni di utilizzo, clausole, penali, recesso, ecc.);
- assicurare speciali tutele a determinate categorie di utenti (in specie ai disabili);
- prevedere procedure di risoluzione delle controversie semplici ed economiche.

A livello internazionale, l'attività di AGCOM in ambito tutela dei consumatori si è esplicata in particolare attraverso l'assidua partecipazione, anche con compiti di coordinamento, ai lavori del gruppo dei regolatori europei (v. anche Capitolo 5)⁴⁵.

Dopo le modifiche intervenute nel 2009, una nuova e più avanzata stagione dei diritti dei consumatori è stata inaugurata con il nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche

che è entrato in vigore il 20 dicembre 2018. Con il suo prossimo recepimento si compiranno ulteriori passi in avanti sia in materia di trasparenza delle fatturazioni, sia nell'ambito più generale dell'assistenza agli utenti.

In questo anno l'Autorità ha adottato due importanti provvedimenti regolamentari aventi ad oggetto la tutela delle categorie deboli e l'acquisizione e la prova del consenso all'acquisto dei servizi *premium*. Parimenti significativo è stato il coordinamento delle iniziative del mercato per far fronte all'emergenza Covid-19, anche alla luce dei provvedimenti legislativi adottati.

In merito al primo provvedimento, in occasione della Giornata internazionale delle persone con disabilità (3 dicembre 2020), l'Autorità ha disposto l'avvio di una consultazione pubblica sulle misure loro riservate. Tre gli obiettivi principali: *a)* aggiornare l'attuale regime di agevolazioni per utenti non vedenti e non udenti; *b)* estendere le agevolazioni agli utenti affetti da gravi limitazioni della capacità di deambulazione; *c)* introdurre nuove misure in materia di trasparenza e assistenza a beneficio di tali categorie di utenti. L'Autorità ha altresì posto in consultazione l'obbligo per gli operatori di fornire ai consumatori disabili – in particolare ai non udenti e alle persone con patologie neuromuscolari che comportano difficoltà nell'eloquio – l'accesso a servizi di conversazione globale, tali da consentire loro di condurre la telefonata in modalità testuale con l'intervento di un operatore di *call center*. Tali iniziative si inscrivono coerentemente nella cornice del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche che si caratterizza, tra l'altro, proprio per una particolare attenzione rivolta ai temi della disabilità⁴⁶, con un potenziamento delle attuali

⁴⁵ A tal riguardo, nell'esercizio del mandato di co-presidenza del gruppo BEREC *End User*, l'Autorità ha coordinato i lavori per l'adozione delle linee guida sui parametri di qualità dei servizi di accesso a Internet e dei servizi di comunicazione interpersonale accessibili al pubblico; inoltre ha prodotto un ampio rapporto sui sistemi sanzionatori in vigore negli Stati membri ed ha messo a punto il rapporto, sottoposto a consultazione pubblica nel mese di marzo 2021, sulle misure esistenti negli Stati membri in materia di pagamenti su conto telefonico per conto terzi, con specifico riguardo alle misure di trasparenza e di tutela degli utenti finali.

⁴⁶ Cfr. ad esempio, l'art. 111 "Accesso e scelta equivalenti per gli utenti finali con disabilità".



previsioni – sia economico-tariffrarie che tecniche – volte a facilitare la effettiva fruibilità dei mezzi di comunicazione.

Con riferimento alle Disposizioni in materia di blocco e attivazione dei servizi *premium* e di acquisizione della prova del consenso, l'Autorità ha adottato un insieme di misure relative ai servizi *premium* acquistabili dagli utenti mediante credito telefonico o documento di fatturazione, intese a garantire consapevolezza e documentabilità dell'acquisto, al fine di contrastare il persistente fenomeno delle attivazioni inconsapevoli, sia fraudolente, sia comunque non conformi alle regole del Codice di autoregolamentazione dei servizi *premium* (CASP 4.0). Dalle attività ispettive è emerso un consistente flusso di attivazioni anomale, persino su SIM adibite dall'utente al controllo da remoto di dispositivi di telesorveglianza, teleriscaldamento, ecc. A seguito di una consultazione pubblica, l'Autorità ha adottato le nuove regole in materia di blocco e attivazione dei servizi *premium* e di acquisizione della prova del consenso (delibera n. 10/21/CONS). Le disposizioni riguardano tutti i servizi *premium* in abbonamento forniti sia attraverso SMS/MMS sia tramite connessione dati su reti mobili (Mobile Internet), con la sola esclusione dei servizi di utilità generale erogati tramite SMS (quali televoto, donazioni solidali, servizi bancari, *mobile ticketing*, servizi postali). La disciplina prevede per le nuove SIM l'attivazione di *default* di un blocco (cd. *barring*) all'acquisto dei servizi *premium*, che può essere rimosso solo tramite una espressa manifestazione di volontà, mentre sulle SIM già nella disponibilità degli utenti, il blocco viene attivato dopo che (trascorsi 30 giorni dalla ricezione dell'SMS), l'utente non abbia comunicato all'operatore di accesso una diversa volontà.

Durante il *lockdown*, l'Autorità ha svolto un'attività di *moral suasion* nei confronti dei

principali fornitori di infrastrutture e di servizi di comunicazioni elettroniche per l'adozione di misure a sostegno degli utenti e delle imprese in tutte le aree interessate dall'emergenza, sia per i servizi di rete fissa sia per quelli di rete mobile, in analogia a quanto realizzato in passato per eventi di natura calamitosa. In ragione del cospicuo aumento del traffico Internet, le iniziative sulla rete mobile hanno riguardato essenzialmente l'erogazione gratuita di quantità aggiuntive di traffico voce e dati, nonché specifiche iniziative a supporto della didattica a distanza attraverso la predisposizione di offerte *zero rating* per l'utilizzo delle piattaforme di *e-learning*.

In attuazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 18 del 2020, cd. "Cura Italia", l'Autorità è intervenuta per gestire le segnalazioni degli utenti relative a richieste di miglioramento della capacità di rete e della qualità del servizio. Per le situazioni più critiche, le segnalazioni sono state inoltrate agli operatori con richiesta di intervento.

1.3.2 L'attività di vigilanza e sanzionatoria

L'attività di vigilanza dell'Autorità si svolge lungo due prevalenti direttrici: le indagini d'ufficio e quelle avviate a seguito di denuncia dei consumatori tramite inoltro dell'apposito modello (cd. "Modello D"). All'esito di dette attività, ove si riscontrino violazioni del quadro regolamentare, si procede con l'apertura del procedimento sanzionatorio.

I dati annuali confermano alcune specifiche aree di criticità nei rapporti tra utenti e operatori, quali l'addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto, la modifica unilaterale dei piani tariffari e delle condizioni contrattuali e la mancata esecuzione del diritto di recesso/disattivazione (Tabella 1.3.1).

1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Tabella 1.3.1 - Denunce per oggetto della segnalazione - modelli D (%)

Oggetto della segnalazione	
Addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto	17,3
Sospensione o disattivazione di servizi	13,5
Mancata esecuzione di recesso/disattivazione	13,0
Mancata risposta al reclamo	11,2
Passaggio ad altro operatore	10,8
Modifica di piani tariffari e condizioni contrattuali	10,1
Trasparenza delle informazioni	6,4
Attivazione di servizi di comunicazione elettronica non richiesti	5,0
Servizi di assistenza clienti	3,8
Trasparenza della fatturazione	2,7
Inottemperanza a provvedimenti temporanei	2,1
Addebito per servizi premium	1,6
Addebiti per traffico extra-soglia senza preavviso o in presenza di blocco	1,4
Elenchi telefonici	0,8
Roaming internazionale	0,3
Totale	100,0

L'Autorità a seguito delle condotte lesive individuate d'ufficio, ovvero oggetto di segnalazione, si è concentrata principalmente sulle seguenti fattispecie: entità e natura dei costi di recesso, attivazione inconsapevole di servizi *premium*, modifiche unilaterali del contratto, libertà di scelta del terminale e trasparenza tariffaria e contrattuale.

Con riferimento ai costi di dismissione e trasferimento dell'utenza nei contratti per adesione, le segnalazioni degli utenti hanno riguardato prevalentemente la non conformità degli addebiti degli operatori di telefonia fissa ai principi contenuti nelle Linee guida AGCOM in materia (cfr. delibera n. 487/18/CONS), in particolare alle disposizioni in tema di recupero degli sconti e di rateizzazione del costo dei servizi e dei terminali. Le verifiche sulle offerte di servizi

dei principali operatori di rete fissa e mobile hanno accertato, mediante l'avvio dei relativi procedimenti sanzionatori, che le società TIM S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Vodafone Italia S.p.A. hanno addebitato, nei casi di recesso dalle offerte da rete fissa, spese non giustificate o comunque eccedenti i limiti posti dalla legge⁴⁷. Anche con riguardo alle offerte dedicate alla clientela *business*, Wind Tre è stata sanzionata, oltre che per le modalità non trasparenti di illustrazione delle spese di recesso addebitate in caso di disattivazione o trasferimento della linea fissa, anche per la previsione dell'addebito, in caso di recesso anticipato dalle offerte da rete mobile e da alcune offerte da rete fissa, di somme riferibili al contributo di attivazione non imputato al momento dell'adesione contrattuale, ritenendo tale condotta contraria alle disposizioni di legge.

47 Nell'ambito dei procedimenti a carico di TIM e Vodafone Italia sono state, inoltre, censurate le previsioni contrattuali che prevedevano una durata dei piani di rateizzazione dei servizi offerti congiuntamente all'offerta principale eccedente i 24 mesi, con conseguente vincolo per i clienti oltre il termine massimo del primo periodo di impegno contrattuale. Sono state ritenute lesive della libertà di recesso degli utenti anche le clausole delle offerte da rete fissa di Vodafone e Wind Tre che in caso di recesso prevedono l'addebito, di *default*, delle rate residue in unica soluzione. Anche TIM è stata sanzionata sotto tale profilo in relazione alle condizioni di recesso dall'offerta denominata "TIM Advance" e, più in generale, dalle offerte di rete mobile che, in presenza di piani di rateizzazione di prodotti a essa associati, prevedevano l'addebito delle rate residue in unica soluzione, nonché un contributo per recesso anticipato. I tre procedimenti sono stati tutti conclusi con l'adozione di un provvedimento di ordinanza ingiunzione.



Altro tema oggetto di approfondimenti ha riguardato la verifica sui costi realmente sostenuti dalle aziende per le attività di dismissione della linea e di trasferimento dell'utenza che le stesse sono tenute a comunicare annualmente all'Autorità esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica. Constatata una sostanziale disomogeneità nei metodi di attribuzione e di classificazione delle voci di costo adottati dalle società, l'Autorità sta raccogliendo i dati per completare le valutazioni in merito.

Le risultanze della vigilanza sull'attivazione di servizi in abbonamento su SIM senza il previo consenso degli utenti hanno portato, come anzidetto, elementi conoscitivi utili per interventi regolamentari nonché l'apertura di procedimenti sanzionatori nei confronti di TIM, Wind Tre e Vodafone Italia per la mancata adozione di misure idonee a prevenire l'attivazione di servizi *premium*, in assenza del previo consenso degli utenti, e a impedirne l'addebito anche in casi di chiara incompatibilità del servizio con l'espressione del consenso. Nell'ambito dei procedimenti in questione gli operatori hanno presentato proposte di impegni oggetto di valutazione da parte dell'Autorità e adottato misure al fine di scongiurare l'attivazione inconsapevole dei servizi in questione.

L'Autorità è poi intervenuta – sanzionando gli operatori TIM, Vodafone Italia e Wind Tre – per alcune manovre commerciali volte a introdurre sulle SIM a consumo di tipo prepagato un

costo fisso mensile e indipendente dall'utilizzo dei servizi voce, SMS e dati⁴⁸.

Sempre in materia di modifiche unilaterali del contratto, per assicurare una maggiore stabilità dei rapporti contrattuali e favorire valutazioni e scelte consapevoli da parte degli utenti in caso di passaggio ad altro operatore, l'Autorità ha approvato (delibera n. 669/20/CONS) la proposta di impegni presentata dalla società Fastweb nell'ambito di un procedimento sanzionatorio concernente la variazione delle condizioni economiche di offerte di telefonia fissa e mobile. In particolare, è stato ritenuto apprezzabile l'impegno a non applicare eventuali variazioni contrattuali alle offerte sottoscritte dagli utenti (sia *consumer* sia *business*) nei 12 mesi antecedenti l'entrata in vigore di dette modifiche, arginando così il fenomeno delle modifiche unilaterali a distanza di pochi mesi dall'adesione.

Con riferimento all'attività sanzionatoria complessivamente svolta a presidio di consumatori e utenti, l'Autorità ha avviato, anche in base a una trattazione unitaria e aggregata delle fattispecie analoghe, 18 nuovi procedimenti⁴⁹, portandone a termine 13, di cui 2 avviati lo scorso anno⁵⁰.

Il totale degli importi irrogati a titolo di sanzione è stato pari a 6,263 milioni di euro⁵¹. Rispetto all'anno precedente, caratterizzato dalle rilevanti sanzioni pecuniarie irrogate nei primi mesi del 2020 per le violazioni connesse alla fatturazione a 28 giorni, la riduzione degli importi

48 Le novità contrattuali sono state ricondotte dalle Società nell'ambito dell'esercizio di *ius variandi* previsto dall'art. 70, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche, lasciando agli utenti la sola facoltà di recesso senza costi. All'esito dell'istruttoria, le motivazioni adottate dall'Autorità sono riconducibili alla circostanza che le Società TIM, Vodafone Italia e Wind Tre non hanno attuato una modifica unilaterale volta ad adeguare le condizioni contrattuali già consapevolmente accettate dai destinatari, bensì hanno proceduto a inserire un *quid novi* nell'originario contratto sottoscritto dagli utenti. Tale novità avrebbe dovuto formare oggetto di consapevole accettazione da parte della clientela, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha espressamente chiarito che l'art. 70, comma 4, del Codice delle Comunicazioni elettroniche non può applicarsi a qualsiasi tipo di variazione del contenuto del contratto, *«dovendosi riconoscere in via ermeneutica due tipologie di limiti: in primo luogo, le modifiche unilaterali possono riguardare soltanto la variazione di condizioni già contemplate nel contratto; in secondo luogo, i mutamenti delle condizioni preesistenti non possono mai raggiungere il livello della novazione del preesistente rapporto obbligatorio»*.

49 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.2 e Tavola A1.3.

50 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.4.

51 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.5.

1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

in totale irrogati è stata determinata, in costanza del numero dei procedimenti avviati, dalla valorizzazione dello strumento degli impegni. L'Autorità, infatti, ha privilegiato, nell'ambito dei procedimenti sanzionatori, l'adozione da parte degli operatori di misure finalizzate a migliorare le condizioni della concorrenza rimuovendo le conseguenze anticompetitive e antiregolatorie dell'illecito. Ciò ha portato, nei casi di integrale accoglimento degli impegni, alla totale remissione della sanzione, mentre, nei casi di accoglimento parziale, all'irrogazione di sanzioni più attenuate.

Da ultimo, tra le attività di tutela dell'utenza vanno annoverati 65 pareri resi all'AGCM - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'art. 27 del Codice del consumo, nei procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette.

1.3.3 La risoluzione delle controversie tra operatori e utenti: il nuovo ConciliaWeb 2.0

Il 2020 è stato, sotto diversi profili, un anno importante per l'attività di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche.

La grande novità è rappresentata dal nuovo ConciliaWeb 2.0. È stato altresì modificato (delibera n. 670/20/CONS) il precedente Regolamento applicativo definendo così gli aspetti tecnici necessari per l'avvio, a partire dal 1° marzo 2021, della nuova versione della piattaforma.

Si tratta della nuova versione della piattaforma telematica e interattiva per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di telefonia, e Pay Tv. Le principali novità riguardano: *a)*

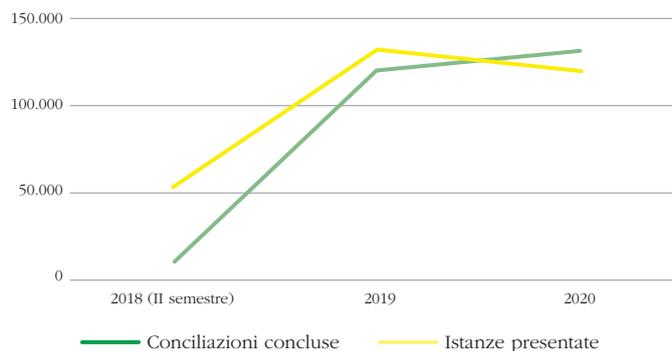
le modalità di accesso alla piattaforma, per cui si è reso obbligatorio l'utilizzo dello SPID o della carta di identità elettronica per potersi registrare su ConciliaWeb; *b)* l'introduzione della figura dei "soggetti accreditati", ovvero di soggetti (al momento avvocati e associazioni di consumatori riconosciute a livello nazionale) abilitati a presentare le istanze e gestire le procedure per conto dei propri assistiti; *c)* una maggiore elasticità ed efficacia delle procedure di negoziazione diretta e conciliazione semplificata (ovvero quelle svolte tramite lo scambio di messaggi tra le parti su piattaforma).

Nonostante la rilevanza e la complessità delle innovazioni introdotte, il rilascio della nuova versione della piattaforma è avvenuto senza disservizi per gli utenti e ha fatto registrare numeri significativi in termini di accesso alle procedure di registrazione. Risultano registrate 16 associazioni di consumatori e 3.887 avvocati. Dai dati relativi all'attività di risoluzione delle controversie svolta dall'Autorità e dai Co.re.com. (v. Capitolo 5) tramite la piattaforma emergono spunti di riflessione molto interessanti. Nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2020, nonostante un lieve calo del numero di istanze di conciliazione ricevute (122.140 rispetto alle 131.986 dell'anno precedente), il numero di procedure concluse è stato di 132.512 (superiore del 10% rispetto al numero di procedimenti conclusi nel 2019). Quest'ultimo dato dimostra che, pur in presenza dell'emergenza sanitaria e della chiusura degli uffici pubblici, la piattaforma telematica realizzata dall'Autorità ha consentito agli utenti una piena ed efficace tutela dei propri interessi e ai Co.re.com., cui l'attività di risoluzione delle controversie è delegata, di offrire un servizio più efficiente che in passato.



Figura 1.3.1 - Andamento delle istanze presentate e delle conciliazioni concluse

Conciliazioni 2021	
Istanze presentate:	349.710
Concluse:	325.142
In negoziazione:	38.607
Conciliazioni concluse	
Il semestre 2018:	12.865
(presentate: 55.640)	
2019:	120.934
(presentate: 131.986)	
2020:	132.512
(presentate: 122.140)	

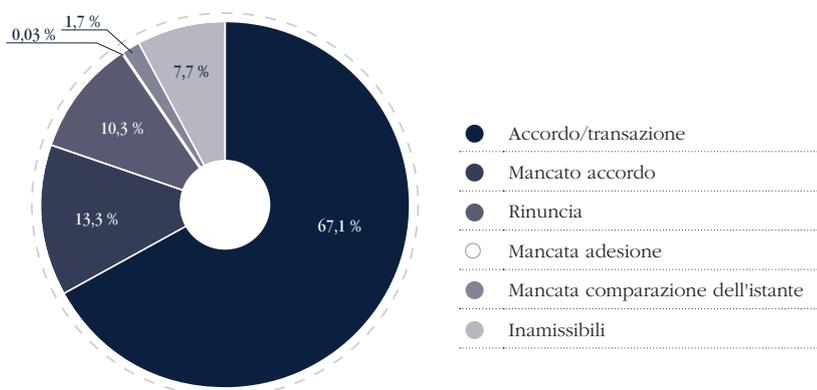


Il dato relativo al 2021 è aggiornato al 23/05/2021

Anche dal punto di vista qualitativo, i dati dell'attività conciliativa svolta nel periodo di riferimento si confermano estremamente positivi: le conciliazioni effettivamente svolte si sono concluse con un accordo tra le parti nel 67% dei casi. A tale percentuale va aggiunto un ulteriore 10% di procedure concluse con la rinuncia da parte dell'istante per intervenuta transazione

prima dell'udienza di conciliazione, opportunità ascrivibile sempre alla piattaforma. Da rimarcare, poi, come rispetto al totale di procedure concluse, la percentuale di istanze dichiarate inammissibili resti contenuta (7,7%) e, soprattutto, come si confermi altissimo il tasso di partecipazione sia degli utenti (solo l'1,7% non ha partecipato alla procedura) sia degli operatori convenuti.

Figura 1.3.2 - Esito delle procedure di conciliazione (% sulle procedure concluse)

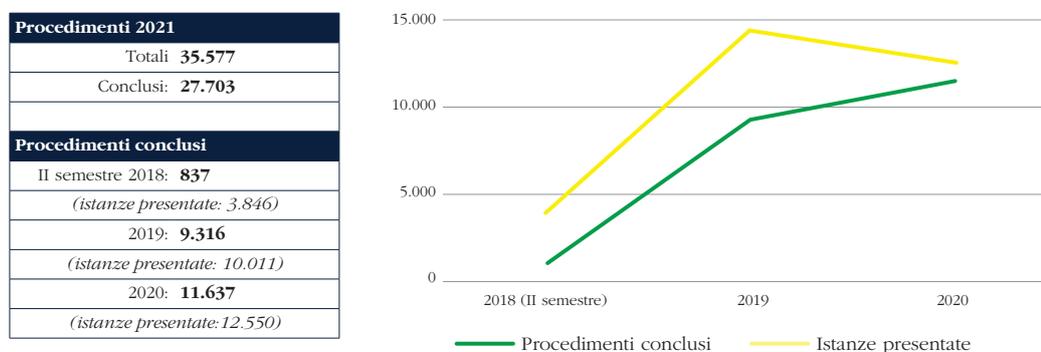


1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Per quanto riguarda l'attività di definizione delle controversie rimesse alla decisione dell'Autorità e dei Co.re.com. in caso di esito negativo del tentativo di conciliazione, il totale

di istanze ricevute nell'anno 2020 è stato pari a 12.550, anche in questo caso con un calo rispetto all'anno precedente (-10,5%).

Figura 1.3.3 - Andamento delle istanze presentate e dei procedimenti di definizione conclusi



Il dato relativo al 2021 è aggiornato al 23/05/2021

Relativamente a tali procedimenti, quelli di competenza dell'Autorità ai sensi dell'art. 22 del regolamento di procedura (delibera n. 203/18/CONS), in quanto attinenti alla materia dei disservizi nei passaggi tra operatori, sono stati 1.164. Alla data del 31 marzo 2021, solo 64 procedimenti risultavano ancora in corso, mentre gli altri, corrispondenti al 94,5% del totale, sono stati conclusi: *a*) tramite accordo conciliativo raggiunto in corso di procedura (838) o per rinuncia dell'utente per avvenuta transazione (66), *b*) con provvedimento decisorio (delibera o determina direttoriale, 144); *c*) ovvero dichiarati inammissibili (15).

1.3.4 I progetti per la qualità della rete

Nell'ottica di una sempre maggiore tutela del diritto degli utenti finali ad avere la più ampia trasparenza informativa sulle prestazioni delle reti e sulla qualità fornita dagli operatori per

i servizi di trasmissione dati, l'Autorità ha continuato, nell'anno in corso, gli sviluppi nell'ambito dei progetti denominati MisuraInternet (delibera n. 244/08/CSP e s.m.i.) e MisuraInternet Mobile (delibera n. 154/12/CONS e s.m.i.).

Il progetto MisuraInternet offre agli utenti - come noto - la possibilità di misurare attraverso il software NeMeSys, l'effettiva qualità delle proprie connessioni fino ad 1 Gbps. Le misure così ottenute hanno valore probatorio e sono utilizzabili in sede di reclamo o contenzioso ed il dato aggregato, pubblicato con periodicità semestrale, fornisce all'utenza un quadro realistico e trasparente della effettiva qualità del servizio offerto nelle diverse aree territoriali. Il progetto - *best practice* europea di misura della qualità dell'accesso ad Internet da rete fissa - riveste altresì una particolare rilevanza nell'ambito dell'iniziativa internazionale di mappatura della banda larga (European Broadband Map) promossa dalla Commissione europea. Le attività



progettuali condotte nell'anno appena trascorso hanno consentito di rilasciare in esercizio un nuovo ed ulteriore strumento per la misurazione da *web browser* della velocità istantanea di accesso a Internet (MisuraInternet Online Speed Test). Nei primi 10 mesi dal rilascio, lo *speed test online* ha già raggiunto quasi 1 milione di misure effettuate ed è stato individuato quale strumento per l'attestazione del livello di servizio misurato, presso l'unità abitativa di riferimento del nucleo familiare nell'ambito del "Piano Voucher" promosso dal MISE.

Quanto al progetto MisuraInternet Mobile, si segnala il completamento – nonostante le forti limitazioni determinate dallo stato di emergenza sanitaria – delle attività relative alle campagne di misura statiche e dinamiche (nell'ambito cioè di spostamenti in città ed in tragitti extraurbani) previste per l'anno 2020 (drive test 2020) per la verifica della qualità del servizio di

accesso da rete mobile, e la pubblicazione dei relativi risultati che forniscono un quadro della effettiva qualità del servizio in esame. Sono inoltre proseguiti i lavori del tavolo tecnico finalizzato allo studio e all'analisi degli aspetti evolutivi delle misure per gli anni successivi, con particolare riferimento alla misurazione della qualità dei servizi disponibili con la nuova tecnologia 5G ed è stata pianificata la campagna di misura per l'anno in corso. Alla campagna ufficiale 4G, da condurre in continuità con il precedente biennio, sarà affiancata una campagna sperimentale 5G così come stabilito in seno al Tavolo 5G istituito dall'Autorità per studiare e analizzare gli aspetti evolutivi delle misure successive al 2020. Ciò consentirà di stabilire criteri efficaci per la misurazione della qualità di servizi **5G Enhanced Mobile Broadband (eMBB)** in vista di una loro stabile inclusione nelle successive sessioni ufficiali di misura.

1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

1.4

I mercati delle comunicazioni elettroniche

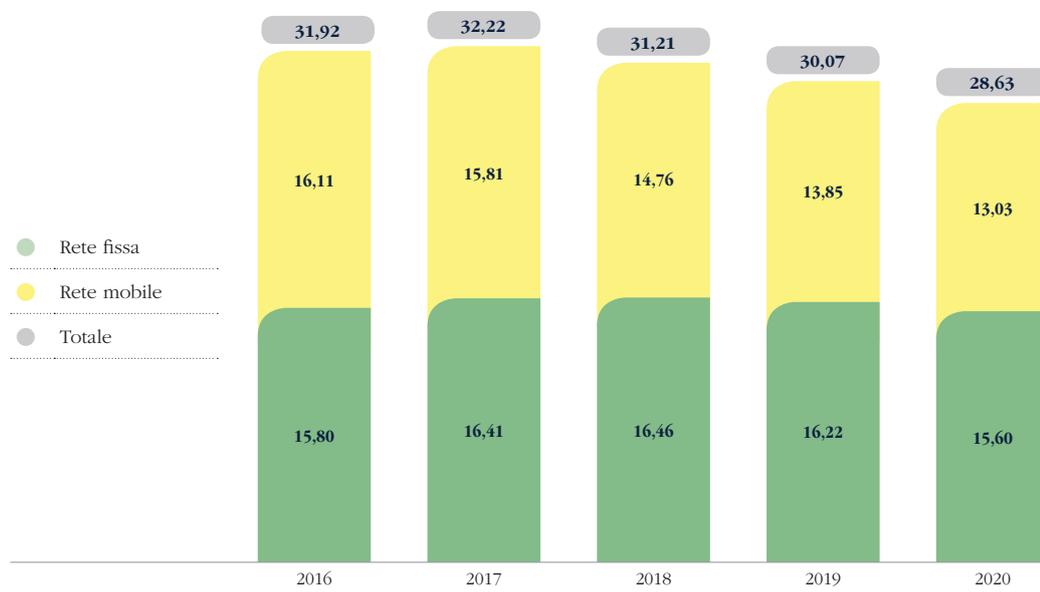
La questione della digitalizzazione e della garanzia di adeguate infrastrutture di rete è venuta prepotentemente alla ribalta durante il lockdown, nel corso del quale è emersa una grande richiesta di connettività a supporto di quei servizi il cui utilizzo, per effetto delle misure volte a contenere la diffusione del virus, è cresciuto in maniera particolarmente significativa, quali il lavoro a distanza nel settore privato e nella pubblica amministrazione, la didattica a distanza nella scuola e i servizi di *videostreaming* nel consumo domestico.

Gli effetti della crisi pandemica si sono riverberati anche nel settore delle comunicazioni elettroniche, che ha mostrato una flessione, in

termini di risorse complessive del 4,8%. La contrazione appare più marcata nella rete mobile (-5,9%), mentre la rete fissa mostra riduzioni più contenute (-3,8%) (Figura 1.4.1).

Cionondimeno, nell'attuale contesto pandemico, il settore ha mostrato una maggiore resilienza ed una migliore capacità di tenuta rispetto all'andamento del sistema economico in generale; si può infatti apprezzare una crescita nel rapporto tra le risorse del comparto e le principali grandezze macroeconomiche (PIL, spesa delle famiglie, investimenti) che interrompe una precedente fase nella quale, al contrario, si intravedeva una tendenza alla riduzione⁵².

Figura 1.4.1 - Comunicazioni fisse e mobili: ricavi complessivi (miliardi di €)⁵³



⁵² Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.9.

⁵³ 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 2019, sia per la figura in oggetto che per le figure e tabelle successive, si evidenzia come i dati possano non risultare completamente omogenei con quanto indicato nella Relazione annuale 2020. 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.



Esaminando la parte dei ricavi ascrivibile alla spesa della clientela residenziale e affari (Figura 1.4.2), nel corso dell'ultimo anno si registra una flessione che nel complesso è risultata pari al 6,9%. Tuttavia, emergono significative differenze a seconda della natura dei servizi. Per i ricavi da rete mobile (-8,2%) tale risultato è anche la conseguenza di un contesto competitivo caratterizzato da una forte pressione sui prezzi che vede coinvolti sia gli operatori storici, sia Iliad (nuovo entrante), sia, infine, gli operatori mobili virtuali (**MVNOs - Mobile Virtual Network Operators**). Una riduzione minore (-5,7%) si re-

gistra per i ricavi da rete fissa, grazie, in particolare, alla progressiva diffusione della banda larga e ultra-larga. Di conseguenza, si conferma anche nel 2020 la tendenza che vede, a partire dal 2018, la spesa complessiva degli utenti in servizi di rete fissa essere superiore a quanto osservato per i servizi da rete mobile. Guardando separatamente alla clientela residenziale e a quella affari, la prima ha registrato una contrazione maggiore rispetto alla seconda (7,5% vs. 6,0%), con un decremento particolarmente rilevante nella rete mobile (-9,1%)⁵⁴.

Figura 1.4.2 - Spesa finale degli utenti residenziali e affari (miliardi di €)



⁵⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.13.

1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Per ciò che riguarda i ricavi da servizi intermedi (wholesale) si osserva una complessiva crescita degli introiti (in media del 4,7%)⁵⁵. Tale andamento è dovuto anche ai soprarichiamati effetti dei cambiamenti generati dalla pandemia sulla vita quotidiana degli italiani. Un'ulteriore evidenza di questi effetti si può riscontrare nella crescita degli introiti legati ai canoni per abbonamenti a linee *ultrabroadband* (VDSL e FTTH in primo luogo) come conseguenza dell'aumento del numero di utenti che ha scelto di usufruire di prestazioni caratterizzate da una maggiore qualità nella velocità di connessione da rete fissa. Per i servizi mobili, l'incremento nei volumi di traffico delle comunicazioni vocali è alla base

dell'aumento, in particolare, dei ricavi da servizi di terminazione per chiamate da altre reti mobili.

Gli investimenti in infrastrutture di rete (Figura 1.4.3) nel complesso mostrano una riduzione del 7,7% (per complessivi 620 milioni di euro di minori investimenti). Tale risultato è frutto di due differenti dinamiche: nella rete fissa, si registra una marginale flessione, di poco superiore all'1%, mentre per quella mobile si osserva una riduzione prossima al 20%. Gli investimenti dell'*incumbent* hanno nel complesso subito una contrazione (-4,3%) nettamente inferiore rispetto a quanto osservabile per gli altri operatori (-9,3%).

Figura 1.4.3 - Investimenti in immobilizzazioni (miliardi di €)



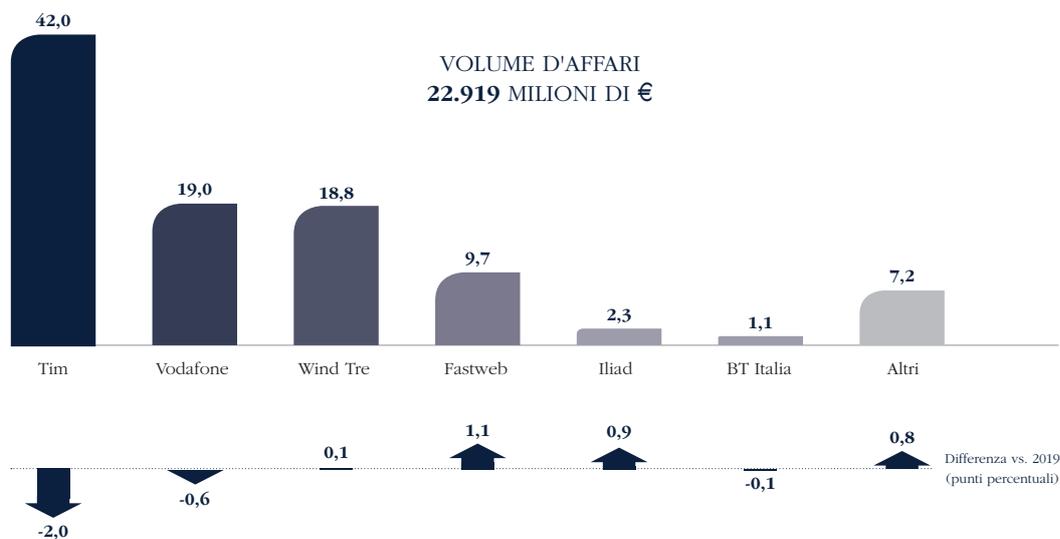
55 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.14.



Quanto descritto determina uno scenario competitivo in evoluzione (Figura 1.4.4) in cui emerge una diminuzione della quota di TIM di 2 punti percentuali. Se ne avvantaggiano soprattutto Fastweb, che guadagna oltre un punto percentuale anche grazie all'integrazione dei servizi fissi e mobili, e Iliad (+0,9 punti percentuali), le cui offerte hanno superato a fine anno 7,2 milioni di sottoscrizioni. Nonostante la presenza sul mercato di operatori di grandi dimensioni, va considerato che i mercati delle comunicazio-

ni elettroniche si presentano dinamici in termini di offerta di nuovi servizi e di possibili ambiti operativi per imprese di minori dimensioni. Tra i primi figurano le imprese che offrono servizi tramite tecnologia *Fixed Wireless Access* (FWA), segmento che nel complesso si stima aver raggiunto, nel 2020, il valore di 370 milioni di euro. Tra i secondi, si rileva la presenza di operatori cosiddetti virtuali (MVNO) per i quali si evidenzia un giro di affari arrivato a superare i 700 milioni di euro.

Figura 1.4.4 - Reti fisse e mobili: quote di settore per operatore (2020, %)



1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

1.4.1 I mercati di rete fissa

Nel corso del 2020, nonostante i ricavi retail complessivamente registrino una flessione pari al 5,7%, emerge l'importanza dei servizi dati i cui introiti sono cresciuti del 2,9%, mentre quelli derivanti dai servizi vocali hanno fortemente accentuato la ormai progressiva marginalità (-21,8%)⁵⁶.

Tale tendenza è riconducibile alla crescita degli abbonamenti *broadband e ultrabroadband*, la cui consistenza media ha raggiunto lo scorso anno 17,9 milioni (+2,8%), e in particolare alla progressiva diffusione degli abbonamenti che prevedono maggiori velocità di connessione e i cui prezzi unitari sono superiori alla media. Al riguardo, si stima che i ricavi relativi agli abbonamenti commercializzati per velocità pari o superiori a 100 Mbit/s siano cresciuti di circa 650 milioni di euro (+23,3% rispetto al 2019), superando abbondantemente il 50% dei complessivi ricavi *retail* da collegamenti a larga banda⁵⁷.

Appare opportuno ricordare che la crisi pandemica ha rappresentato un acceleratore di profondi mutamenti già in atto da tempo: basti pensare che nel 2005 le linee *broadband* rappresentavano meno del 30% delle linee complessive e quelle più performanti in termini di velocità di connessione (FTTC/FTTH) erano sostanzialmente assenti. A fine 2020, gli abbonamenti non *broadband* sono ormai residuali (7,5% del totale) mentre il complesso delle linee FTTC e FTTH ha superato il 55% del totale⁵⁸.

È pertanto fortemente aumentato il

consumo di dati, anche in virtù di un utilizzo crescente di piattaforme che offrono servizi e contenuti online (v. Capitolo 4). Il più intenso utilizzo delle linee a larga banda si evidenzia nella crescita del traffico dati che, tra il 2014 e il 2020, è passato da una stima di 6.800 Petabyte ad oltre 39.000 (+474%)⁵⁹. Ciò ha prodotto un aumento del traffico mensile per linea *broadband* passato, nello stesso periodo, da poco più di 40 GB per linea ad oltre 190. Su tale andamento è quanto mai evidente l'effetto della pandemia; basti pensare che tra il 2019 e il 2020 vi è stato un incremento del traffico medio di oltre il 46% e, per il primo trimestre 2021, l'Autorità stima un'ulteriore crescita nell'ordine del 5% rispetto all'ultimo trimestre del 2020.

La crisi sanitaria e le misure intraprese per contrastarne gli effetti hanno ulteriormente rafforzato il fondamentale ruolo che i servizi di comunicazione elettronica, in generale, e quelli da rete fissa, in particolare, assumono nel contesto di una società orientata sempre di più al digitale. In tal senso, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) al tema della disponibilità di reti ultraveloci (rete in fibra e 5G) viene attribuito un ruolo centrale per la ripresa economica e produttiva dell'Italia post-emergenziale, quale vettore strategico per consentire l'offerta ai cittadini di servizi e applicazioni avanzate da parte della pubblica amministrazione e delle imprese. Attualmente la copertura del territorio nazionale, considerando l'infrastruttura qualitativamente capace di garantire prestazioni in termini di velocità di connessioni migliori, ovvero sia la fibra ottica (tecnologia FT), risulta pari al 33,7% delle famiglie italiane, in crescita rispetto al 30% del

56 Nota esplicativa: *i*) nei servizi "Voce" sono inclusi introiti da servizi di accesso, da fonia (locale, nazionale, internazionale, fisso-mobile), ricavi netti da servizi a numerazione non geografica e da telefonia pubblica; *ii*) nei servizi "Dati" sono inclusi quelli provenienti dalle reti a larga banda, inclusi canoni e servizi a consumo, servizi commutati di trasmissione dati e circuiti diretti affittati a clientela finale (esclusi OAO), ricavi da servizi M2M; *iii*) nella voce "Altro" sono inclusi i ricavi da vendita/noleggio di apparati, terminali e accessori e altre tipologie di ricavo non espressamente considerate in precedenza. Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.18.

57 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.19.

58 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.22.

59 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.23.