

## 4. I rapporti istituzionali e l'organizzazione

in cui contribuiscono ad associare una certa probabilità agli eventi futuri, riducendo in tal modo il grado di incertezza in cui opera l'azione del *policy maker*.

Con specifico riferimento ai rapporti con gli enti di ricerca, giova evidenziare che nel corso del 2012 sono proseguite le attività di collaborazione tra l'Autorità e la Fondazione Ugo Bordoni, precedentemente formalizzati da una Convenzione triennale stipulata nel 2009. In particolare, le attività previste hanno carattere di studio e analisi di natura tecnica e scientifica, di assistenza durante le fasi applicative, nonché di comunicazione dei risultati conseguiti, e sono incentrate sull'approfondimento di tematiche di carattere tecnico, economico e regolamentare attinenti materie di interesse dell'Autorità.

I rapporti  
con la FUB

In questo quadro, concluso il primo ciclo di ricerche nel novembre del 2011 (cfr. delibera n. 530/11/CONS), è stato avviato un secondo ciclo di progetti esecutivi di ricerca, tutt'oggi in corso, ai sensi della delibera n. 707/11/CONS. La Fondazione Ugo Bordoni è, difatti, incaricata di svolgere i seguenti progetti: 1. Messa a regime del monitoraggio dei livelli sonori della pubblicità e delle comunicazioni commerciali mediante utilizzazione del relativo *software* e formazione del personale dell'Autorità; 2. Classificazione dei decodificatori per la ricezione dei programmi televisivi in tecnica digitale; 3. Analisi conoscitiva sull'attribuzione, l'assegnazione e l'utilizzo dello spettro radioelettrico. Lo svolgimento dei progetti è condotto in stretta collaborazione con i diversi uffici dell'Autorità, in virtù degli specifici ambiti di ricerca. Al riguardo, opera un gruppo di lavoro interdipartimentale per la verifica periodica dello stato di avanzamento dei progetti di ricerca affidati alla Fondazione – istituito il 7 febbraio 2012 (determina direttoriale n. 1/DIS/12) al fine di verificare lo stato di avanzamento dei lavori e l'andamento dei progetti di ricerca – che ha tenuto riunioni plenarie con cadenza mensile, nonché promosso appuntamenti informali volti a favorire la circolazione delle informazioni necessarie allo svolgimento delle ricerche. Allo stato, i progetti di ricerca presentano un inoltrato stato di avanzamento, come d'altronde evidenziato dalla frequenza periodica delle riunioni e dalla consegna dei numerosi rapporti intermedi; la consegna dei rapporti finali è invece prevista entro il mese di giugno dell'anno 2013.

In ordine ai rapporti di collaborazione con il mondo accademico, l'Autorità, nel corso del 2012, ha implementato lo svolgimento di progetti di studio e ricerca sulle tematiche di interesse istituzionale. In tale ambito, assume particolare rilievo il programma di ricerca "Servizi e Contenuti per le Reti di Nuova Generazione" (SCREEN) – che si pone in linea di continuità con il programma "Infrastrutture e Servizi a Banda larga e Ultra Larga" (ISBUL), condotto nel 2010 – e che si propone di studiare nel dettaglio le tematiche connesse allo sviluppo di contenuti e servizi digitali, nonché le modalità con le quali queste impattano sul funzionamento delle reti di nuova generazione. L'attività è svolta dall'Autorità, in collaborazione con dieci università ed enti di ricerca, individuati all'esito di una selezione pubblica, nell'insieme guidati dal Dipartimento di Filosofia, comunicazione e spettacolo dell'Università degli Studi Roma Tre<sup>169</sup>. In particolare, SCREEN ha identificato quattro macroaree di indagine: "La società dell'informazione; "La domanda di servizi digitali", "L'offerta di servizi digitali e *Future Internet*", "I mercati dei servizi digitali" (Figura 4. 1).

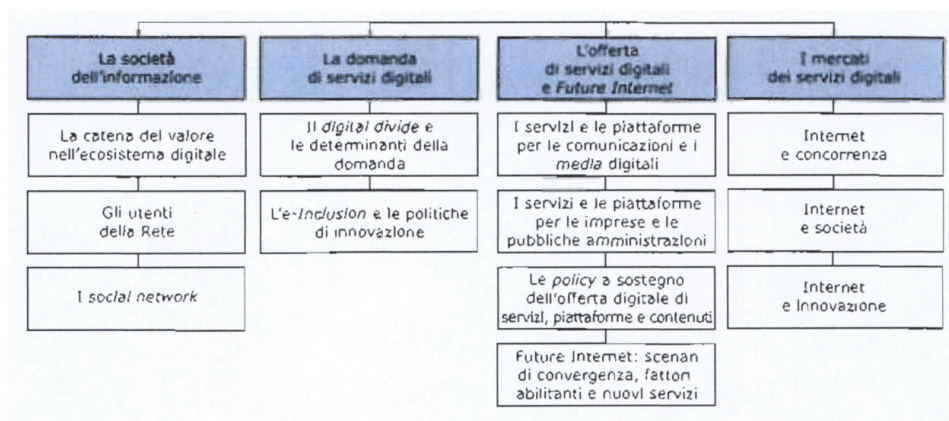
I rapporti con  
le università e  
il programma  
SCREEN

169 L'Associazione Temporanea di Scopo è formata dai dipartimenti di Filosofia, comunicazione e spettacolo (capofila), Diritto europeo e Elettronica applicata dell'Università Roma Tre, Economia e diritto dell'Università La Sapienza di Roma, Scienze della comunicazione dell'Università di Urbino, Musica e spettacolo dell'Università di Bologna, nonché dalla Fondazione Ugo Bordoni, dalla Facoltà di Comunicazione dell'Università IULM di Milano, dall'Università Telematica Internazionale Nettuno e dal CATTID dell'Università La Sapienza di Roma.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

**Figura 4.1.** Il programma di ricerca SCREEN



Fonte: Autorità

Dal punto di vista operativo, l'attività di ricerca relativa agli studi "La società dell'informazione" e "La domanda di servizi digitali" è condotta dagli uffici dell'Autorità, mentre le ricerche concernenti "L'offerta di servizi digitali e Future Internet" e "I mercati dei servizi digitali" sono curati dalle istituzioni universitarie, di concerto con l'Autorità.

In sintesi, l'insieme delle ricerche – che verranno concluse nell'arco dei prossimi diciotto mesi – intende fornire un contributo analitico, in grado di cogliere le principali tendenze in atto nell'industria delle comunicazioni e dell'informazione in ambiente digitale e di descrivere le più rilevanti trasformazioni in corso, tracciando le possibili linee di sviluppo del settore, evidenziando gli eventuali riflessi sull'azione del policy maker.

Tra i primi risultati del programma SCREEN, vi è il rapporto *I servizi e le piattaforme applicative per le comunicazioni interpersonali e i media digitali* pubblicato in maggio, che afferisce alle ricerche condotte nell'ambito della macroarea "L'offerta di servizi digitali e Future internet". Lo studio si sofferma sui rapidi e continui processi di ristrutturazione che stanno profondamente ridefinendo tutti i principali aspetti del sistema delle comunicazioni e dei media digitali, e investono la sua organizzazione e le relazioni sociali che vi sono connesse. Per orientarsi in questo nuovo mutevole contesto, e identificare le linee di tendenza sottostanti al moltiplicarsi dei servizi offerti e dei soggetti in campo, il rapporto individua tre questioni che soggiacciono trasversalmente ai cambiamenti in atto: la concorrenza tra nuovi operatori OTT e "vecchie" media company e Telco; la centralità dei contenuti audiovisivi; la crescita continua di modalità di fruizione in mobilità e di pratiche d'uso sociale del web. Lo studio prospetta, inoltre, un'analisi multidisciplinare dei servizi e delle piattaforme applicative che in questi anni hanno contribuito alla ristrutturazione in corso nel sistema delle comunicazioni e dei media digitali. Nel dettaglio, le schede riportano, per ciascun servizio, informazioni sulla caratterizzazione generale del servizio, il suo profilo tecnologico (la tipologia di rete su cui si appoggia; il sistema applicativo che lo governa; gli strumenti che lo rendono fruibile ai suoi utenti finali), i suoi profili socio-economici (la particolare geografia economica che attualmente ne regola il rapporto tra domanda e offerta, fissa i prezzi e definisce gli assetti di mercato; i contenuti multimediali che veicola; le forme di consumo, le pratiche d'uso e di produzione che socialmente stabilisce); le linee di evoluzione.

## 4. I rapporti istituzionali e l'organizzazione

L'interazione con il mondo accademico rappresenta, in ogni caso, una caratteristica costante dell'attività dell'Autorità. In particolare, nel giugno 2012, l'Autorità ha stipulato un Protocollo di Intesa con l'Università degli Studi di Salerno per l'istituzione dell'Osservatorio SNIF – Social Networking, Net Neutrality e internet del Futuro – che intende approfondire le tematiche sottese a uno scenario caratterizzato da una crescente popolarità dei *social media*, quali: l'opportunità di preservare la neutralità della rete e la sua effettiva capacità di garantire la libertà di diffusione e ricerca di informazioni; gli sviluppi di internet legati all'ingegneria dei servizi (Internet of Services), dei contenuti e della conoscenza (Internet of Content and Knowledge); l'interazione della rete con il mondo reale (Internet of Things) finalizzata a servire le esigenze delle persone (Internet of People).

L'Osservatorio  
*Social  
networking,  
net neutrality  
e internet  
del futuro*

Infine, nel corso dell'ultimo anno l'Autorità ha investito sulla formazione professionale di nuove figure, all'esito di una selezione di giovani laureati provenienti dal mondo accademico, ospitandoli presso i propri uffici di Napoli e Roma per lo svolgimento di un praticantato di carattere professionale-applicativo nelle materie di propria competenza.

#### ■ 4.1.4. La Guardia di finanza e la Polizia postale e delle comunicazioni

##### *La Guardia di finanza*

La Guardia di finanza, quale polizia economico-finanziaria a presidio della libertà negoziale, della libertà d'impresa e del libero mercato, svolge importanti funzioni – oltre che a tutela delle ragioni del prelievo – anche nei settori radiotelevisivo, delle comunicazioni elettroniche e dell'editoria.

Ciò in virtù delle norme di riferimento e del Protocollo d'Intesa stipulato tra l'Autorità e la Guardia di finanza che, attraverso il Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria, inquadrato nel Comando Unità Speciali, assicura ogni possibile forma di sinergia e professionalità in grado di incidere in maniera flessibile e determinante sulla qualità degli interventi e sulla loro efficacia.

Il rapporto di collaborazione, nel periodo considerato (1° aprile 2012 – 31 marzo 2013), si è incentrato principalmente sui seguenti segmenti operativi: canone di concessione dovuto dalle imprese radiotelevisive, parità di accesso ai mezzi di informazione, posizioni di controllo o collegamento nell'editoria, programmazione televisiva a garanzia degli utenti (pubblicità, televendite, tutela dei minori, ecc.), diritto d'autore *online*.

Le capacità operative del Nucleo Speciale si sono sviluppate anche di iniziativa, con il contributo dell'Ufficio Operazioni delle Unità Speciali, nella duplice proiezione di analisi di contesto e di rischio delle aree di competenza dell'Autorità.

Nel periodo di riferimento, il Nucleo Speciale ha concluso 337 accertamenti. Di questi, 241 scaturiti da apposite richieste di collaborazione dell'Autorità, in virtù del Protocollo di Intesa stipulato con la Guardia di finanza. Sono state segnalate all'Autorità 733 irregolarità di natura amministrativa. I soggetti denunciati all'Autorità Giudiziaria sono stati 23.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

a. Canone di concessione dovuto dalle imprese radiotelevisive, ai sensi dell'art. 27, commi 9 e 10, della legge 23 dicembre 1999, n. 488

L'attività ispettiva del Nucleo Speciale, nel comparto in esame, si sostanzia in una verifica degli aspetti contabili e gestionali dei soggetti obbligati, al fine di determinare l'importo del canone dovuto (pari all'1% del fatturato per le emittenti televisive nazionali, con tetti massimi nel caso di altre tipologie di emittenti).

In tale prospettiva, viene utilizzato un *database* contenente i soggetti operanti nel settore, come rilevati dalle concessioni rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico e dal Registro degli operatori di comunicazione tenuto dall'Autorità, allo scopo di individuare le imprese radiotelevisive non in regola con il versamento del canone.

Gli interventi eseguiti nei confronti di alcune imprese televisive nazionali hanno permesso di scoprire rilevanti casi di evasione della contribuzione in parola.

Le risultanze dei controlli sono state segnalate dall'Autorità di garanzia al Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per le comunicazioni.

b. Parità di accesso ai mezzi di informazione (cosiddetta "par condicio")

In base alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, al Protocollo d'Intesa e alle disposizioni regolamentari di volta in volta emanate dall'Autorità, il Nucleo Speciale fornisce un significativo contributo all'Unità *par condicio* per le attività:

- di acquisizione di supporti magnetici e di pubblicazioni;
- di gestione delle segnalazioni relative ad emittenti e pubblicazioni locali, interfacciandosi, a seconda delle esigenze, con i Comandi Provinciali della Guardia di finanza;
- di diretta assistenza attraverso aliquote di personale.

Ciò avviene principalmente durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni referendum.

c. Posizioni di controllo o collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l'editoria

Nell'ambito del rapporto di collaborazione, l'Autorità ha richiesto al Nucleo Speciale accertamenti finalizzati a verificare l'esistenza di eventuali posizioni di controllo e/o collegamento, anche indiretto, tra società richiedenti i contributi all'editoria, ai sensi dell'art. 3, comma 11-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 250.

È altresì da evidenziare che in base al D.P.R. n. 223 del 25 novembre 2010, l'Autorità comunica – a richiesta del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri – che l'assetto proprietario della società editrice istante risulti conforme alla normativa vigente e che non sussistano partecipazioni rilevanti per la configurazione di ipotesi di collegamento o controllo di cui all'art. 2359 del codice civile.

Con i suddetti interventi normativi il legislatore ha inteso inserire nel sistema disposizioni di salvaguardia che impediscono, a una stessa realtà editoriale, di beneficiare più volte e nello stesso periodo delle provvidenze richieste.

Al fine di rilevare la legittimità della percezione dei contributi erogati dallo Stato a favore dell'editoria, il Nucleo Speciale ha proceduto a una approfondita attività di studio e di analisi della disciplina, degli assetti societari e finanziari delle imprese interessate, tesa a definire gli indicatori di rischio e le modalità operative per i successivi controlli da eseguirsi "sul campo".

## 4. I rapporti istituzionali e l'organizzazione

Gli accertamenti svolti hanno consentito in diverse circostanze di "ricostruire" complessi e articolati schemi societari e cooperativistici disposti in parallelo e del tutto separati formalmente rispetto a quelli dichiarati, governati da soggetti tra loro privi di evidenti collegamenti, permettendo all'Autorità e al Dipartimento per l'informazione e l'editoria di impedire il beneficio di plurime provvidenze.

*d. Programmazione televisiva e radiofonica a garanzia dell'utenza*

I controlli sulla programmazione televisiva e radiofonica hanno lo scopo di consentire all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'esercizio del potere di vigilanza di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249. Nel contesto in parola, l'attività investigativa del Nucleo Speciale si sostanzia nel "monitoraggio" della programmazione irradiata dalle emittenti televisive e radiofoniche e riguarda principalmente la pubblicità, le telegenite, la tutela degli utenti e dei minori (legge n. 223/1990 e d.lgs. n. 177/2005 e s.m.i.).

Nel periodo considerato, l'azione di servizio ha consentito di rilevare numerose condotte illecite, segnalate per l'avvio dei relativi procedimenti sanzionatori. In particolare, sono state individuate violazioni in materia di pubblicità (affollamento, posizionamento e segnalazione spot), violazioni delle norme a garanzia di minori e utenti (messa in onda di trasmissioni pregiudizievoli dello sviluppo fisico, psichico e morale dei minori, e di trasmissioni di contenuto pornografico in fascia notturna).

*e. Diritto d'autore online*

Per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, il legislatore ha attribuito all'Autorità specifiche competenze con le disposizioni contenute nei seguenti provvedimenti normativi: legge n. 633/1991 (art. 182-bis, introdotto dalla legge n. 248/2000); D.lgs. n. 177/2005 (art. 32-bis, introdotto dal D.lgs. n. 44/2010); D.lgs. n. 70/2003, di recepimento della direttiva comunitaria 2000/31 sul commercio elettronico.

In tale contesto operativo, il Nucleo Speciale e i reparti territoriali del Corpo svolgono un costante ed attento monitoraggio della rete internet, nella consapevolezza che gli illeciti ivi perpetrati possono costituire distorsioni di mercato.

***La Polizia postale e delle comunicazioni***

La Sezione del Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni distaccata c/o l'Autorità, nel periodo aprile 2012 – marzo 2013, nell'ambito della consueta e consolidata sinergia, ha collaborato con l'Autorità, anche alla luce del vigente protocollo d'intesa, per lo svolgimento delle attività di verifica sulle infrastrutture e le reti di telecomunicazione e dei connessi servizi e prodotti.

In tali ambiti, anche sulla scorta delle segnalazioni degli utenti, pervenute all'Autorità tramite il proprio *contact center*, la Sezione di Polizia postale ha operato, sia aderendo a richieste di collaborazione dell'Autorità nell'espletamento delle proprie attività ispettive avviate sull'intero territorio nazionale, sia ponendo in essere attività di verifica avviate d'iniziativa.

Tali attività sono state indirizzate alla verifica del rispetto delle normative regolamentari di settore, soprattutto in materia: di corretto utilizzo delle numerazioni a valore aggiunto, della relativa pubblicità televisiva e delle regole poste a tutela dei minori;



Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

di attivazione di servizi non richiesti; dei c.d. diritti sportivi; di offerte di servizi e prodotti da parte degli operatori delle comunicazioni; di correttezza degli stessi operatori in ordine alle comunicazioni dovute all'Autorità.

Nell'espletamento di tali attività si è sempre tenuto presente l'interesse finalistico della tutela dell'utenza.

Con specifico riferimento al rispetto della normativa in materia di corretto utilizzo delle numerazioni a valore aggiunto e della relativa pubblicità televisiva e di quella in materia di tutela dei minori, nel periodo di riferimento, attraverso monitoraggi delle trasmissioni televisive e prove telefoniche, sono state oggetto di verifica circa 40 emittenti televisive, di tipo digitale e satellitare, nonché, 12 centri servizi e 150 codici del tipo 899/892/895, riscontrando 178 diverse violazioni agli artt. 3, 5-*bis* e 5-*ter*, comma 5 della delibera n. 538/01/CSP e s.m.i., all'art. 34 d.lgs. n. 177/05, in combinato disposto con l'art. 4.4 del Codice Autoregolamentazione TV e Minori e all'art. 1, comma 26, della legge n. 650/12, nonché agli artt. 12 e 15 del decreto n. 145 del 2006 e agli artt. 3 e 5 comma 4 della delibera n. 52/12/CIR.

Tali riscontrate difformità alle normative citate sono state segnalate alle competenti Direzioni dell'Autorità per l'avvio dei relativi procedimenti sanzionatori che nell'anno 2012 hanno comportato l'adozione di delibere sanzionatorie per un ammontare complessivo di circa euro 200.000,00.

Con specifico riferimento alla presunta attivazione non richiesta di servizi a sovrapprezzo, offerti mediante l'utilizzo di numerazioni non geografiche, la Sezione ha collaborato alle attività ispettive che si sono svolte presso i principali gestori di telefonia in ordine al fenomeno, evidenziato dalle numerose segnalazioni di utenti, circa la presunta attivazione non richiesta di servizi a sovrapprezzo in decade 48. Tali servizi rientrano nel novero dei servizi a sovrapprezzo previsti dall'art. 1, lettera n) del PNN di cui all'Allegato A della delibera n. 52/12/CIR e, in particolare, si sostanziano in quei servizi di intrattenimento e di vendita di servizi e prodotti a cui l'art. 22 dello stesso PNN assegna in via esclusiva il codice 48, qualora espletati tramite sms/mms. In particolare, gli utenti possono usufruire di servizi a sovrapprezzo di vendita di prodotti e servizi trasmessi direttamente ed esclusivamente attraverso la rete di comunicazione elettronica sul proprio cellulare. Le ispezioni sono state finalizzate soprattutto a verificare se gli utenti avevano ricevuto adeguata informazione ed erano consapevoli di voler sottoscrivere abbonamenti a servizi di tale tipologia.

La sezione ha, inoltre, offerto la propria collaborazione all'Autorità in materia di c.d. diritti sportivi, coadiuvando gli Uffici deputati al controllo del rispetto della normativa in materia, al fine di verificare la fondatezza di presunte, segnalate violazioni nei confronti di svariate società esercenti emittenti radiotelevisive. Sono state oggetto di verifica n.15 emittenti televisive locali, per presunte violazioni alla delibera n. 405/09/CONS.

Ulteriore attività demandata alla Sezione dall'Autorità è stata quella finalizzata a monitorare la *home page* e il *customer care* di un operatore al fine di verificare la correttezza delle sue offerte commerciali avuto riguardo, nello specifico, all'adesione alle offerte promozionali c.d. di tipo RUSH, destinate alla clientela residenziale, cui dovrebbe essere possibile aderire in un arco di tempo prefissato, solitamente breve, ed esclusivamente attraverso il canale *web*.

La Sezione ha offerto, inoltre, la propria collaborazione in un'attività di verifica nei confronti di una pluralità di operatori che offrono servizi di informazioni elenco abbonati, attraverso la rete internet. Detta attività è consistita nel verificare la fondatezza

## 4. I rapporti istituzionali e l'organizzazione

di segnalate distorsioni e di un presunto mancato rispetto, da parte di diversi operatori che forniscono informazioni elenco abbonati, di previsioni regolamentari per i profili che concernono la delibera dell'Autorità n. 36/02/CONS.

La Sezione ha, poi, svolto una serie considerevole di attività finalizzate alla verifica della corretta gestione e della correttezza delle comunicazioni dovute all'Autorità da parte degli operatori telefonici, in ordine ad una serie di reclami di utenti del servizio telefonico che, avendo utilizzato il *software* misura internet messo a disposizione dall'Autorità, avevano riscontrato la scarsa velocità della loro connessione, rispetto a quanto garantito dal proprio operatore. Come di consueto gli esiti della suddetta corposa attività sono stati riferiti alle competenti Direzioni dell'Autorità.

La Polizia postale delle comunicazioni a livello nazionale, nell'ambito delle materie di competenza istituzionale affini a quelle dell'Autorità, ha intrapreso, attraverso le diverse articolazioni periferiche, attività concernenti il diritto d'autore, controllando 77 esercizi pubblici, denunciando 98 persone, elevando 115 sanzioni amministrative, sequestrando, inoltre, 16.868 GB di materiale informatico, monitorando 88 spazi virtuali, rilevandone 3 con contenuti illeciti. Nell'ambito del settore della telefonia ha ricevuto 2.828 denunce, concernenti rispettivamente la telefonia fissa e mobile; ha denunciato all'Autorità Giudiziaria 233 persone.

Nell'ambito della rete internet sono stati monitorati 9.355 siti *web* di vario genere (politici, religiosi, di tifoserie sportive, xenofobi, razzisti, discriminatori, di Rave Party, di pratiche esoteriche, di competizioni auto e di giochi e scommesse *online*) rilevando 10 violazioni e denunciando all'Autorità Giudiziaria 7 persone.

Nell'ambito del settore della radiofrequenza sono state controllate 35 emittenti, di cui sequestrate 4, rilevati 17 illeciti, denunciate all'Autorità Giudiziaria 19 persone, contestate 10 sanzioni per euro 13.218.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

## 4.2. Gli organismi strumentali e ausiliari

### ■ 4.2.1. I Comitati regionali per le comunicazioni

I Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.) svolgono funzioni di governo e controllo del sistema delle comunicazioni locali e indirizzano le attività alle comunità regionali, in particolare cittadini, associazioni e imprese, operatori di telecomunicazioni e al sistema dei media locali. Il sistema decentrato delle comunicazioni, costituito dai Co.re.com. delegati alle funzioni dell'Autorità, ha completato la copertura dell'intero territorio nazionale, avendo la Sardegna aderito all'Accordo quadro del 2008, sebbene limitatamente alle attività di prima gestione, quali il tentativo di conciliazione obbligatorio nelle controversie tra utenti e operatori di comunicazione elettronica, la gestione delle istanze di rettifica, la vigilanza sul rispetto delle disposizioni relative ai sondaggi e alla tutela dei minori nel settore radiotelevisivo locale, come evidenziato in viola nella Figura 4.2. Il processo di conferimento di delega delle ulteriori funzioni, consistenti nella definizione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche e utenti, vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale, attraverso il monitoraggio delle emittenti locali, e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione (ROC), si sta progressivamente esaurendo, rimanendo escluse solo sei Regioni, tra cui la Liguria che ha già richiesto di aderire.

■ **Figura 4.2.** Mappa dei Co.re.com. (1° luglio 2013)



Fonte: Autorità



## 4. I rapporti istituzionali e l'organizzazione

L'anno 2012 è stato un anno di traguardi, per la conclusione del primo triennio di esercizio delle funzioni delegate, ai sensi dell'Accordo quadro del 2008, da parte di nove Co.re.com., corrispondenti a più della metà della popolazione italiana (Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana, Trento e Umbria), e per i bilanci presentati in occasione della ricorrenza del decennale, celebrata il 23 gennaio 2013 presso la Camera dei deputati. In tale occasione, il Presidente Cardani ha avuto modo di ricordare che sebbene l'art. 117 Cost., riformato dalla l. cost. n. 3/2001, inserisce l'"ordinamento della comunicazione" tra le materie a legislazione concorrente, esso continua ad essere oggetto di una disciplina in massima parte unitaria, in ragione dell'esigenza di uniformità, generata, tra l'altro, dalla necessità di garantire l'applicazione dei principi costituzionali relativi alla libertà e segretezza delle comunicazioni, al pluralismo informativo e alla libertà di iniziativa economica e al suo esercizio in regime di concorrenza.

Si è, dunque, consolidato nel tempo un sistema di rapporti istituzionali tra organi dello Stato e organi decentrati non improntato ai criteri di gerarchia funzionale, ma di leale collaborazione e pariteticità nell'ambito di un'amministrazione comune che vede un forte grado di integrazione tra l'Autorità nazionale di regolamentazione e i Comitati regionali per le comunicazioni e che attribuisce un ruolo strategico ai Comitati, posti in rapporto diretto con le istituzioni regionali, l'Autorità, i cittadini e gli operatori di comunicazione.

Le funzioni che sono chiamati a svolgere i Co.re.com. sono di evidente utilità per la realizzazione di un sistema di tutele e garanzie efficace, per i singoli utenti e gli operatori, e le comunità locali, intese come contesti culturali, sociali ed economici di rilevanza nel nostro ordinamento costituzionale, prima ancora che nel sistema europeo integrato delle comunicazioni. È strategico, pertanto, valorizzare l'attività dei Co.re.com. e ampliarne l'estensione, in alternativa a un sistema federalista che mortificherebbe il potenziale delle sinergie nazionali.

Un sistema di tutele e garanzie

Tale impulso non può, tuttavia, prescindere dalla risoluzione di alcuni elementi di criticità che si sono manifestati a livello locale in questo decennio di Co.re.com. quale, in particolare, la carenza di risorse umane messe a disposizione dalle Istituzioni regionali, che genera l'eccessivo ricorso a rapporti contrattuali a tempo determinato, con conseguente dispersione di conoscenze ed esperienze acquisite anche a seguito della formazione erogata dall'Autorità.

L'esperienza del primo triennio di gestione delle materie delegabili ai sensi dell'Accordo quadro 2008, in particolare, ha portato alla luce nodi problematici. L'elevato numero e la varietà quali-quantitativa delle attività svolte in esecuzione delle leggi regionali e della convenzione con l'Autorità, richiede l'impiego di risorse umane secondo criteri di flessibilità, versatilità, multifunzionalità, nonché competenze multidisciplinari, giuridiche, amministrative e tecniche, che spesso non sono disponibili presso le Istituzioni locali e che non possono essere acquisite a causa della avversa congiuntura economica.

Il consolidamento del percorso intrapreso con i Co.re.com. e le Istituzioni regionali, che si auspica vedrà presto l'adesione di tutti i Comitati all'Accordo Quadro del 2008 per l'esercizio di tutte le funzioni delegabili, costituisce la piattaforma su cui lavorare per rivalutare le competenze delegate e delegabili ed, eventualmente ampliare la sfera di collaborazione a nuove funzioni, coerentemente con l'evoluzione delle tecnologie e del sistema regolamentare e normativo di riferimento.

In materia di controversie tra utenti e operatori di comunicazione elettronica, ricorrono le medesime tipologie di controversie in tutte le aree territoriali con minime

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

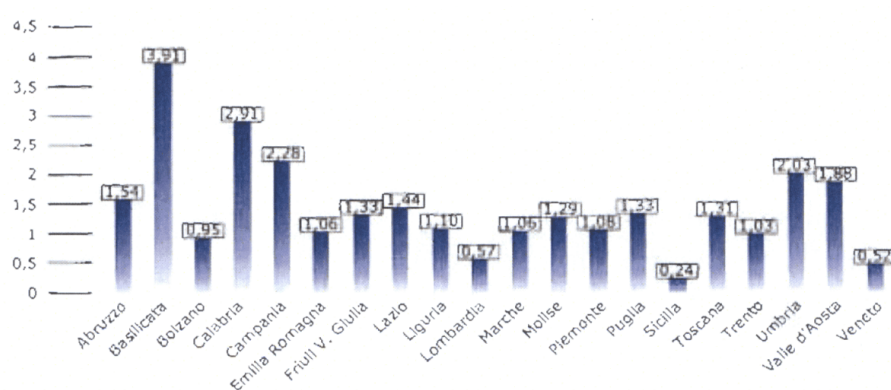
Le controversie  
tra utenti  
e operatori

differenziazioni nell'incidenza a livello locale di determinati disservizi, con la dominanza assoluta di casi di ritardi nell'attivazione dei servizi o nella gestione dei reclami, disservizi nella portabilità del numero fisso e mobile, seguita dalle contestazioni sulle fatturazioni, in particolare per il traffico dati, e dalla sospensione dell'erogazione del servizio o l'interruzione amministrativa, mentre sono minori le denunce di offerte commerciali scorrette e poco trasparenti con disconoscimento di contratti attivati telefonicamente. Un nuovo filone attiene la casistica relativa alle offerte integrate di servizi di fonia fissa, mobile, internet e servizi televisivi a pagamento. A consolidare tale tendenza, ha sicuramente contribuito la politica degli operatori, sempre più attenti alle strategie di fidelizzazione e *customer care*, come si evince anche dal rapporto tra istanze di provvedimenti temporanei e l'immediato accoglimento da parte dell'operatore prima dell'attivazione della procedura innanzi al Co.re.com., pari a più del 62%.

A fronte dell'omogeneità nella distribuzione della casistica "ordinaria", si sono rilevate delle anomalie in taluni territori, rappresentate dai cd. seriali, consistenti nella proposizione di una serie copiosa di istanze di conciliazione aventi il medesimo oggetto, spesso da parte del medesimo rappresentante legale, che coinvolgono intere comunità, paesi o cittadine, colpite dal medesimo disservizio (es. danneggiamento doloso di ripetitore in Provincia di Reggio Calabria) o calamità naturale (es. neve in Provincia di Benevento e di Avellino). Al verificarsi di tali situazioni, si riscontra nei singoli Co.re.com. un picco di istanze di conciliazione che richiedono l'impiego di risorse eccezionali e una solida organizzazione in grado di gestire un flusso documentale straordinario, sebbene nel 2012, tutti i Co.re.com. sono stati dotati di sistemi informatici di gestione delle procedure relative alle controversie operatore di comunicazione elettronica ed utente.

Tali anomalie rappresentano una componente dell'attività conciliativa di alcuni Co.re.com. e, in talune aree indicano un utilizzo improprio dello strumento conciliativo da parte dei rappresentanti legali dell'istante. L'attività dei Co.re.com. ha contribuito a contenere il fenomeno, scoraggiando le azioni pretestuose e favorendo la giusta risoluzione dei disservizi effettivi. La Figura 4.3 rappresenta il rapporto tra popolazione e istanze di conciliazione nei territori di venti Co.re.com. delegati, evidenziando la ricorrenza di anomali utilizzi dello strumento conciliativo in poche regioni.

■ **Figura 4.3.** Istanze di conciliazione pervenute per mille abitanti



Fonte: elaborazioni Autorità su dati Co.re.com. e Istat

## 4. I rapporti istituzionali e l'organizzazione

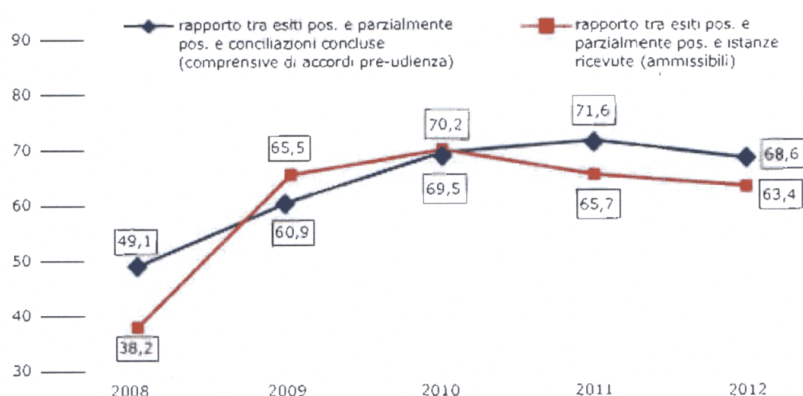
Sempre più utenti ricorrono al tentativo obbligatorio di conciliazione offerto gratuitamente dai Co.re.com., che nel 2012 hanno ricevuto 68.273 a fronte delle 55.646 istanze di conciliazione del 2011, e 8.675 istanze di provvedimenti temporanei rispetto alle 7.782 dell'anno precedente.

Il valore economico delle controversie

È da evidenziare che il valore economico relativo ai procedimenti di conciliazione conclusi nell'anno 2012 presso i Co.re.com. è stato, di quasi 20 milioni di euro, nelle 17 Regioni che hanno messo a disposizione il dato, e che rappresentano una popolazione di 46.401.177.

All'aumento delle istanze, valutabile nel 23% rispetto al 2011, ha corrisposto una diminuzione degli esiti positivi come evidenziato nella Figura 4.4.

**Figura 4.4.** Efficacia del processo di conciliazione a livello nazionale (2008-2012, in %)



Fonte: elaborazioni Autorità su dati Co.re.com.

Il fenomeno può essere ascritto a diversi fattori, che non sono ancora stati valutati nella loro individuale incidenza, sebbene la causa principale si possa attribuire al costante aumento del numero di istanze e al raggiungimento di soglie di sostenibilità organizzativa.

L'aumento delle istanze, infatti, fermo restando il rispetto dei tempi di conclusione del procedimento prescritti dal regolamento, implica l'aumento dei tavoli di conciliazione con gli operatori, non sempre disponibili o possibilitati a soddisfare tutte le richieste. L'insufficienza dei tavoli, a sua volta, causa il rinvio delle date di udienza anche oltre i termini procedurali, con la conseguenza di allungare i tempi medi di conclusione del procedimento, e indurre gli utenti a rinunciare alla procedura conciliativa per ricorrere alla giustizia ordinaria. Inoltre, l'aumento delle istanze si traduce in una forte pressione sulle strutture di supporto ai Comitati che, già provate dalla congiuntura economica avversa, faticano a trovare un punto di equilibrio tra i tempi medi di udienza, i tavoli disponibili e il rispetto dei termini procedurali.

Infine, l'estensione della delega alla definizione potrebbe, in luogo di costituire un deterrente all'esito negativo e alla continuazione della lite di fronte al Co.re.com., arbitro finale della controversia, indurre gli utenti a sperare in una migliore soluzione del

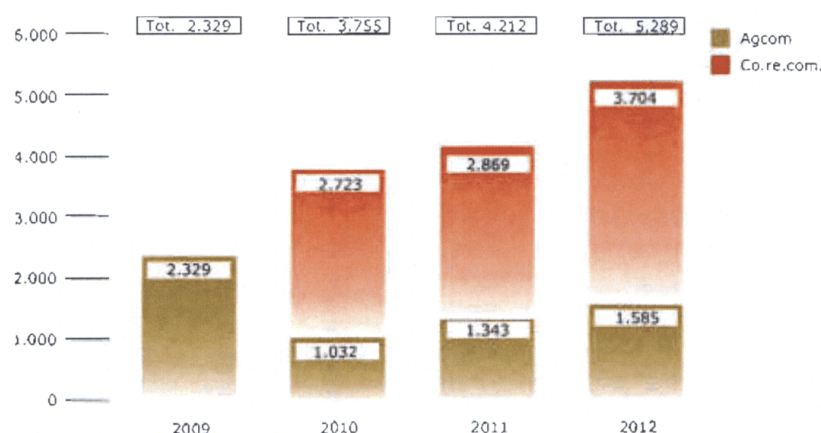
Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

caso e, purtroppo, i rappresentanti legali a maturare il diritto a un maggior compenso per l'assistenza fornita.

Pertanto, l'aumento delle istanze di definizione, come evidenziato nella Figura 4.5, è pure diretta conseguenza di tale fenomeno, ed implica un rilevante impegno per le strutture di supporto ai Co.re.com. che devono dedicare maggiori risorse qualificate all'attività delegata.

**Figura 4.5.** Istanze di definizione 2009-2012 (migliaia)



Fonte: elaborazioni Autorità su dati Co.re.com.

Per quanto riguarda, invece, l'assunzione di provvedimenti temporanei, si conferma il dato dell'anno precedente riguardante il numero elevato delle riattivazioni spontanee da parte dei gestori pari a circa il 65%. Nel 2012 sono state presentate 8.675 istanze di cui 2.040 hanno necessitato l'adozione di un provvedimento da parte dei Co.re.com. La casistica riguarda principalmente il passaggio da un gestore all'altro.

La gestione  
decentrata  
del ROC

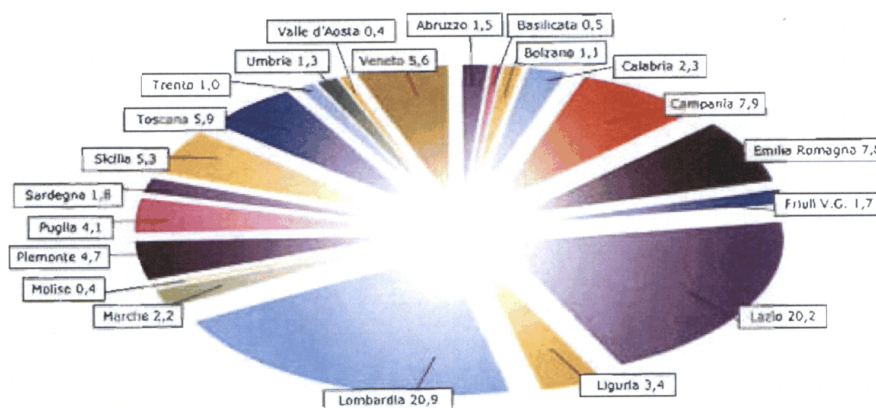
Nell'anno 2012, la gestione decentrata del sistema del Registro degli operatori di comunicazione (ROC) è stata informata ai nuovi principi previsti dalla delibera n. 393/12/CONS del 4 settembre 2012 che ha sancito il principio generale secondo il quale, a far data dal 16 ottobre 2012, tutte le comunicazioni da effettuare al ROC, da parte degli operatori iscritti o iscrivendi, devono essere effettuate attraverso i servizi telematici esposti nella sezione dedicata all'indirizzo [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it). I Co.re.com. hanno valutato positivamente il nuovo sistema che innova e semplifica le procedure, consentendo agli operatori di inserire e aggiornare direttamente *online* i dati che li riguardano, che favorisce la diminuzione di produzione cartacea dei documenti, con indubbio risparmio sui costi della pubblica amministrazione, e che mette in comunicazione i dati camerale sugli assetti societari degli operatori con quelli di pertinenza ROC.

I Co.re.com. hanno provveduto a pubblicizzare, sui siti istituzionali, le nuove modalità di comunicazione, secondo gli indirizzi forniti dall'Autorità, e hanno fornito assistenza agli operatori nella fase di compilazione e di orientamento nella presentazione delle richieste di iscrizione, variazione e cancellazione, nonché di comunicazione annuale.

## 4.1 rapporti istituzionali e l'organizzazione

L'attività delegata di gestione del ROC ha riguardato 12.034 operatori, su 16.395 ripartiti per Regione nel Registro pubblico, di cui il 41% ha sede legale in Lazio e Lombardia, come illustrato nella Figura 4.6.

■ **Figura 4.6.** Ripartizione operatori iscritti per Regione (%)



Fonte: Autorità

I procedimenti svolti dai Co.re.com. hanno riguardato, tra l'altro, le nuove iscrizioni e le cancellazioni dal registro. Nel 2012, i 14 Co.re.com. delegati hanno ricevuto 836 domande di iscrizione, e 948 richieste di integrazione e/o variazione, nonché hanno rilasciato 241 certificazioni relative all'iscrizione. A fronte dell'alto numero di richieste di iscrizione, nel medesimo periodo, sono state effettuate 301 cancellazioni.

Tra i nuovi iscritti, una bassa percentuale, pari al 5%, è rappresentata dai fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici, e altrettanti dichiarano di occuparsi di radio-diffusione.

Negli ultimi anni, alcuni cambiamenti negli assetti proprietari delle televisioni, situazioni di crisi e lo spegnimento della tv analogica, hanno rivoluzionato gli equilibri del settore. Le dinamiche occupazionali sono negative, non compensate dalla domanda e offerta di nuovi media.

In particolare, il 2012 ha rappresentato per il settore dei media locali, in special modo televisivi, un anno di conferma di un processo di profonda ridefinizione dei modelli produttivi e distributivi, partito in concomitanza con il passaggio al digitale, attraverso il moltiplicarsi degli attori che ha determinato il calo degli ascolti e quindi della raccolta pubblicitaria, seppur con qualche dato in controtendenza.

L'evoluzione del settore dei media locali

In alcune Regioni, il settore dei media è dinamico e ad alto potenziale di crescita economico/occupazionale: in breve, un fattore di competitività territoriale, mentre in altre aree viene denunciata una rilevante sofferenza del settore. La missione dei Co.re.com. deve essere volta a sostenere l'industria locale, mediando con le Istituzioni centrali, ma anche a promuoverne il ruolo. L'informazione territoriale continua a rappresentare un elemento strategico di pubblico servizio. Televisioni, radio e stampa locali sono al centro di una radicale trasformazione con prospettive incerte. Le televi-



Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

sioni locali – attraverso il TG – diffondono le informazioni inerenti le iniziative, le scelte e le attività messe in campo dalle amministrazioni locali, concorrono quindi a informare il cittadino, e contribuiscono ad aumentare una sorta di controllo sociale sull'operato della classe politica locale che occupa un ruolo nelle amministrazioni locali.

La vigilanza  
sul rispetto  
degli obblighi di  
programmazione

Con riferimento all'attività delegata, nelle Regioni in cui è stata conferita la delega alla vigilanza sul rispetto della normativa in materia di audiovisivo sono state monitorate 167 emittenti locali sulle diverse aree di programmazione individuate dall'Autorità. Dai dati emerge che la maggior parte delle violazioni contestate attiene gli obblighi in materia di pubblicità, ben 65 su un totale di 101, comunque in netta diminuzione rispetto all'anno precedente che ne aveva registrate 187; le rimanenti hanno riguardato 26 casi di violazione degli obblighi di programmazione e 10 della normativa posta a garanzia dell'utenza.

Con riferimento alle attività di monitoraggio delegate dall'Autorità, si segnala che la criticità maggiore emersa nel corso dello svolgimento delle funzioni riguarda le difficoltà interpretative della normativa, in continua evoluzione. Lo sforzo sostenuto dall'Ufficio Co.re.com. per cercare di armonizzare le diverse fonti normative non è sufficiente laddove, si rende improcrastinabile l'aggiornamento del manuale operativo del 2009 sia per i profili sostanziali relativi alle diverse tipologie di violazioni sia per i profili procedurali. Scopo comune ai Co.re.com. e all'Autorità è assicurare nella misura massima possibile la legittimità e l'efficacia dell'attività sanzionatoria, anche al fine di limitare successivi contenziosi, e per assicurare trattamenti omogenei nelle 15 Regioni dove i Co.re.com. esercitano la funzione delegata. Inoltre, le criticità rilevate attengono la modificazione dei soggetti attori anche in ragione del passaggio al digitale terrestre, così come al possibile nuovo ruolo che potrebbe essere conferito ai Comitati per la rilevazione dei soggetti effettivamente operanti sul territorio in una dimensione di sistema integrato delle comunicazioni. L'attuale elenco delle emittenti locali che hanno usufruito dei contributi statali, elaborato nelle graduatorie dai Co.re.com., infatti, non corrisponde agli elenchi dei fornitori che hanno ottenuto numerazione LCN per le trasmissioni in digitale terrestre, e sui quali si dovrebbe quantificare l'onere a carico dei Co.re.com. in termini di dimensionamento della struttura e valorizzazione del contributo.

Alcuni Co.re.com., a causa di scelte strategiche o per mancanza di personale quantitativamente e qualitativamente idoneo all'espletamento dell'attività di analisi dei palinsesti, si sono rivolti a società esterne per l'effettuazione del monitoraggio, altri sono ricorsi a collaborazioni con Università, ma i più sono riusciti a svolgere con il personale assegnato alla struttura anche l'attività di monitoraggio, presupposta all'effettuazione della vigilanza.

La vigilanza  
sulla  
pubblicazione  
dei sondaggi

I Co.re.com. hanno svolto l'attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa in ambito locale, contenute nel Regolamento approvato con delibera n. 256/10/CSP, e secondo le Linee guida fornite dall'Autorità. Sono stati assoggettati a controllo 250 soggetti, avviati 9 procedimenti e trasmessi all'Autorità, per l'adozione del provvedimento sanzionatorio, solo 4 relazioni istruttorie.

Il diritto  
di rettifica

Per quanto concerne l'attività delegata svolta dai Co.re.com. relativa al diritto di rettifica, nell'anno 2012 si conferma la tendenza a non ricorrere a tale strumento di tutela a livello locale se non in casi eccezionali, registrati nel numero di 5.

Si segnala che quasi tutti i Co.re.com. hanno svolto interessanti ricerche in materia di pluralismo socio-politico, oltre che operato in sintonia con l'Autorità per il rispet-



## 4. I rapporti istituzionali e l'organizzazione

to dei regolamenti in applicazione delle leggi di *par condicio* nelle campagne elettorali e referendarie durante le quali i Co.re.com. esercitano la funzione propria di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica e di correttezza dell'informazione.

Di seguito, si riporta una tabella informativa sullo stato delle deleghe ai 21 Comitati per le comunicazioni costituiti (Tabella 4.2).

**Tabella 4.2.** *I Co.re.com.: leggi istitutive, presidenti e deleghe*

	Legge istitutiva	Presidente	Deleghe I fase (delibera, stipula, decorrenza)	Deleghe II fase
Abruzzo	Legge regionale 24 agosto 2001, n. 45	Filippo Lucci	166/06/CONS 7 settembre 2006 1° ottobre 2006	23/11/CONS 1° aprile 2011 1° maggio 2011
Basilicata	Legge regionale 27 marzo 2000, n. 20	Ercole Trerotola	402/03/CONS 18 dicembre 2003 1° gennaio 2004	429/11/CONS 17 novembre 2011 1° gennaio 2012
Bolzano - Provincia autonoma	Legge provinc. 18 marzo 2002, n. 6	Hansjorg Kucera	546/07/CONS 7 dicembre 2007 1° marzo 2008	429/11/CONS 11 novembre 2011 1° gennaio 2012
Calabria	Legge regionale 22 gennaio 2001, n. 2 e s.m.i.	Alessandro Manganaro	402/03/CONS 16 giugno 2004 1° luglio 2004	668/09/CONS 16 dicembre 2009 1° gennaio 2010
Campania	Legge regionale 1 luglio 2002, n. 9 e s.m.i.	Gianni Festa	617/09/CONS 10 dicembre 2009 1° gennaio 2010	
Emilia Romagna	Legge regionale 30 genn. 2001, n. 1 e s.m.i.	Gianluca Gardini	402/03/CONS 5 febbraio 2004 1° marzo 2004	333/09/CONS 10 luglio 2009 1° ottobre 2009
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale 10 aprile 2001, n. 1	Paolo Francia	402/03/CONS 29 gennaio 2004 1° febbraio 2004	333/09/CONS 10 luglio 2009 1° ottobre 2009
Lazio	Legge regionale 3 agosto 2001, n. 19	Francesco Soro	402/03/CONS. 18 dicembre 2003 1° gennaio 2004	668/09/CONS 16 dicembre 2009. 1° gennaio 2010
Liguria	Legge regionale 24 gennaio 2001, n. 5	Pasqualino Serafini	402/03/CONS 19 febbraio 2004 1° marzo 2004	
Lombardia	Legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20	Fabio Minoli Rota	95/05/CONS 3 marzo 2005 1° maggio 2005	617/09/CONS 16 dicembre 2009 1° gennaio 2010
Marche	Legge regionale 27 marzo 2001, n. 8	Pietro Colonnella	18/04/CONS 28 luglio 2004 1° settembre 2004	340/13/CONS 26 giugno 2013 1° luglio 2013
Molise	Legge regionale 26 agosto 2002, n. 18	Federico Liberatore	617/09/CONS 16 dicembre 2009 1° gennaio 2010	429/11/CONS 14 dicembre 2011 1° gennaio 2012
Piemonte	Legge regionale 7 gennaio 2001, n. 1	Bruno Geraci	18/04/CONS 16 giugno 2004 1° luglio 2004	250/12/CONS 17 settembre 2012 1° ottobre 2012

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

	Legge istitutiva	Presidente	Deleghe I fase (delibera, stipula, decorrenza)	Deleghe II fase
Puglia	Legge regionale 28 febbraio 2000, n. 3	Felice Blasi	615/06/CONS 21 novembre 2006 1° gennaio 2007	333/09/CONS 10 luglio 2009 1° ottobre 2009
Sardegna	Legge regionale 28 luglio 2008, n. 11 e s.m.i.	Giorgio Atzori	281/13/CONS 22 giugno 2013 1° luglio 2013	
Sicilia	Legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, e s.m.i.	Ciro Di Vuolo	428/11/CONS 1° dicembre 2011 1° gennaio 2012	
Toscana	Legge regionale 25 giugno 2002	Sandro Vannini	402/03/CONS 28 gennaio 2004 1° febbraio 2004	617/09/CONS 16 dicembre 2009 1° gennaio 2010
Trento – Provincia autonoma	Legge provinc. 16 dicembre 2005, n. 19	Enrico Paissan	695/06/CONS 16 marzo 2007 1° aprile 2007	617/09/CONS 16 dicembre 2009 1° gennaio 2010
Umbria	Legge regionale 11 gennaio 2000, n. 3	Mario Capanna	402/03/CONS 5 febbraio 2004 1° marzo 2004	617/09/CONS 16 dicembre 2009 1° gennaio 2010
Valle d'Aosta	Legge regionale 4 settembre 2001, n. 26	Manuela Ghillino	402/03/CONS 17 dicembre 2003 1° gennaio 2004	
Veneto	Legge regionale 10 agosto 2001, n. 18	Alberto Cartia	18/04/CONS 23 dicembre 2004 1° febbraio 2005	

Fonte: Autorità

Al fine di evidenziare l'attività svolta dai singoli Co.re.com., si riportano di seguito alcune informazioni di sintesi relative all'attività delegata, rinviando alle relazioni annuali dei singoli Co.re.com. per gli approfondimenti.

#### **Comitato per le comunicazioni della regione Abruzzo**

Dal maggio 2012, il Co.re.com. Abruzzo esercita in regime ordinario tutte le funzioni delegabili.

L'efficienza della struttura è stata confermata dall'esecuzione esatta e puntuale delle attività delegate, senza trascurare la realizzazione di significative iniziative e progetti in materia di minori e internet, settore in cui il Co.re.com. Abruzzo ha ormai consolidato una preziosa tradizione. Si segnala l'implementazione del sistema di videoconferenza nelle sedi del Co.re.com. di L'Aquila e Pescara, a beneficio dei cittadini residenti nelle province di Pescara e Chieti.

Nella Tabella 4.3 si riportano i dati relativi alle controversie tra utenti e operatori di comunicazione.