



Figura 4.2.3 - Rapporto percentuale tra esito positivo e negativo dal 2012 al 2014



Figura 4.2.4 - Procedimenti sanzionatori avviati per macroarea vigilata



Figura 4.2.5 - Ripartizione operatori iscritti al ROC per Regione (%)

gli operatori che preferiscono maggiormente i servizi di prossimità e hanno risposto positivamente alla richiesta di contribuire a popolare la IES oltre che all'attività di regolarizzazione delle posizioni ROC già avviata dall'anno passato.

Per informazioni relative a studi, ricerche e approfondimenti sulle tematiche di competenza, nonché per le iniziative di promozione della qualità dei media e di miglioramento del rapporto della cittadinanza, anche dei minori, con i mezzi di comunicazione, è possibile consultare i siti istituzionali dei singoli Comitati regionali, riportati nella precedente tabella.

### **Il Consiglio nazionale degli utenti**

Il Consiglio nazionale degli utenti (CNU), organo collegiale istituito dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, presso l'Autorità, ha la funzione di tutelare i diritti dei cittadini protagonisti del processo comunicativo, ponendo cura particolare nel difendere i diritti e le esigenze delle persone di minore età e formulando all'Autorità, al Parlamento, al Governo nonché agli enti pubblici e privati del settore dell'audiovisivo proposte e pareri sulle tematiche riguardanti la tutela dei diritti degli utenti.

Il regolamento dell'Autorità assegna al CNU una funzione di stimolo nella salvaguardia del pluralismo e della dignità umana nel sistema della comunicazione, ispirando la propria attività ai principi costituzionali di libertà e di diritto all'informazione ed alla comunicazione ed a quelli comunitari in materia di tutela dei consumatori e degli utenti. Gli undici componenti vengono scelti dal Consiglio dell'Autorità tra gli esperti designati dalle associazioni rappresentative dell'utenza e da quelle impegnate nella tutela dei diritti dei minori e delle persone con disabilità, particolarmente qualificati in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico educativo e mass-mediale, al fine di esprimere in maniera soddisfacente il pluralismo del mondo associativo e della società civile.

L'intensa attività svolta dal CNU nel periodo di riferimento è stata improntata sia ad iniziative di *moral suasion* sia a motivate proposte di legge, al fine di tutelare l'utenza, in particolare quella appartenente alle fasce sociali più deboli e all'età evolutiva,

ritenute più vulnerabili durante la fruizione dei mezzi di comunicazione di massa.

Il CNU in più occasioni è intervenuto sulle problematiche connesse ad un uso più sicuro di Internet ed in particolare si è impegnato nella tutela dei minori sul fronte del contrasto al fenomeno della pornografia e della pedopornografia. Al fine di intervenire in maniera efficace sul fenomeno del *cyberbullismo* ha promosso e seguito un progetto inteso a creare una efficace sinergia tra diverse istituzioni ed associazioni al fine di pervenire ad una reale prevenzione e ad un incisivo controllo del fenomeno. Il CNU ha continuato nell'opera di diffusione della carta dei diritti delle persone con disabilità nelle comunicazioni e per il superamento delle barriere comunicative ed ha portato avanti le iniziative promosse all'interno del Tavolo permanente di confronto con le Associazioni delle persone con disabilità.

Il CNU ha constatato che il fenomeno del *gambling* sta diventando sempre più invasivo, in special modo tra le fasce più deboli della popolazione, ossia quella degli adolescenti, con effetti distorsivi in ambito comportamentale. Ha quindi promosso un'attività finalizzata all'approvazione della proposta di legge, contenente il divieto della pubblicità del gioco d'azzardo nella fascia protetta. Un'ulteriore proposta ha riguardato la definizione di un sistema normativo più idoneo a garantire la tutela ai minori nel settore audiovisivo rispetto all'attuale sistema basato sul controllo *ex ante* effettuato dalle Commissioni di revisione cinematografica. Particolare impegno è stato posto nell'esaminare le problematiche connesse alla programmazione del servizio pubblico radiotelevisivo con particolare riguardo alla tutela dei minori.

### **4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale**

Nel periodo compreso tra maggio 2014 e aprile 2015 sono intervenute alcune significative decisioni da parte del giudice amministrativo, con le quali sono stati tracciati indirizzi giurisprudenziali di rilievo nei settori di intervento dell'Autorità. La legge istitutiva dell'Autorità (l. 31 luglio 1997, n. 249) sancisce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in ra-



gione dell'elevato grado di specializzazione che caratterizza tale giurisdizione. In particolare, in primo grado la competenza esclusiva è attribuita al Tar Lazio, mentre in secondo grado la competenza è devoluta al Consiglio di Stato.

Sul punto è intervenuto, fra l'altro, l'art. 14 del Codice del processo amministrativo (C.p.a.). Quest'ultimo articolo, accanto alle generali ipotesi di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo di cui al precedente art. 13 C.p.a., introduce le fattispecie devolute alla competenza funzionale inderogabile del medesimo giudice e demanda al Tar Lazio, sede di Roma, la cognizione e la decisione delle controversie elencate dall'art. 135 C.p.a.. Fra queste rientrano le cause riguardanti i provvedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (art. 135, comma 1, lett. b), C.p.a.).

Nel paragrafi successivi si descriveranno brevemente i principi in punto di diritto da ultimo elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in riferimento alle materie di competenza istituzionale dell'Autorità. L'attività regolamentare dell'Autorità è fortemente influenzata dagli indirizzi giurisdizionali nazionali, ed in particolare dal sindacato del giudice amministrativo rispetto alle decisioni prese.

Nella Tabella 4.3.1 sono riportati gli esiti dell'attività svolta dall'Autorità per i diversi ambiti di funzionamento.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche si segnalano in particolare i temi che riguardano la tutela dell'utenza ed il servizio universale. In merito alla tutela dell'utenza, il Tar Lazio ha limitato l'ambito soggettivo di applicazione delle norme in materia di fornitura del codice di migrazione agli utenti (cfr. delibere n. 23/09/CIR e n. 52/09/CIR) agli operatori di rete fissa (vale a dire, gli operatori telefonici) con esclusione, dunque, dei meri rivenditori di traffico e dei cosiddetti *Internet service providers* (ISP) (Tar Lazio, n. 4574 del 25 marzo 2015). Il Tar Lazio, discostandosi da un precedente orientamento interpretativo (cfr. Tar Lazio n. 10264/12, confermato da Consiglio di Stato n. 2224/13), con sentenza n. 5215 del 19 maggio 2014 ha affermato che la delibera n. 326/10/CONS si limita a imporre la trasparenza nell'indicazione delle condizioni economiche dei servizi SMS in *roaming* (sulle quali l'Autorità vigila in base ai poteri ad essa conferiti dalla legge) senza imporre alcun tetto tariffario.

**Tabella 4.3.1 - Attività contenziosa**

Esiti attività contenziosa*	2014/15
<b>TAR</b>	
<b>AUDIOVISIVO</b>	<b>24</b>
meriti favorevoli	20
meriti sfavorevoli	4
<b>TELECOMUNICAZIONI</b>	<b>15</b>
meriti favorevoli	9
meriti sfavorevoli	6
<b>PERSONALE</b>	<b>15</b>
meriti favorevoli	4
meriti sfavorevoli	11
<b>ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO</b>	<b>3</b>
meriti favorevoli	3
meriti sfavorevoli	0
<b>PAR CONDICIO</b>	<b>2</b>
meriti favorevoli	0
meriti sfavorevoli	2
<b>CONSIGLIO DI STATO</b>	
<b>AUDIOVISIVO</b>	<b>4</b>
meriti favorevoli	2
meriti sfavorevoli	2
<b>TELECOMUNICAZIONI</b>	<b>5</b>
meriti favorevoli	4
meriti sfavorevoli	1
<b>PERSONALE</b>	<b>8</b>
meriti favorevoli	6
meriti sfavorevoli	2
<b>ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO</b>	<b>6</b>
meriti favorevoli	0
meriti sfavorevoli	6

\* Davanti al giudice ordinario sono stati definiti 2 meriti in materia di condotta antisindacale (1 favorevole e 1 sfavorevole), mentre davanti al giudice contabile è stato definito un merito favorevole in materia pensionistica.

In tema di servizio universale, il Tar Lazio, con la sentenza n. 4926 del 13 maggio 2014, ha confermato – a partire dal 2004 – l'estensione agli operatori di telefonia mobile degli oneri relativi al funzionamento del servizio universale in ragione del livello di concorrenzialità tra la telefonia fissa e mobile.

Infine, il Tar Lazio, con le sentenze nn. 1186 e 1187 del 22 gennaio 2015, ha affermato che l'applicazione retroattiva della nuova metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale introdotta dalla delibera n. 1/08/CIR non assicura il rispetto del principio di efficientamento dei costi

di fornitura del servizio universale. Ciò in quanto l'operatore, al momento della fornitura del servizio, non era a conoscenza della metodologia di calcolo del costo netto del servizio stesso mentre, se detto operatore avesse conosciuto *ex ante* la nuova metodologia applicata, avrebbe potuto operare scelte diverse nell'erogazione del servizio universale.

Con le sentenze del 18 febbraio 2015, nn. 2772, 2775 e 2769 e del 9 marzo 2015, n. 3916, il Tar Lazio ha respinto i ricorsi di Telecom, Fastweb e BT avverso la delibera n. 746/13/CONS e di Telecom e Fastweb avverso la delibera n. 747/13/CONS, recanti rispettivamente le Offerte di riferimento per il servizio *bitstream* e per i servizi di accesso disaggregato. In tali arresti, il Giudice di prime cure ha rilevato la "ragionevolezza del metodo adottato" dall'Autorità per il calcolo del costo del capitale (il cosiddetto WACC), tenendo in debito conto la crisi finanziaria che ha attraversato il Paese nel 2012, e delle altre componenti che concorrono a determinare il canone mensile dell'*unbundling* del *local loop*. Il Tar ha inoltre escluso il difetto d'istruttoria e il contestato contrasto con il diritto comunitario, rilevando come la procedura seguita dall'Autorità nell'adozione dei provvedimenti impugnati sia stata rispettosa delle "esigenze di partecipazione di tutti gli operatori e priva dei contestati "salti logici" [...] motivando adeguatamente le variazioni apportate anche alla luce delle osservazioni critiche della Commissione europea". Il Tar ha, infine, riconosciuto la piena possibilità per l'Autorità di discostarsi dalla Raccomandazione della Commissione europea adottata ai sensi dell'ex art. 7-bis in ragione delle pertinenti giustificazioni addotte.

Nel settore dei servizi media audiovisivi i più significativi interventi giurisprudenziali hanno riguardato le interruzioni pubblicitarie, il diritto di cronaca, la tutela del pluralismo, le frequenze, l'Informativa Economica di Sistema, i canoni concessori ed il diritto d'autore. Con la sentenza n. 1210 del 22 gennaio 2015 il Tar Lazio – dopo aver premesso che i lungometraggi vengono normalmente trasmessi unitariamente, senza significative soluzioni di continuità diverse da un usuale intervallo tra i due tempi – ha affermato che l'inserimento di due programmi di informazione, anche se di brevissima durata, nell'intervallo di un lungometraggio costituisce un "intervallo artificiale" ulteriore e

diverso da quello proprio del film trasmesso, creato dall'emittente in violazione dell'art. 37 del decreto legislativo n. 177/2005. Con la sentenza in parola il Tar Lazio ha, altresì, confermato il cosiddetto "principio del lordo" (di matrice comunitaria ed enunciato anche nell'art. 35, comma 7, del decreto legislativo n. 177/2005), secondo cui la "durata programmata" di una data trasmissione è il tempo compreso tra l'inizio della sigla di apertura e la fine della sigla di chiusura del programma, al lordo (appunto) della pubblicità inserita.

Con la sentenza n. 2156 del 27 aprile 2015 il Consiglio di Stato, nel confermare la pronuncia del Tar Lazio (sentenza n. 7860/2014), ha affermato che la trasmissione di immagini di incontri di calcio, oggetto di sfruttamento economico, nel corso di programmi sportivi di approfondimento – anche se poste sullo sfondo dello studio e intervallate dalle riprese degli ospiti – costituisce attività di "concorrenza all'utilizzazione economica dell'opera" e, per l'effetto, non risulta invocabile dall'emittente l'art. 70 della legge n. 633/1941, il quale prevede la libera trasmissione delle immagini utilizzate a fini di critica o di discussione.

Il Tar Lazio, con le sentenze nn. 9981 e 9982 del 25 settembre 2014, si è pronunciato sulla legittimità della procedura per l'assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale (approvata con delibera n. 277/13/CONS) – finalizzata a favorire la concorrenza nel mercato della radiotelevisione – in quanto conforme all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 259/2003 e all'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 2002/21/Ce. L'Autorità, nell'esercizio delle proprie competenze, da un lato ha tenuto conto della necessità di risolvere alcune criticità interferenziali emerse durante la consultazione pubblica, dall'altro di garantire un adeguato coordinamento internazionale derivante dalla necessità di mantenere libera la frequenza 700 MHz.

Il Tar Lazio, con la sentenza n. 5687 del 16 aprile 2014, ha affermato che l'assegnazione definitiva di una risorsa non ancora coordinata a livello internazionale non soddisfa i principi informatori dell'assegnazione delle frequenze e, in particolare, il canone dello sfruttamento ottimale delle risorse; essa risente di una provvisorietà strutturale, dovuta al fatto che l'eventuale insuccesso dei negoziati determina la lesione della posizione dell'assegnatario



di quella risorsa, violando la *par condicio* imposta dalla legge.

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 582 del 5 febbraio 2015, nel riformare la sentenza del giudice di primo grado, ha rilevato che la normativa su cui si fonda l'Informativa Economica di Sistema (di cui al decreto legge n. 545/96, come convertito dalla legge n. 650/96) "rivela l'univoca volontà di assoggettare agli obblighi in questione tutte le imprese che operano nel settore dei media" senza, peraltro, alcuna limitazione con riferimento alla latitudine dei dati che possono per suo tramite essere acquisiti dall'Autorità.

Il Tar Lazio, con la sentenza n. 6786 del 26 giugno 2014, ha affermato che, ai fini del computo del canone di concessione per lo svolgimento di attività di radiodiffusione sonora e televisiva, non si considerano riconducibili all'oggetto del rapporto concessorio, in quanto non strettamente correlati all'effettivo esercizio dell'attività radiotelevisiva: i) i ricavi derivanti dalle attività di controllo di qualità del materiale televisivo e dai servizi di duplicazione del materiale pubblicitario, controllo di qualità e certificazione; ii) i ricavi derivanti dalla cessione a terzi di diritti e relativi costi tecnici su programmi.

Il Tar Lazio con le ordinanze nn. 10020 e 10016 del 25 giugno 2014, nel rimettere alla Corte Costituzionale l'esame della legittimità costituzionale della legge attributiva del potere regolamentare in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (cfr. delibera n. 680/13/CONS), ha affermato che l'Autorità, nell'adottare il suddetto regolamento non ha violato il principio della riserva di legge; ha agito nell'esercizio delle proprie competenze; ha correttamente attuato le leggi vigenti; non ha violato il principio della riserva di giurisdizione, né quello del contraddittorio, attenendosi al rispetto dei criteri di gradualità, di proporzionalità e di adeguatezza.

Atro aspetto fondamentale riguarda l'organizzazione interna dell'Autorità. In questo ambito, il Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 1273 e 1274 dell'11 marzo 2015, n. 1224 del 10 marzo 2015, n. 815 del 17 febbraio 2015, n. 600 del 5 febbraio 2015, ha respinto gli appelli dell'Autorità avverso le sentenze del Tar Lazio emesse sui ricorsi promossi dagli operatori di comunicazione elettronica sia avverso le diffide adottate dall'Autorità per il recupero di alcune somme non corrisposte negli anni

2006-2010, sia avverso le delibere annuali per il versamento del contributo per gli anni 2009 e 2011.

Le pronunce del Consiglio di Stato si fondano su una peculiare ricostruzione del quadro normativo, di derivazione europea, in materia di comunicazioni elettroniche secondo la quale: i) l'autorizzazione generale per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica sarebbe circoscritta ai singoli "mercati rilevanti", individuati dall'Autorità, oggetto di regolamentazione *ex ante*; ii) le attività di competenza dell'Autorità nel settore delle comunicazioni elettroniche – e, in quanto tali, finanziabili con il contributo degli operatori – sarebbero limitate alla sola regolamentazione *ex ante*, con esclusione dunque di tutte le restanti attività, quali la tutela dei consumatori, la risoluzione delle controversie, la gestione delle frequenze, etc. (pur inequivocabilmente elencate all'art. 12, comma 1, della direttiva n. 2002/20/CE).

Sulla base di ciò, i giudici di Palazzo Spada hanno dunque condotto alle estreme conseguenze l'interpretazione dell'art. 12 della direttiva n. 2002/20/CE fornita dal Tar Lazio nelle sentenze impugnate con riferimento a tutti gli elementi costitutivi della fattispecie contributiva.

Con le sentenze n. 3916 del 9 marzo 2015, nn. 2775 e 2769 del 18 febbraio 2015, e n. 10652 del 23 ottobre 2014 il Tar Lazio ha rilevato che lo scrutinio delle valutazioni tecnico-discrezionali compiute dall'Autorità non è consentito al giudice amministrativo, senza invadere l'ambito della disciplina tecnica riservato all'Amministrazione. Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento dei provvedimenti impugnati, estendendosi soltanto a quei profili tecnici il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tali provvedimenti; quando in siffatti profili tecnici siano coinvolti apprezzamenti e valutazioni che presentano un oggettivo margine di opinabilità, il sindacato del giudice – oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione dei provvedimenti – è, infatti, limitato alla verifica che quei medesimi provvedimenti non abbiano esorbitato dai margini di opinabilità, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini.

#### 4.4 La collocazione dell'Autorità nel sistema nazionale

##### *I rapporti con il Governo e il Parlamento*

Come di consueto, anche in questo ultimo anno i rapporti tra l'Autorità ed il Parlamento sono stati caratterizzati da un intenso dialogo che si è essenzialmente tradotto nelle audizioni del Presidente dell'Autorità presso le Commissioni parlamentari competenti per le materie di interesse dell'Autorità. La quantità degli incontri, l'ampiezza dei temi trattati, il grado di approfondimento conseguito e la diversificazione delle sedi parlamentari in cui si sono svolte le audizioni conoscitive, testimoniano l'importanza e la proficuità di tali momenti di approfondimento e comune riflessione, quale mezzo e strumento irrinunciabile di collegamento e armonizzazione tra la funzione di indirizzo del Parlamento e l'attività regolamentare e di vigilanza dell'Autorità.

Il 9 luglio 2014, il Commissario Martusciello, in rappresentanza del Presidente Cardani, è stato ascoltato in audizione presso la Commissione Igiene e Sanità del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva su origine e sviluppi del cosiddetto caso Stamina. L'audizione era finalizzata ad acquisire elementi di conoscenza in ordine all'operato dei media nella divulgazione delle informazioni relative al metodo di cura, con particolare riguardo ai profili concernenti la tutela dei minori nella comunicazione audiovisiva. In premessa, il Commissario ha tracciato il quadro delle competenze che la legge assegna all'Autorità in materia di informazione e di tutela dei minori, in base al quale la funzione di garanzia svolta dalla medesima deve essere esercitata nel più rigoroso rispetto dell'art. 21 della Costituzione che garantisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. Per quanto riguarda la tutela dei minori (par. 1.3), l'Autorità è investita della vigilanza sul rispetto delle norme del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici e del Codice di autoregolamentazione Media e Minori. Rileva, altresì, il Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica, che dispone la garanzia dell'assoluto anonimato dei minori e impegna le emittenti televisive a *"non utilizzare minori con gravi patologie o disabili per scopi propagandistici e per qualsiasi altra ragione che sia in contrasto con i*

*loro diritti e che non tenga conto della loro dignità"*, sul cui rispetto vigila il Garante per la protezione dei dati personali. Il caso Stamina ha ricevuto una particolare attenzione mediatica nel 2013 in linea con l'evoluzione contingente dei fatti di cronaca. Per quanto riguarda i contenuti, dall'attività di monitoraggio è emerso che l'argomento è stato trattato – conformemente all'evoluzione degli eventi e agli effetti dei procedimenti avviati in sede giudiziaria e istituzionale – sotto diversi punti di vista, da quello scientifico a quello più propriamente sociale, connesso al disagio e allo stato di gravità e "urgenza" vissuto dai pazienti e dai familiari dei pazienti. Inoltre, il caso è stato trattato anche sotto il profilo della cronaca giudiziaria, in relazione alle inchieste avviate dalla Procura di Torino. In alcune trasmissioni la trattazione del caso si è caratterizzata per toni emotivi più accentuati, in particolare quelle che hanno ospitato le testimonianze dei pazienti e dei loro familiari, senza però che si siano registrati profili di violazione della vigente normativa a tutela dei minori, né all'Autorità siano giunte segnalazioni in tal senso, neanche da parte del Comitato Media e Minori, che costituisce per l'Agcom un osservatorio privilegiato sul rispetto della tutela dei minori. Alla luce del fatto che non rientrano nell'alveo delle competenze dell'Autorità le valutazioni di natura deontologica sull'attività giornalistica e quelle di natura medico-scientifica, si è rilevato che l'enfasi che in alcuni casi si è registrata nella rappresentazione del caso Stamina, con specifico riferimento ai minori, possa ritenersi giustificata anche per la valenza sociale che ha assunto il tema trattato; comunque, anche nei casi più "estremi", non sono risultati oltrepassati i limiti previsti dalla normativa vigente.

Il 10 luglio 2014, il Presidente Cardani è stato ascoltato in audizione presso la Commissione I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei Deputati per riferire in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014 recante *"misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*. In premessa, il Presidente ha evidenziato la peculiare natura "convergente" dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, prima in ordine di tempo tra le consimili Autorità europee, con competenze diffuse e trasversali sul complesso dei mercati delle reti e dei contenuti dell'informazione. Si è poi soffermato sul



progressivo accrescimento delle sue competenze, da ultimo culminate nel conferimento dei poteri in materia di regolamentazione e vigilanza nel mercato dei servizi postali (par. 1.4). Con specifico riguardo al tema oggetto dell'audizione, il Presidente ha sottolineato come ogni iniziativa finalizzata a conseguire risparmi di spesa debba essere valutata positivamente, quale fondamentale presupposto di efficienza ed economicità della macchina amministrativa pubblica, a condizione che essa non determini effetti deprimenti o limitanti della sfera di intervento, delle prerogative e delle funzioni delle Autorità amministrative indipendenti nella loro generalità.

Il 16 luglio 2014, in un'audizione presso la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il Presidente ha illustrato la proposta di revisione della disciplina regolamentare dei periodi non elettorali, in applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 28/2000 (par. 1.3). Nell'argomentare le ragioni a sostegno della proposta di modifica regolamentare, ha spiegato che, nell'attesa di un intervento legislativo di aggiornamento e sistematizzazione della materia, lo schema di regolamento ha inteso raccogliere e coordinare in un unico *corpus* regolamentare le norme contenute nei diversi provvedimenti dell'Autorità succedutisi nel tempo (cfr. delibere n. 200/00/CSP, n. 22/06/CSP e n. 243/10/CSP) introducendo contemporaneamente – per quanto possibile – le innovazioni strettamente necessarie ad uniformare il testo alle sopravvenute indicazioni della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, nonché ad adeguarlo al mutato scenario tecnologico ed alla prassi consolidata. In conclusione, il Presidente ha illustrato in dettaglio lo schema di regolamento ed ha esposto alla Commissione le principali indicazioni emerse dal ciclo di audizioni preparatorie promosso dall'Autorità con le emittenti radiotelevisive, le associazioni del settore ed i Comitati regionali per le comunicazioni.

In data 8 ottobre 2014, il Presidente è stato nuovamente ascoltato in audizione presso la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per riferire in ordine alla delibera n. 494/14/CONS del 30 settembre 2014, recante criteri per la fissazione da parte del Ministero dello sviluppo economico dei contributi annuali per l'utilizzo delle frequenze nelle bande televisive terrestri, in conformità al dettato dell'art. 3-quinquies, comma

4, del decreto-legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012. L'audizione, svoltasi sulla scia dell'ampio ed articolato dibattito sui mezzi d'informazione innescato dalla predetta delibera, ha permesso al Presidente di chiarire in primo luogo le ragioni dell'intervento dell'Autorità (par. 1.2), espressamente richiesto dal mutato contesto normativo e tecnologico (transizione analogico/digitale del sistema televisivo nazionale). Successivamente è stato ricordato alla Commissione che le vigenti disposizioni normative circoscrivono il compito dell'Autorità alla sola adozione dei criteri per la determinazione del contributo per i diritti d'uso delle frequenze radio, essendo la fissazione in concreto della sua misura rimessa ai competenti organi di Governo. Egli ha poi illustrato la lunga e complessa fase istruttoria che ha caratterizzato il procedimento (passato anche attraverso lo svolgimento di una consultazione pubblica), per passare infine alla descrizione delle ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'individuazione dei criteri preordinati alla fissazione da parte del Ministero dei contributi annuali. In ultimo, ha esposto in dettaglio i contenuti del provvedimento illustrando caratteristiche e natura del modello di determinazione del contributo, nonché i criteri di progressività adottati, le deroghe e le eccezioni introdotte, le misure individuate a tutela dell'emittenza locale e gli incentivi introdotti a sostegno degli investimenti in innovazione tecnologica sulle reti trasmissive.

Il 25 febbraio 2015 il Presidente è stato ascoltato in audizione alla Camera dei Deputati presso la IX Commissione Permanente Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, in seno all'Indagine conoscitiva sul sistema dei servizi di media audiovisivi e radiofonici. Il messaggio fondamentale veicolato in audizione dal Presidente è stato che il processo di transizione analogico/digitale, realizzandosi contestualmente al più generale processo innovativo del mondo delle comunicazioni elettroniche, ha finito per diventare un pezzo di un più generale e tumultuoso rovesciamento di contesto, in cui i tratti di discontinuità rispetto al passato, di irreversibilità del mutamento di consumi e attitudini, di definitiva messa in crisi dei modelli tradizionali di comunicazione, prevalgono sulla mera operazione di "efficientizzazione" del sistema indotta dal semplice avvento di una tecnologia innovativa. Di qui l'esigenza di guidare i processi attraverso strumenti regolamentari aggiornati



nati, frutto di analisi ed approfondimenti meditati. L'Audizione ha in tal modo consentito di illustrare, tra l'altro, le molteplici attività di studio messe in campo e concluse dall'Autorità nell'ultimo biennio allo scopo di mettere a fuoco premesse e conseguenze dei predetti processi innovativi. Si tratta in particolare delle indagini conoscitive sul "Settore dei servizi Internet e della pubblicità", su "Informazione e Internet in Italia" (par. 2.2), sulla "Televisione 2.0." (par. 1.3) e sui "Servizi di comunicazione *Machine to Machine - M2M*" (il cosiddetto Internet delle cose; par. 1.6), contributi di studio i cui contenuti hanno già trovato trattazione nelle pagine che precedono.

Il 12 gennaio 2015 il Presidente è stato ascoltato alla Camera dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet promossa e presieduta dalla Presidente Boldrini. Il tema oggetto dell'audizione attiene ad un ambito di questioni altresì oggetto di una seconda audizione parlamentare del Presidente Cardani, svoltasi il 29 aprile 2015 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, ed avente ad oggetto la proposta (ddl 1561) di introduzione nella Carta costituzionale di un articolo 34 bis finalizzato al riconoscimento costituzionale del diritto di accesso ad Internet. In entrambe le occasioni si è partiti dalla condivisa constatazione che Internet costituisce ormai una dimensione essenziale ed irrinunciabile per il presente e il futuro di qualsiasi società democratica, avendo la rete – nell'arco degli ultimi due decenni – assunto la natura di immenso spazio di libertà individuali e collettive; di fattore di crescita culturale, sociale ed economica; di mezzo universale di scambio e di conoscenza. A partire da questa premessa, il Presidente si è soffermato sui molteplici profili che, con riferimento alla natura e alle regole della rete, coinvolgono la sfera di competenze dell'Autorità. Le due audizioni sono state dunque l'occasione per affrontare, col proficuo contributo dei componenti delle due Commissioni parlamentari, temi di particolare rilevanza quali la neutralità della rete; le prospettive e le criticità dei piani di infrastrutturazione a banda larga del paese; il *digital divide* che perdura a vari livelli nel paese, nei suoi differenti aspetti di divario culturale, geografico e socio economico; il tema dei diritti sulla rete nelle sue molteplici declinazioni (diritto alla *privacy*, diritto all'oblio, tutela della dignità della persona, responsabilità editoriale, trasparenza e legittimazione dell'attività di informazione sulla rete).

La comune riflessione in entrambe le occasioni, e specifico argomento dell'audizione dedicata al progetto di modifica costituzionale, ha riguardato il tema dell'accesso alla rete da parte dell'universalità dei cittadini, sul presupposto che la libertà di espressione si manifesta sempre più anche attraverso Internet e che l'accesso diviene in tal modo mezzo e strumento irrinunciabile ai fini di un'efficace ed effettiva tutela delle libertà e dei diritti di cittadinanza. Sul punto, il Presidente Cardani ha manifestato il più convinto apprezzamento sulla filosofia retrostante la proposta di modifica costituzionale, accennando al tempo stesso agli altri possibili strumenti di intervento legislativo idonei a conseguire l'obiettivo del riconoscimento del diritto di accesso, coniugato virtuosamente con un principio di neutralità capace di definirsi nei termini di principio idoneo a temperare efficacemente i valori e le esigenze irrinunciabili di una moderna democrazia politica ed economica.

In data 2 aprile 2015, infine, il Presidente dell'Autorità è stato ascoltato alla Camera dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo. Oggetto dell'audizione è stato il testo della delibera n. 680/13/CONS, recante il Regolamento per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (par. 1.3). L'audizione e il vivace contraddittorio seguito hanno permesso di mettere a fuoco i tratti salienti del regolamento, la cornice normativa di riferimento da cui esso trae ispirazione e legittimazione, le finalità dell'intervento, sostanzialmente riconducibili ai due obiettivi di educazione alla fruizione legale dei contenuti e di contrasto alla pirateria multimediale – svolta su base industriale e su vasta scala – nonché, infine, gli strumenti di *enforcement* messi in campo ispirati al duplice obiettivo di garanzia e contemporaneo dei diritti fondamentali rilevanti in materia (libertà di espressione, tutela della riservatezza, tutela dei diritti di proprietà) e di rispetto dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. In conclusione il Presidente ha illustrato gli effetti del regolamento ad un anno dalla sua entrata in vigore, ricostruendo in dettaglio contenuti, trattamento procedimentale ed esiti delle 209 istanze complessivamente pervenute.

Quanto ai rapporti istituzionali con il Governo, l'Autorità nel corso dell'ultimo anno ha esercitato il



potere di segnalazione conferitole dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 249/1997. Nello specifico, ad agosto 2014 è stata segnalata al Governo l'opportunità di introdurre alcune modifiche alla disciplina sulla promozione degli *standard* per i decodificatori per la televisione digitale terrestre, al fine di introdurre, *ex-lege*, la specifica tecnica DVB-T2 in associazione con gli *standard* di compressione MPEG-4 o successive evoluzioni. Questa modifica legislativa consentirebbe, a parere dell'Autorità, un ottimale utilizzo dello spettro radio riservato alla televisione digitale terrestre, specialmente se associato all'attuale disponibilità di *standard* evolutivi quali l'HVEC. Ad ottobre del 2014, inoltre, l'Autorità ha segnalato al Governo l'opportunità di introdurre alcune modifiche alla disciplina di collegamento dei terminali alle reti di comunicazione. La lacuna legislativa è stata evidenziata nel corso del procedimento avviato a seguito della segnalazione di Wind, in cui l'operatore lamentava la mancata abilitazione, da parte del produttore Apple Inc., dei terminali iPhone5 alla rete LTE/4G di Wind.

La questione ha portato alla considerazione di attuare un intervento di modifica del d.lgs. 269/2001 per introdurre in capo ai produttori di terminali l'obbligo di consentire, fatte salve le ragioni tecniche, la connessione a tutte le interfacce appropriate e, dunque, l'uso delle frequenze per le quali sono stati concessi i diritti d'uso agli operatori telefonici.

Nel febbraio 2015 è stata segnalata l'opportunità di intervenire sul sistema sanzionatorio previsto dalla vigente normativa postale (articolo 21 del d.lgs. n. 261/1999 e s.m.i.) al fine di consentire all'Autorità, nell'ambito dei poteri che il legislatore ha inteso attribuirle, l'esercizio di una più efficace attività di vigilanza e di più proporzionati interventi sanzionatori. Nell'occasione, è stato chiarito, in particolare, che i profili critici rinvenibili nell'apparato sanzionatorio del settore postale sono riconducibili alla esiguità delle sanzioni comminabili a fronte di illeciti anche di rilevante gravità, soprattutto ove si consideri la possibilità, per la parte oggetto del provvedimento, di ricorrere all'istituto del pagamento in misura ridotta (cosiddetta oblazione) ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché alla sostanziale omogeneità dell'ammontare di quasi tutte le sanzioni pecuniarie previste dal citato articolo 21, anche allorché riferite a violazioni di differente gravità.

#### *Gli atti di sindacato ispettivo*

L'Autorità mantiene un costante rapporto di collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico e la Presidenza del Consiglio finalizzato all'immediato riscontro, tramite procedure interamente gestite con sistemi telematici, delle richieste di informazioni ed elementi utili al Governo per una compiuta risposta alle interrogazioni ed alle interpellanze parlamentari.

Oggetto di tali atti sono state in prevalenza le problematiche concernenti la natura, le funzioni e l'organizzazione dell'Autorità; il piano di riorganizzazione, razionalizzazione di Poste italiane S.p.A., il servizio universale e la fornitura delle prestazioni in esso ricomprese, l'impatto e le conseguenti ricadute sulla popolazione locale del suddetto piano di razionalizzazione; i criteri per la fissazione da parte del Ministero dello sviluppo economico dei contributi annuali per l'utilizzo delle frequenze televisive digitali terrestri, in conformità al dettato dell'art. 3-quinquies, comma 4, del decreto-legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012; la visione strategica nazionale per il settore delle telecomunicazioni, sviluppo dell'infrastruttura di rete e *governance* dell'Agenda Digitale; il piano industriale indirizzato ad un più rapido sviluppo delle reti in fibra di nuova generazione, coerentemente con gli obiettivi posti dall'Agenda Digitale Europea; lo sviluppo delle reti di nuova generazione e i risultati dell'indagine conoscitiva – svolta congiuntamente con l'AGCM – sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga; la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, la promozione dell'offerta legale di opere digitali, l'educazione degli utenti alla corretta fruizione delle stesse e l'*enforcement* degli strumenti di tutela del diritto d'autore online; l'applicazione delle norme per la tutela sul diritto d'autore a siti Internet che mettono a disposizione dei bambini delle scuole primarie materiale didattico; l'operazione Telefonica-Telecom Italia ed in particolare l'attuazione della disciplina in materia di *golden powers* e la separazione della rete di Telecom Italia; le iniziative volte alla separazione societaria della infrastruttura della rete di telecomunicazione e alla definizione del relativo modello di *governance*; le

difficoltà di ricezione del segnale, in particolare dei canali RAI, riscontrate in alcune aree del Paese a seguito del passaggio dalla trasmissione analogica al digitale terrestre; le problematiche connesse al contratto di servizio tra la Rai e il Ministero dello sviluppo economico; l'azione di vigilanza e sanzionatoria nei confronti degli operatori in relazione alle truffe nei contratti a distanza a tutela dei consumatori, l'attivazione non richiesta di servizi su cellulari; la regolamentazione concernente il piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre in chiaro e a pagamento; le valutazioni connesse al Sistema integrato delle comunicazioni (SIC); la distribuzione delle risorse pubblicitarie all'interno del mercato televisivo; il pluralismo politico istituzionale sulle reti televisive e la sua tutela; le limitazioni alla partecipazione in imprese editrici di giornali quotidiani imposta ai soggetti esercenti l'attività televisiva; la regolamentazione dei servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica e la fornitura di media audiovisivi a richiesta.

#### *I pareri resi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato*

Nel corso dell'ultimo anno l'Autorità, nell'ambito della collaborazione istituzionale con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 1, comma 6, lett. c), n.11, della legge n. 249 del 1997, ha reso all'Autorità antitrust un parere in ordine agli schemi di provvedimento di non accertamento di infrazione e di accettazione di impegni relativi al caso – I757 – Ostacoli all'accesso al mercato di un nuovo operatore di telefonia mobile. Nella fattispecie l'istruttoria, avviata dall'AGCM nei confronti delle società Telecom Italia, Wind e Vodafone per accertare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza volta ad ostacolare l'accesso al mercato dei servizi di telefonia mobile dell'operatore virtuale Bip Mobile S.p.A., è stata successivamente ampliata con riferimento agli accordi integrativi stipulati da Telecom Italia e Wind con alcuni *dealer multibrand*. A seguito del suddetto ampliamento, Wind e Telecom hanno presentato impegni riferiti agli accordi che sono stati ritenuti dall'AGCM idonei – anche con riferimento alla loro durata – all'obiettivo di rimuove

vere qualunque ostacolo artificiale all'ingresso ed all'affermazione sul mercato di operatori di telefonia mobile non consolidati a sufficienza da affrontare gli investimenti necessari ad un'integrazione verticale in una rete di vendita proprietaria o monomarca. Nel parere favorevole, l'Autorità ha condiviso la definizione del mercato rilevante dell'AGCM, la valutazione di assenza di operatori con significativo potere di mercato, nonché la posizione assunta dall'AGCM di non accertamento di infrazione dell'art. 101 TFUE e di accettazione degli impegni.

Nel periodo di riferimento è proseguita anche l'attività di redazione dei pareri richiesti dall'AGCM ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis e comma 6, del Codice del consumo come modificato dal decreto legislativo n. 21/2014. In relazione al comma 1-bis, i provvedimenti trasmessi dall'AGCM sono stati analizzati allo scopo di valutare la riconducibilità della condotta all'ambito di applicazione di una norma settoriale di diretta derivazione europea, idonea, in quanto tale, a radicare anche la competenza dell'Autorità stessa ad intervenire nel caso di specie. Con riferimento al comma 6, invece, è stata valutata l'attitudine del mezzo di comunicazione utilizzato a incidere e amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della pratica commerciale.

#### *La Polizia Postale e delle Comunicazioni*

La Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni (Sezione), nel periodo di riferimento ha collaborato con l'Autorità, nell'ambito del protocollo d'intesa vigente, per lo svolgimento delle attività di verifica sulle infrastrutture e reti di telecomunicazione e dei connessi servizi e prodotti. Anche sulla scorta delle segnalazioni pervenute all'Autorità da parte degli utenti, la Sezione di Polizia Postale ha collaborato nella realizzazione di attività ispettive nei confronti di alcuni operatori di servizi di telecomunicazione. Tale attività è stata finalizzata soprattutto a verificare il rispetto della normativa regolamentare di settore e, soprattutto, il rispetto del Codice di autoregolamentazione sui servizi *premium* (CASP) in materia di corretto utilizzo delle numerazioni a sovrapprezzo su numerazioni cosiddette in *decade* 48.

Nell'ambito di tali verifiche, la Sezione ha svolto una minuziosa attività di monitoraggio, attraverso



navigazione da *smartphone*, finalizzata a verificare la conformità delle procedure di attivazione dei servizi a sovrapprezzo in decine 48 ai principi contenuti nel CASP, nonché alla corretta informazione agli utenti della natura del servizio “in abbonamento” e le modalità di attivazione e disattivazione dello stesso. Tale attività ha interessato alcuni operatori di telefonia mobile.

La Sezione, ha svolto, altresì, attività di collaborazione nello svolgimento di ispezioni nei confronti di una pluralità di operatori di telefonia fissa, finalizzate a verificare, anche con riferimento a segnalazioni inviate da utenti, il rispetto della normativa di settore in materia di attivazione, migrazione, *Number Portability* (NP) e cessazione nei servizi di accesso alla rete fissa ed, in generale, della normativa a tutela dell'utenza.

Nel periodo di riferimento è continuata anche l'attività di verifica delle numerazioni a valore aggiunto del tipo 899, 892 e 895 pubblicizzate nel corso di trasmissioni televisive, al fine di accertare il rispetto della normativa vigente in materia di servizi a sovrapprezzo e, in particolare, la conformità alla normativa relativa al messaggio informativo iniziale, dei servizi offerti e della tariffazione applicata, con particolare riferimento alla delibera n. 26/08/CIR, al decreto n. 145/06 (artt. 12 e 13), nonché al Regolamento in materia di pubblicità radio-televisiva e televendite, di cui alla delibera n. 538/01/CSP e successive modifiche ed integrazioni e delle disposizioni in materia di propaganda di tipo interattivo, audiotex e videotex e similari (cfr. art. 1 comma 26 del Decreto n. 545/96, come modificato dalla legge 23 dicembre 1996 n. 650).

#### *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 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 nelle Unità Speciali, assicura ogni possibile forma di sinergia e professionalità in grado di incidere in maniera fles-

sibile e determinante sulla qualità degli interventi e sulla loro efficacia.

Nel periodo considerato, il rapporto di collaborazione si è incentrato principalmente sulle seguenti attività: i) versamento del canone di concessione dovuto dalle imprese radiotelevisive; ii) rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione; iii) verifica delle posizioni di controllo o collegamento nell'editoria; iv) rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva a garanzia degli utenti (pubblicità, televendite, tutela dei minori, ecc.); v) rispetto delle norme sul diritto d'autore *online*.

Le attività del Nucleo Speciale si sono sviluppate anche sulla base di iniziative autonome, con il contributo dell'Ufficio Operazioni del Comando Unità Speciali, nella duplice direzione di analisi di contesto e di valutazione del rischio delle aree di competenza dell'Autorità.

Nel periodo di riferimento, il Nucleo Speciale ha concluso 139 accertamenti. Di questi, circa la metà sono scaturiti da apposite richieste di collaborazione dell'Autorità, in virtù del Protocollo di Intesa. Sono state segnalate all'Autorità 88 irregolarità di natura amministrativa; i soggetti denunciati all'Autorità Giudiziaria sono stati 21. In merito al versamento del 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). A tal fine, viene utilizzato un *database* contenente i dati relativi ai 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 che non hanno regolarmente versato il canone dovuto.

Gli interventi eseguiti nei confronti di alcune imprese televisive nazionali hanno permesso di scoprire rilevanti casi di evasione della contribuzione dovuta. Le risultanze dei controlli sono state oggetto di segnalazioni dell'Autorità al Dipartimento per le comunicazioni del Ministero dello sviluppo economico.

Con riferimento al rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione (*"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: i) acquisizione di supporti magnetici e di pubblicazioni; ii) gestione delle segnalazioni relative ad emittenti e pubblicazioni locali, interfacciandosi, a seconda delle esigenze, con i Comandi Provinciali della Guardia di Finanza; iii) assistenza diretta attraverso risorse dedicate. Quest'attività viene svolta prevalentemente durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni *referendum*.

In ordine alla verifica delle 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 di 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.

In base al D.P.R. n. 223 del 25 novembre 2010, l'Autorità comunica – su richiesta del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri – se l'assetto proprietario della società editrice istante risulti conforme alla normativa vigente e se 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 alcune disposizioni di salvaguardia che impediscono ad 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 ad un'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"*. Gli accertamenti svolti hanno consentito in diverse circostanze di ricostruire complessi e articolati schemi societari e cooperativistici disposti in parallelo e del tutto separati formal-

mente, 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 elargizioni.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva e radiofonica a garanzia dell'utenza, i controlli sulla programmazione televisiva e radiofonica hanno lo scopo di consentire all'Autorità l'esercizio del potere di vigilanza di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249. L'attività investigativa del Nucleo Speciale si sostanzia nel *"monitoraggio"* della programmazione irradiata dalle emittenti televisive e radiofoniche e riguarda principalmente la pubblicità, le televendite, la tutela degli utenti e dei minori (legge n. 223/1990 e d.lgs. n. 177/2005 e modificazioni). 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 allo sviluppo fisico, psichico e morale dei minori, e di trasmissioni di contenuto pornografico in fascia notturna).

In tema di rispetto delle norme sul diritto d'autore *online*, infine, il legislatore ha attribuito all'Autorità specifiche competenze (cfr. legge n. 633/1941, d.lgs. n. 177/2005; d.lgs. n. 70/2003, di recepimento della direttiva comunitaria 2000/31 sul commercio elettronico). In tale contesto, il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza ed i suoi Reparti territoriali svolgono un costante ed attento monitoraggio della rete Internet, nella consapevolezza che gli illeciti ivi perpetrati possono costituire distorsioni di mercato. Peraltro, con l'entrata in vigore del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (cfr. delibera n. 680/13/CONS), è stato istituito il Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali, che è composto da una pluralità di soggetti, tra cui appunto anche il Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di finanza.

#### *L'organo di Vigilanza*

L'Organo di Vigilanza (OdV) è stato istituito nel 2009 a seguito dell'approvazione da parte dell'Au-



torità della proposta di Impegni presentata da Telecom Italia (delibera n. 718/08/CONS). L'OdV, quale organo indipendente che vigila sulla corretta esecuzione degli Impegni assicura il più ampio rispetto del principio della parità di trattamento, nello svolgimento delle proprie funzioni e adotta, nei confronti di Telecom Italia, provvedimenti e raccomandazioni atti a stimolare una più corretta attuazione degli Impegni, ossia a garantire che i diversi operatori presenti sul mercato abbiano la possibilità di accedere alla rete dell'*incumbent* senza alcun ostacolo o pregiudizio, in piena parità di accesso rispetto alle divisioni commerciali interne della stessa Telecom Italia. A tal fine, di propria iniziativa o su segnalazione di terzi, procede alla verifica di eventuali inadeguatezze o anomalie, comunicandole all'Autorità secondo i tempi ed i modi previsti dal proprio Regolamento. L'OdV non sostituisce l'Autorità in alcun modo: le valutazioni e le eventuali decisioni adottate sulla corretta esecuzione degli Impegni non pregiudicano l'esercizio dei poteri dell'Autorità, alla quale è riservata l'attività di accertamento delle violazioni degli Impegni.

Le attività dell'OdV riguardano in prevalenza i seguenti ambiti: *delivery*, co-locazione e clienti *wholesale*; incentivi, codice comportamentale, divieto di vendita da parte delle forze di rete e segnalazioni di servizi non richiesti; sistema di monitoraggio delle performance; trasparenza dei piani tecnici per la qualità e per lo sviluppo della rete; integrazione della contabilità regolatoria e *transfer charge*; trasparenza dei piani di sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione; istituzione dell'organismo sulle controversie e deflazione del contenzioso.

Il *board* è composto da tre Componenti che svolgono le loro funzioni in assoluta indipendenza. L'attuale Presidente dell'OdV è il Professor Antonio Sassano, designato dall'Autorità e nominato da Telecom Italia insieme agli altri componenti del Collegio, il Professor Marco Lamandini (indicato dall'AGCOM) e il Professor Michele Polo (indicato da Telecom Italia). L'OdV è supportato nella sua attività da un Segretario Generale (dott. Fabrizio Dalle Nogare) e da un Ufficio di vigilanza che svolge, su richiesta ed indicazioni dell'OdV, attività preliminari ed ausiliarie alla trattazione delle segnalazioni.

L'OdV si riunisce almeno una volta al mese e acquisisce le informazioni e i dati necessari allo svolgimento delle proprie funzioni presso tutti gli uffici di Telecom Italia. Ogni tre mesi viene inviata all'Autorità una relazione sull'attività svolta e le eventuali anomalie o inadeguatezze riscontrate nell'attuazione degli Impegni. Entro il mese di marzo di ogni anno l'OdV pubblica sul proprio sito *web* la Relazione annuale sulle attività svolte ed i risultati conseguiti. L'ultima Relazione è stata presentata il 9 marzo 2015.

Al fine di consolidare i risultati raggiunti ed aumentare le garanzie di non discriminazione nel mercato dell'accesso rafforzando le attività di vigilanza, l'OdV nel corso dell'ultimo anno ha continuato il dialogo con gli Operatori alternativi ed intensificato il confronto già avviato con l'Autorità, attraverso regolari consultazioni e scambi di opinioni sulle tematiche rientranti nel contorno delle attività dell'Organo di vigilanza da una parte e sulle questioni regolamentari della rete d'accesso dall'altra. In particolare, i temi di confronto hanno riguardato le tematiche e le sfide connesse con il rinnovamento e l'evoluzione del modello di *equivalence*. L'OdV ha comunicato all'Autorità le proprie attività di definizione delle proposte di adeguamento da apportare agli Impegni nell'ottica del rafforzamento del principio di *equivalence of access*.

#### *Le università e gli enti di ricerca*

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha intensificato i rapporti di collaborazione con il mondo accademico e della ricerca, attraverso la prosecuzione del programma di ricerca Screen – Servizi e contenuti delle reti di nuova generazione – e l'implementazione delle attività di progetto e sviluppo comprese nell'ambito della Convenzione Ugo Bordoni. L'Autorità ha anche approvato il nuovo Regolamento contenente la bozza di convenzione e le nuove Linee guida per l'attivazione di convenzioni con le università o centri di ricerca, improntate a criteri di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa (cfr. delibera n. 176/15/CONS). Quanto alle attività in collaborazione con la Fondazione Ugo Bordoni, queste hanno previsto, tra l'altro, l'attuazione di progetti in materia di tutela del diritto d'autore *online* e le garanzie dei consumatori.

Particolarmente intenso è stato il presidio dell'Autorità sulle iniziative pubbliche rientranti nell'ambito delle materie di propria competenza istituzionale. A tal proposito si segnala che, nel corso del 2014, l'Autorità ha sostenuto decine di occasioni pubbliche di dibattito e confronto, rilasciando il proprio gratuito patrocinio per la promozione di eventi pubblici e incoraggiando la partecipazione di utenti, *stakeholder* e mondo accademico sui temi attinenti ai diversi segmenti delle comunicazioni.

#### 4.5 La collocazione dell'Autorità nel sistema internazionale

##### *Il settore delle comunicazioni in Europa: verso un mercato unico dei servizi digitali*

Alla fine del 2014 ha preso avvio il dibattito istituzionale sui temi che caratterizzeranno la prossima revisione della legislazione europea dei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi.

L'avvio di tali importanti processi di riforma, formalizzato dal programma di lavoro della Commissione europea per il 2015, giunge in un momento in cui l'evoluzione tecnologica e le dinamiche dei mercati mostrano il consolidamento di tendenze destinate a mutare radicalmente il contesto di riferimento, sollecitando una riflessione approfondita in merito all'opportunità di aggiornamenti regolamentari in una prospettiva di lungo periodo. La natura intimamente convergente delle reti *all IP* e l'affermazione di nuovi attori che forniscono indifferentemente su tali reti servizi tradizionali e servizi sostitutivi dei servizi di comunicazione elettronica, servizi multimediali e servizi della società dell'informazione, rende sempre più complessa la demarcazione tra i diversi plessi normativi che attualmente presiedono ai vari mercati tradizionali.

Tali considerazioni si collocano nel più ampio contesto della riflessione in corso a livello globale circa il rapporto tra fornitori di servizi di accesso ad Internet e fornitori di contenuti e applicazioni *online* (si pensi al dibattito statunitense su *open Internet*, culminato nella decisione del regolatore federale FCC del febbraio scorso) e al trattamento giuridico

dei vari soggetti che operano nella nuova catena del valore dei servizi digitali.

In virtù del proprio assetto istituzionale, l'Autorità si è adoperata per presidiare i suddetti processi legislativi e fornire il punto di vista di un regolatore convergente nei vari contesti istituzionali, nazionali ed europei.

##### *Le comunicazioni elettroniche*

Nel periodo di riferimento, il sistema europeo di cooperazione regolamentare nel settore delle comunicazioni elettroniche ha continuato ad operare sulla base della consolidata dialettica tra ANR, Commissione europea e il *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC), nell'ambito dei procedimenti multilivello di definizione delle misure regolamentari nazionali. In linea con il proprio regolamento istitutivo, il BEREC si è affermato come interlocutore privilegiato delle istituzioni europee in relazione a tutti i processi di riforma legislativa settoriale e di revisione dei relativi atti di *soft law*.

In tale contesto, l'Autorità ha confermato il proprio costante contributo alle attività del BEREC, assumendosi la responsabilità di coordinamento di filoni strategici d'attività. Tra essi, si segnala in primo luogo la definizione di un'*opinion* del BEREC in merito all'importante processo legislativo relativo alla proposta di regolamento, il cosiddetto *Telecom Single Market*. Un gruppo di lavoro internazionale appositamente previsto, guidato dall'Autorità, ha monitorato il processo legislativo europeo di co-decisione ed ha elaborato il parere del BEREC sulla risoluzione parlamentare di prima lettura dell'aprile 2014. Il medesimo gruppo ha quindi coordinato il posizionamento del BEREC in relazione alle numerose proposte di compromesso elaborate dal Consiglio dell'Unione nel periodo di riferimento, sino alle più recenti proposte della presidenza di turno lettone, in materia di *roaming* internazionale e neutralità della rete.

All'inizio del 2015, la Commissione ha lanciato l'ambizioso progetto di definizione di una strategia europea per la creazione di un mercato unico dei servizi digitali (cosiddetta *Digital Single Market Strategy*), nel cui ambito si iscriveranno le proposte di riforma legislativa nei settori di competenza dell'Autorità.



Anche il filone d'attività avviato dal BEREC per un'approfondita analisi prospettica del contesto tecnologico e di mercato e delle conseguenti possibili esigenze di revisione del vigente quadro legislativo, sia attraverso riflessioni interne, sia mediante un'interlocuzione con la Commissione europea, è coordinato dall'Autorità ed è destinato a assumere sempre maggiore rilevanza lungo l'intero iter di riforma legislativa. L'Autorità ha continuato ad assicurare l'attività di coordinamento in relazione allo studio del fenomeno "Machine to Machine" e delle sue possibili intersezioni con il quadro regolamentare attuale e futuro delle comunicazioni elettroniche.

Sul versante della *governance* interna del BEREC, l'Autorità ha coordinato il progetto di revisione dell'architettura operativa dell'organismo culminato, nel dicembre scorso, in una nuova versione del regolamento interno del Comitato dei regolatori, ispirata a criteri di ottimizzazione dell'efficienza e della trasparenza delle attività dei gruppi di lavoro.

In continuità con il passato ed in linea con gli obblighi derivanti dalla direttive di settore, l'Autorità ha assicurato il presidio di tutte le linee d'attività del BEREC, contribuendo al perseguimento degli obiettivi di armonizzazione regolamentare e promozione del mercato interno delle comunicazioni elettroniche. A tale riguardo, nel corso del periodo di riferimento l'Autorità è stata impegnata nel processo di aggiornamento della lista dei mercati rilevanti, culminato nell'adozione di una nuova Raccomandazione della Commissione che, seppur non vincolante, incide significativamente sulle attività di regolamentazione *ex ante* di competenza delle ANR. La partecipazione attiva al BEREC rappresenta, peraltro, uno strumento chiave ai fini del conseguimento degli obiettivi istituzionali di promozione delle dinamiche concorrenziali di lungo periodo, dell'innovazione tecnologica e della tutela del consumatore, assegnati all'Autorità dalla legislazione europea e nazionale di settore.

L'Autorità ha altresì assicurato il proprio contributo tecnico regolamentare nelle attività di tutti i comitati settoriali europei, partecipando al *Radio Spectrum Policy Group* (RSPG) ed integrando la composizione delle delegazioni nazionali presso il Comitato Comunicazioni ed il Comitato Radio Spettro.

#### *L'audiovisivo*

Il rafforzamento della cooperazione tra le Autorità di regolamentazione dell'audiovisivo continua ad essere promosso con decisione in ambito europeo; ciò è testimoniato dall'importanza riconosciuta dalla Commissione europea all'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), organismo consultivo istituito dalla stessa Commissione nel 2014, e dal ruolo assegnato all'ERGA nell'ambito della prossima revisione della Direttiva Servizi Media Audiovisivi. Il programma di lavoro dell'ERGA per il 2015 prevede infatti l'approfondimento di quattro temi di fondamentale importanza per il futuro della regolamentazione di settore: indipendenza dei regolatori nazionali, giurisdizione materiale, giurisdizione territoriale e tutela dei minori. La Commissione ha inoltre coinvolto l'ERGA ai fini della raccolta delle valutazioni degli attori istituzionali e di mercato dei 28 Stati membri per un'analisi costi/benefici dei principali presidi regolamentari definiti dalla Direttiva sui servizi di media audiovisivi (SMAV), nell'ambito del programma REFIT, finalizzato alla valutazione di efficacia della vigente legislazione europea e delle possibili aree di semplificazione.

L'Autorità svolge un ruolo centrale all'interno dell'ERGA, partecipando attivamente a tutti i gruppi di lavoro e assumendo la presidenza del gruppo sull'indipendenza dei regolatori. A tal riguardo, l'Autorità ha coordinato le attività di elaborazione di una posizione comune ERGA (adottata nell'ottobre 2014) e sta coordinando la stesura di un rapporto volto ad identificare i principali criteri (*de jure* e *de facto*) su cui fondare il principio di indipendenza dei regolatori di settore.

#### *I servizi postali*

Nel periodo di riferimento, sono proseguiti i lavori del Gruppo dei Regolatori Europei per i Servizi Postali (ERG-P) all'interno del quale l'Autorità ha assicurato un'attiva partecipazione, confermando l'impegno di istituzione coordinatrice del gruppo di lavoro sulla regolamentazione del Servizio universale. Si segnalano, tra le principali attività dell'ERG-P nel periodo di riferimento, le due importanti consultazioni pubbliche lanciate sull'implementa-

zione del Servizio universale nel settore postale e sulle *best practice* in tema di protezione dei consumatori, nonché i rapporti sullo stato della liberalizzazione del mercato nel settore postale europeo, sulla qualità del servizio postale, sulla tutela dei consumatori e la gestione dei reclami, sul recapito delle spedizioni postali legate all'*e-commerce* nell'ambito della liberalizzazione del mercato e sui principali indicatori di monitoraggio del mercato postale.

#### *La cooperazione internazionale*

Oltre all'impegno profuso all'interno di tutte le piattaforme ed i gruppi consultivi formalmente previsti dal quadro regolamentare europeo di riferimento, l'Autorità è promotrice di dinamiche di cooperazione regolamentare su scala internazionale, attraverso la partecipazione alle varie piattaforme regolamentari settoriali e mediante iniziative bilaterali, finalizzate allo scambio di buone pratiche e competenze regolamentari nei settori di competenza.

Il progetto di gemellaggio (*twinning*) con il regolatore tunisino del settore delle comunicazioni elettroniche, la *Instance Nationale Des Telecommunications* (INT), che l'Autorità si è aggiudicato come capofila di un consorzio costituito dal regolatore spagnolo e dalla *Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services* del Ministero francese dell'Economia, Industria e Lavoro, ha preso avvio lo scorso gennaio. Il *twinning* avrà durata di 24 mesi per un valore di 1,2 milioni di Euro, con cui la Commissione europea finanzia tutte le attività legate allo svolgimento del progetto, il cui obiettivo è di contribuire all'evoluzione concorrenziale dei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dei servizi postali in Tunisia, mediante il potenziamento del quadro regolatorio nel quale l'INT opera.

Altra cornice nell'ambito della quale l'Autorità ha sviluppato la propria dimensione internazionale è quella del programma *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX), finanziato

dall'Unione europea e finalizzato all'approssimazione del quadro regolamentare di Paesi non UE all'*Acquis communautaire*; in tale contesto, l'Autorità ha ricevuto nel giugno 2014 la visita del *Broadcasting Council* della Repubblica Macedone, per un trasferimento dell'esperienza maturata nel monitoraggio delle rappresentanze politiche nel settore audiovisivo.

Con riferimento agli impegni bilaterali, si ricorda l'incontro con la Commissione permanente per i mezzi di comunicazione del Senato della Repubblica Ceca, sul tema della tutela del pluralismo e della concorrenza nel settore dei media e quello con la *National Commission on Television and Radio* (NCTR) dell'Armenia, sui temi della transizione al digitale. Degna di nota è inoltre la collaborazione dell'Autorità con la *National Broadcasting and Telecommunications Commission* (NBTC) della Thailandia, volta a fornire un contributo ad un progetto di formazione diretto a giovani funzionari dell'Autorità thailandese in materia di regolamentazione dei sistemi di comunicazione mobili, di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, di *best practice* in materia di protezione dei consumatori, di analisi dei mercati e di digitalizzazione radiotelevisiva.

Con riferimento agli impegni multilaterali, l'Autorità continua ad offrire la propria partecipazione attiva alle piattaforme di regolatori sia del settore audiovisivo (*l'European Platform of Regulatory Authorities* ed il *Network* dei regolatori dell'area mediterranea), sia del settore delle comunicazioni elettroniche (*l'European Mediterranean Regulators' group* ed il Gruppo dei regolatori dell'America latina), nonché alle attività dei comitati regolamentari operanti nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ed ITU e dei principali *think tank* internazionali operanti negli ambiti istituzionali e di mercato di interesse dell'Autorità.