

di opinioni (*hate speech*) che possono costituire un incitamento alla violenza e ai crimini generati dall'odio (*hate crimes*) sostenendo la formazione di un clima culturale e sociale non rispettoso della dignità umana e del principio di non discriminazione. Anche il bullismo e il *cyberbullying* si configurano come l'espressione della scarsa tolleranza e della non accettazione verso chi è diverso per etnia, religione, caratteristiche psicofisiche, genere, identità di genere, orientamento sessuale e particolari realtà familiari. È soprattutto nella disinformazione e nel pregiudizio che si annidano fenomeni di devianza giovanile che possono scaturire in violenza generica o in più strutturate azioni di bullismo. Pertanto, i *mass media* giocano un ruolo importante nella prevenzione e nel contrasto di tale preoccupante fenomeno. I media, invero, sono tenuti ad agevolare (insieme alla famiglia e alla scuola) la funzione educativa, ivi compresa l'educazione alla cittadinanza, e a promuovere i valori sanciti e tutelati nella Costituzione, in particolare i diritti inviolabili di ogni essere umano¹⁸, il riconoscimento della pari dignità sociale¹⁹ e, in generale, i valori di democrazia e tolleranza cui è ispirata la pacifica convivenza civile. Tali considerazioni hanno spinto l'Autorità ad adottare il citato Atto di indirizzo allo scopo di richiamare i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici al rigoroso rispetto, nell'ambito dei programmi di informazione e di intrattenimento, dei principi fondamentali sanciti a garanzia degli utenti, con specifico riguardo ai soggetti a rischio di discriminazione.

L'Autorità ha uniformato le proprie attività di monitoraggio e di vigilanza sul rispetto dei criteri ivi enunciati, manifestando il proprio indirizzo interpretativo delle relative disposizioni contenute in particolare negli articoli 3, 32, comma 5, e 34 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici. Nell'ambito di queste tematiche il Presidente Cardani è stato ascoltato in audizione alla Camera

dei Deputati presso la Commissione Jo Cox, istituita con il compito di condurre attività di studio e ricerca, anche attraverso lo svolgimento di audizioni, su temi quali l'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio.

In questa ottica, si segnala, come detto, l'attenzione crescente verso il fenomeno della diffusione della disinformazione *online* e della diffusione e condivisione di notizie false, provenienti da una fonte non professionale, attualmente al centro di un dibattito che coinvolge non solo l'opinione pubblica, ma anche centri di ricerca e istituzioni a livello internazionale. Pur non trattandosi di un tema nuovo, la circolazione di notizie false in Internet e, soprattutto, la condivisione indiscriminata delle medesime sui *social media*, ha comportato una capillare propagazione del fenomeno, attribuendogli una rilevanza prima inedita.

La principale ricaduta del fenomeno interessa direttamente i principi sanciti a tutela del pluralismo informativo e, segnatamente, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, che sono individuati dall'art. 3 del Testo unico tra i principi fondamentali cui deve uniformarsi il sistema dei servizi di media audiovisivi: lo stesso Testo unico, nel qualificare l'attività di informazione quale *"servizio di interesse generale"*, stabilisce che *"La disciplina dell'informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce: a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni"*. La garanzia del pluralismo rappresenta, infatti, una delle principali missioni di cui l'Autorità è investita sin dalla sua istituzione.

Alcuni preliminari spunti di riflessione sul tema *fake news* da parte dell'Autorità sono emersi durante il dibattito svoltosi il 9 febbraio 2017 alla Camera dei Deputati. Sulla scorta dell'esperienza maturata in altri Paesi, in particolare gli approcci di cd. *soft regulation* (Stati Uniti, Germania e Francia), e in attesa di eventuali interventi del legislatore nazionale o comunitario, l'Autorità ha inteso incoraggiare un

¹⁸ Secondo l'articolo 2 della Costituzione Italiana *"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*.

¹⁹ Secondo l'articolo 3 delle Costituzione Italiana *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egualianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*.

dialogo tra gli attori coinvolti: gestori delle piattaforme, federazioni rappresentative di agenzie o testate nazionali, servizi di media audiovisivi.

Sul tema, l'Autorità ha svolto anche *workshop* di natura tecnica che hanno coinvolto informatici, statistici, economisti, sociologi e giuristi, con l'obiettivo di affrontare il problema della disinformazione attraverso un approccio olistico²⁰.

A tal fine l'Autorità, con delibera n. 309/16/CONS, ha avviato un'Indagine conoscitiva sulle piattaforme digitali e il sistema dell'informazione, che, tra l'altro, approfondisce il tema della disinformazione. Le risultanze dell'Indagine saranno pubblicate nel corso del 2017.

Comunicazione politica

L'Autorità, sulla scia del nuovo orientamento giurisprudenziale scaturito dalle due sentenze del Consiglio di Stato (n. 6066 e n. 6067 del 10 dicembre 2014), già applicato lo scorso anno, ha concluso cinque procedimenti concernenti la verifica del rispetto del pluralismo nei notiziari nazionali e regionali, relativamente al periodo non elettorale (una archiviazione e quattro inviti). L'Autorità, in particolare, ha ritenuto di fondare le sue valutazioni non solo sul dato quantitativo – che resta tuttora un oggettivo dato di partenza – ma anche su elementi di carattere qualitativo, avuto riguardo all'agenda politica del periodo e al dettaglio degli argomenti trattati, con riferimento al complesso dell'offerta informativa. Inoltre, va evidenziata, nei confronti di un fornitore di servizi di media audiovisivi in ambito nazionale,

l'adozione di una delibera di accertamento della disparità di trattamento tra le posizioni favorevoli e contrarie alla riforma costituzionale precedentemente all'avvio della campagna referendaria, nonché una raccomandazione rivolta a tutte le emittenti radiotelevisive pubbliche e private nazionali.

Per quanto riguarda la *par condicio* elettorale, si evidenzia che la disciplina adottata per tutti i *referendum* in ambito locale (delibera n. 89/14/CONS) – fatta eccezione per quelli costituzionalmente previsti – è stata applicata nei quattro *referendum* consultivi, propositivi e abrogativi di pertinenza locale occorsi nel periodo considerato, senza dar luogo a ulteriori regolamenti.

Nel corso del 2016, con la delibera n. 137/16/CONS è stata dettata la disciplina attuativa della legge n. 28 del 2000 riferita al turno di amministrative svoltesi nel corso dell'anno e, specificamente, al turno nazionale del 5 giugno (consultazioni per le elezioni di 1.311 Comuni), al turno straordinario elettorale per Comuni in Friuli-Venezia Giulia (23 ottobre 2016), in Trentino Alto-Adige (6 novembre 2016) e in Sicilia (27 novembre 2016). Inoltre, in data 4 dicembre 2016, si è svolto il *referendum* popolare confermativo per la riforma costituzionale (delibera n. 448/16/CONS). Durante tali campagne elettorali, l'Autorità – che ha approntato un'apposita unità dedicata alla *par condicio* – ha adottato provvedimenti che riguardano principalmente fattispecie di comunicazione istituzionale e parità di trattamento dei soggetti politici nei programmi di informazione.

La Figura 1.3.2 riporta in dettaglio l'attività svolta dall'Autorità per tipo di provvedimento.

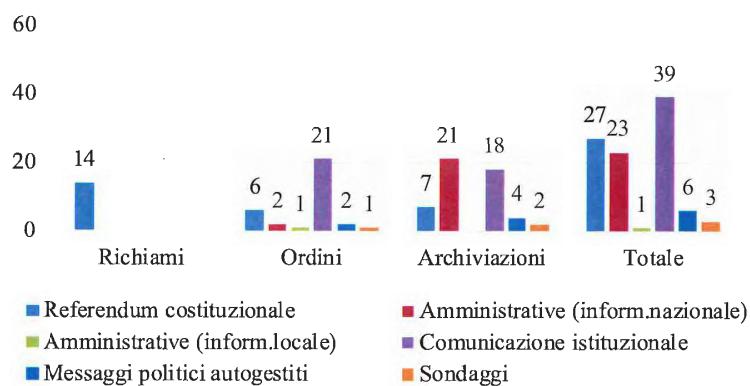


Figura 1.3.2 - Procedimenti in materia di *par condicio* per tipo di provvedimento

²⁰ Le risultanze di questi *workshop* sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità nella sezione "Seminari e workshop".

**Il monitoraggio del pluralismo durante la campagna per il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.
Periodo 28 settembre-2 dicembre 2016**

In occasione della campagna per il *referendum* popolare confermativo²¹ del 4 dicembre 2016, l'attività di monitoraggio dell'Autorità è stata finalizzata alla verifica del rispetto dei principi del pluralismo e della completezza dell'informazione attraverso il computo dei tempi dedicati alle posizioni favorevoli, contrarie e neutre sul quesito referendario e del tempo di argomento dedicato al tema referendario dalle emittenti nazionali. In particolare la verifica ha riguardato i seguenti tempi:

- tempo di parola, ossia il tempo in cui il soggetto politico/istituzionale o sociale parla direttamente in voce nei notiziari e nei programmi (per i programmi viene computato solo il tempo di parola);
- tempo di notizia, ossia il tempo dedicato dal giornalista all'illustrazione dell'argomento “*referendum costituzionale*” in relazione ad un soggetto politico/istituzionale o sociale nei notiziari;
- tempo di antenna, ossia il tempo complessivamente dedicato al soggetto politico/istituzionale o sociale nei notiziari, dato dalla somma del “tempo di notizia” e del “tempo di parola” del soggetto;
- tempo di argomento dedicato al tema referendario, ossia il tempo complessivamente dedicato dai notiziari e dai programmi di testata al tema sul totale del tempo dedicato all'informazione.

L'Autorità ha pubblicato anche i dati riferiti al tempo frutto dalle posizioni favorevoli e contrarie al quesito, dando conto anche delle posizioni neutre. A tal fine, è stato valutato ogni intervento, non solo quello di esponenti politici e istituzionali, ma anche

quello di soggetti riconducibili all'area del “sociale” (ad esempio, giornalisti, intellettuali, economisti). Il dato riferito al tempo di argomento, inoltre, ha consentito all'Autorità di valutare l'effettiva trattazione della tematica da parte delle testate, inducendole a rivolgere inviti e raccomandazioni alle emittenti per aumentare lo spazio dedicato al tema, in particolare in vista dell'approssimarsi del voto.

Gli interventi dell'Autorità sono stati finalizzati, altresì, alla correzione delle condotte poste in essere dalle emittenti in violazione della *par condicio* referendaria, attraverso l'adozione di sanzioni di tipo ripristinatorio, volte a ristabilire entro tempi rapidi la parità di accesso all'informazione politico-elettorale e, quindi, un'adeguata e imparziale trattazione della tematica referendaria.

Le Figure 1.3.3-1.3.6 illustrano, a titolo esemplificativo, le modifiche avvenute nella condotta delle testate in ottemperanza ad alcune delle delibere adottate dall'Autorità.

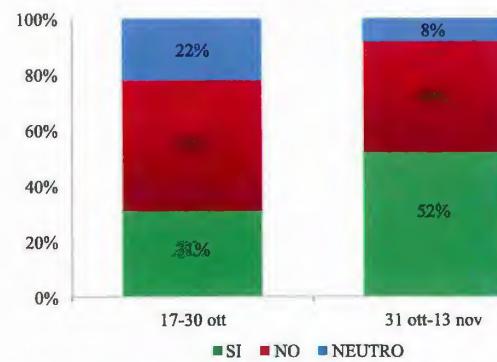


Figura 1.3.3 - Tempi di parola (%) delle posizioni favorevoli, contrarie e neutre al quesito referendario del 4 dicembre 2016, rilevati nei telegiornali di Skytg24 nei periodi 17-30 ottobre e 31 ottobre-13 novembre 2016²²

²¹ Referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”.

²² Cfr. delibera n. 484/16/CONS del 3 novembre 2016 concernente il richiamo alla testata Skytg24 a garantire parità di trattamento tra le posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario nei telegiornali trasmessi nel periodo 31 ottobre-13 novembre 2016 in seguito allo squilibrio rilevato nei telegiornali del periodo 17-30 ottobre 2016 a favore della posizione del NO.

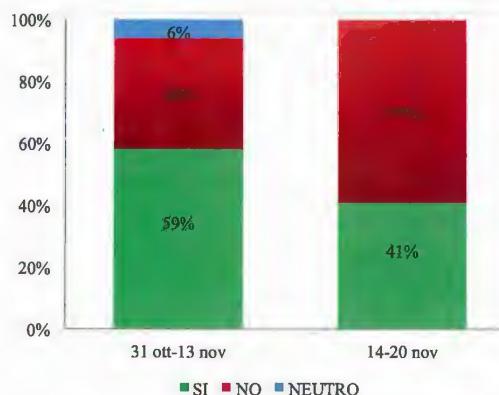


Figura 1.3.4 - Tempi di parola (%) delle posizioni favorevoli, contrarie e neutre al quesito referendario del 4 dicembre 2016, rilevati nei telegiornali del TG4 nei periodi 31 ottobre-13 novembre 2016 e 14-20 novembre 2016²³

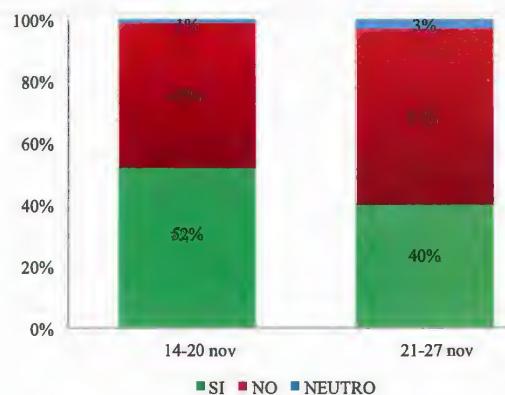


Figura 1.3.5 - Tempi di parola (%) delle posizioni favorevoli, contrarie e neutre al quesito referendario del 4 dicembre 2016, rilevati nei telegiornali di Rai News nei periodi 14-20 novembre 2016 e 21-27 novembre 2016²⁴

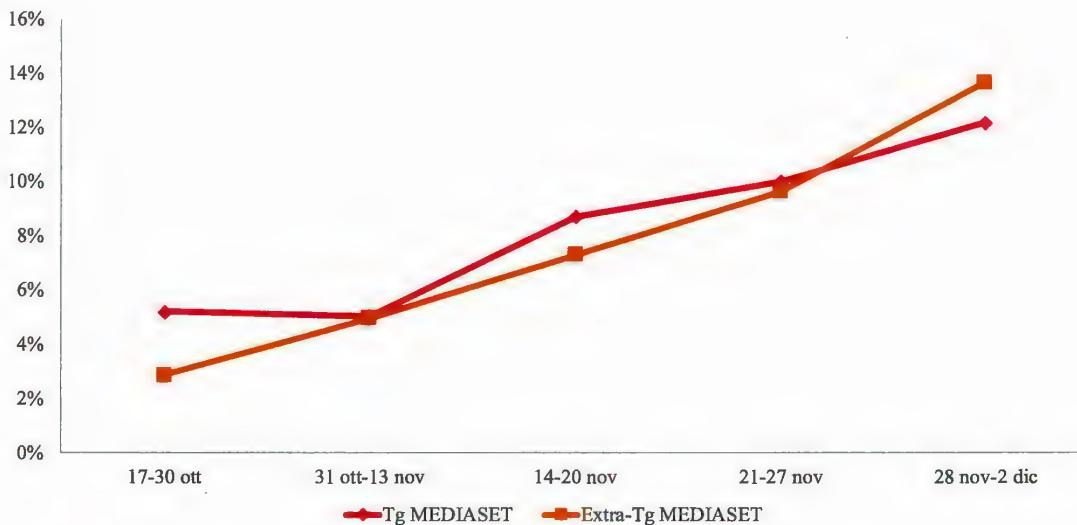


Figura 1.3.6 - Andamento dei tempi di argomento (%) dedicati al quesito referendario del 4 dicembre 2016, rilevati nei telegiornali e nei programmi Mediaset²⁵

²³ Cfr. delibera n. 532/16/CONS del 17 novembre 2016 concernente il richiamo al Tg4 a garantire parità di trattamento tra le posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario nei telegiornali del periodo 14-20 novembre 2016 in seguito allo squilibrio rilevato nei telegiornali del periodo 31 ottobre-13 novembre 2016 a favore della posizione del SI.

²⁴ Cfr. delibera n. 562/16/CONS del 24 novembre 2016 concernente l'ordine alla Rai a garantire parità di trattamento tra le posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario nei telegiornali della testata Rai News nel periodo 21-27 novembre 2016 in seguito allo squilibrio rilevato nei telegiornali del periodo 14-20 novembre 2016 a favore della posizione del SI.

²⁵ Cfr. delibera n. 534/16/CONS del 17 novembre 2016 concernente l'invito alla società R.T.I. al rispetto dei principi in materia di informazione assicurando una più ampia trattazione dell'argomento *referendum* nei telegiornali e nei programmi.

Comunicazione commerciale televisiva e radiofonica

Nel periodo di riferimento, sono stati adottati provvedimenti sanzionatori nei confronti dei fornitori di servizi di media audiovisivi nazionali e locali, nonché di società esercenti emittenti televisive satellitari, per la violazione delle disposizioni relative ai limiti di affollamento, al posizionamento e alla riconoscibilità della comunicazione commerciale audiovisiva, nonché per la violazione delle disposizioni relative alla inosservanza dei divieti vigenti in materia di trasmissione di televendite relative a beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili e di servizi relativi a pronostici concernenti il gioco del lotto (cfr. Tabella 1.3.4). L'attività sanzionatoria ha avuto origine dagli esiti dell'attività di vigilanza svolta d'ufficio dall'Autorità attraverso la società incaricata del servizio di monitoraggio dell'emittenza televisiva nazionale per l'area pubblicità.

Tabella 1.3.4
Provvedimenti sanzionatori
(maggio 2016-aprile2017)

Comunicazione commerciale audiovisiva/pubblicità	
Servizio di media audiovisivo locale	
<i>Ingiunzioni</i>	46
<i>Archiviazioni</i>	37
<i>Riforma delibere</i>	1
<i>Annnullamento in autotutela</i>	1
Totale	85
Servizio di media audiovisivo nazionale	
<i>Ingiunzioni</i>	6
<i>Archiviazioni</i>	0
<i>Riforma delibere</i>	2
<i>Annnullamento in autotutela</i>	1
Totale	9
Totale generale	94

Il monitoraggio sull'emesso televisivo e radiofonico in ambito locale è affidato, come è noto, ai Co.re.com., cui l'attività è stata delegata dall'Autorità.

Un elemento di novità da segnalare in tale materia risiede nelle previsioni recate dall'articolo 1, commi 937-940, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016), che ha attribuito all'Autorità competenze nel settore della pubblicità del gioco a pagamento, settore sino a ora riservato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli²⁶.

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha dato riscontro ai diversi quesiti interpretativi formulati dalle Associazioni di settore in merito all'interpretazione delle nuove regole, con particolare riferimento alla loro efficacia applicativa, e ha avviato un'interlocuzione con l'Istituto di autodisciplina pubblicitaria che ha già maturato un'importante esperienza nel settore, in ragione del fatto che le previsioni recate dal comma 938 sostanzialmente replicano quanto già previsto dall'articolo 28-ter del codice di autodisciplina pubblicitaria. Allo stato, l'Autorità sta approfondendo, anche attraverso l'avvio di una interlocuzione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i tipi di interventi possibili sulle pubblicità diffuse *online*.

Quanto all'attività di monitoraggio, questa è stata finalizzata a verificare il rispetto delle nuove regole da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi. In particolare, l'attività si è svolta secondo due distinti binari: da una parte si è valutata, anche prima dell'adozione del decreto, la condotta delle emittenti nella fascia oraria 7-22 (quanto meno delle cd. ex generaliste, ma anche di alcune non generaliste); dall'altra, si è verificato il rispetto del comma 938 nelle fattispecie di pubblicità trasmesse negli orari consentiti.

Gli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione

Nel corso del 2016, l'Autorità ha proseguito con regolarità l'attività di vigilanza in materia di indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunica-

²⁶ Le nuove disposizioni fanno salve quelle contenute nell'articolo 7 del Decreto Balduzzi e lasciano fermo il divieto di partecipazione a concorsi, giochi, scommesse gestiti abusivamente di cui all'articolo 4, comma 3, della legge n. 401/1989. Il comma 938 stabilisce le tipologie di pubblicità in ogni caso vietate, mentre il comma 939 vieta la pubblicità dei giochi con vincita in denaro

zione attraverso il controllo costante sul corretto adempimento degli obblighi in capo a tutti i soggetti realizzatori delle indagini, in ottemperanza a quanto stabilito dalla delibera n. 130/06/CSP. Interventi specifici sono stati dedicati al settore televisivo e radiofonico. Nel primo ambito, la vigilanza si è sostanziate nel controllo dell'osservanza delle misure rimediali di medio e lungo periodo intraprese dalla società Auditel ai sensi della delibera n. 192/15/CSP e finalizzate ad assicurare la "messa in sicurezza" dell'intero sistema di rilevazione. L'Autorità, in data 27 febbraio 2017, tenuto conto dell'assenza di criticità sulle verifiche e misure adottate dalla società di rilevazione, nonché degli esiti positivi dell'attività di monitoraggio svolta dagli istituti certificatori previsti dal citato provvedimento, ha emanato la delibera n. 24/17/CSP, recante "*Conclusione dell'istruttoria avviata nei confronti della società Auditel con delibera n. 192/15/CSP*".

Relativamente al settore della radio, è da evidenziare la costituzione nell'aprile del 2016 della società Tavolo Editori Radio S.r.l. (T.E.R.), il nuovo "soggetto realizzatore" responsabile dell'organizzazione e della realizzazione delle indagini sull'ascolto radiofonico in Italia, così come definito all'art. 1, comma 1, lettera e) dell'Atto di indirizzo dell'Autorità, di cui alla delibera n. 85/06/CSP. L'Autorità sta esercitando la propria attività di vigilanza sull'operato di tale nuova società, con particolare riguardo alla congruità della metodologia da essa utilizzata nel rispetto dei principi contenuti nel citato Atto di indirizzo.

Tenuto conto delle diverse modalità di fruizione dei media e della continua evoluzione tecnologica che interessa il settore delle rilevazioni, l'Autorità, con delibera n. 253/16/CONS del 16 giugno 2016, ha disposto l'avvio di un'Indagine conoscitiva sui

sistemi di rilevazione degli indici di ascolto con l'obiettivo di acquisire idonei elementi di conoscenza e confronto sulla materia attraverso un ciclo di audizioni con i principali *stakeholder* del settore (società di rilevazione, editori, istituti di ricerca, associazioni di categoria, centri media, inserzionisti pubblicitari, etc.). Particolare attenzione è stata posta alle *governance* delle società, alle metodologie adottate (modalità di campionamento, strumenti e tecniche di rilevazione) e ai processi innovativi riguardanti l'evoluzione dei modelli di rilevazione. Gli esiti dell'Indagine conoscitiva saranno oggetto di un apposito documento finale redatto dall'Autorità.

Obblighi di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti

Per quel che concerne la materia delle cd. "quote europee", deve segnalarsi in via preliminare l'avvenuta approvazione, in data 14 novembre 2016, della legge n. 220/2016, recante "*Disciplina del cinema e dell'audiovisivo*", la quale, oltre a prevedere il riordino e la razionalizzazione delle disposizioni legislative di riferimento, conferisce una specifica delega al Governo per la riforma della disciplina degli strumenti e delle procedure attualmente in essere in materia di promozione delle opere italiane ed europee.

Per quel che concerne l'attività di vigilanza sul rispetto delle quote di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti, di cui all'articolo 44 del TUSMAR, nel periodo di riferimento l'Autorità ha avviato l'attività di verifica dei dati comunicati dai soggetti obbligati per l'anno 2015; tali attività sono tuttora in corso.

Nelle seguenti figure sono illustrate le principali evidenze sino ad ora emerse. Il valore medio della programmazione di opere europee da parte delle

nelle trasmissioni radiofoniche e televisive generaliste, nel rispetto dei principi sanciti in sede europea, dalle ore 7 alle ore 22 di ogni giorno. Sono esclusi dal divieto di cui al suddetto comma i media specializzati e le forme di comunicazione indiretta derivanti dalle sponsorizzazioni nei settori della cultura, della ricerca, dello sport, nonché nei settori della sanità e dell'assistenza. Il comma 940 attribuisce all'Autorità il presidio sanzionatorio per la violazione dei divieti di cui ai commi 938 e 939 e delle prescrizioni del Decreto di cui al comma 937. Per l'inosservanza delle disposizioni in parola, "*al soggetto che commissiona la pubblicità, al soggetto che la effettua, nonché al proprietario del mezzo con il quale essa è diffusa*", viene applicata una sanzione ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del Decreto Balduzzi. L'unica disposizione con efficacia immediata alla data di entrata in vigore della Legge di stabilità è quella contenuta nel comma 938 dell'articolo 1 (di seguito comma 938). Per quanto riguarda il comma 939 dell'articolo 1 (di seguito comma 939), invece, si è dovuto attendere il 23 agosto 2016, data di entrata in vigore del decreto interministeriale (MISE-MEF) contenente la definizione di emittenti generaliste e media specializzati.

emittenti nazionali si attesta intorno al 61%, risultando dunque superiore di circa 10 punti rispetto alla soglia fissata dalla legge e in linea con la tendenza già registrata nel 2014. Per quanto riguarda il dato relativo alle opere europee recenti, il valore medio si attesta attorno al 44%.

Quanto al limite del 20% per singolo canale, si registra un sostanziale rispetto della soglia stabilita dalla delibera n. 66/09/CONS. La Figura 1.3.7 riporta i dati dichiarati relativamente alla programmazione di opere europee e di opere europee recenti nei principali palinsesti. L'intervallo di riferimento evidenzia un dato medio per le opere europee pari al 67%, con un valore minimo pari al 35% riconducibile a Italia 1 e un valore massimo pari al 98% riferito a Rai 1. Dall'analisi dei dati riportati in figura emerge come siano i canali "classicamente" generalisti a privilegiare la trasmissione di opere europee. Con riferimento, invece, alle opere europee recenti, il dato medio si attesta intorno al 50%, con un estremo superiore del 78% di Canale 5 e uno inferiore del 20% di Italia 1.

Per quanto riguarda gli obblighi di investimento in produzione di opere europee di produttori indipendenti previsti dal comma 3 dell'art. 44 del TUSMAR, si registra un dato medio pari al 16%, di sei punti superiore al limite minimo statuito per i *broadcaster* c.d. commerciali, ad esclusione ovviamente della Rai, la cui soglia è pari al 15%.

Nel 2015, il valore complessivo degli investimenti dichiarati dalle 10 maggiori emittenti assoggettate in termini di ascolti risulta esser pari a 746 milioni di euro, facendo pertanto registrare una crescita pari al 13% rispetto al dato del 2014. Gli inve-

stimenti si sono orientati prevalentemente verso tre generi di opera: la *fiction*, cui è stato destinato il 35% del totale, i film, con il 30%, e l'intrattenimento, con il 22% (cfr. Figura 1.3.8). Più bassa è, invece, l'incidenza degli investimenti nel genere dei documentari (4% del totale) e dell'animazione (3% del totale). Altri generi hanno raccolto il 5% del totale.

Con riferimento alle tipologie di investimento, si sottolinea come le emittenti ricorrono a tutte le modalità previste dall'art. 44 del TUSMAR. Nel dettaglio, gli investimenti in produzione rappresentano il 35% del totale: questa modalità è particolarmente usata per i prodotti di intrattenimento (cfr. Figura 1.3.9 e Figura 1.3.10). L'acquisto costituisce il 21% e viene

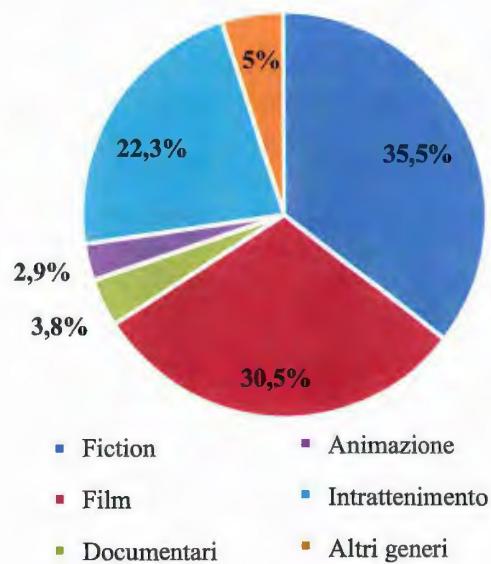


Figura 1.3.8 - Quote di investimento in opere europee indipendenti per genere (anno 2015)

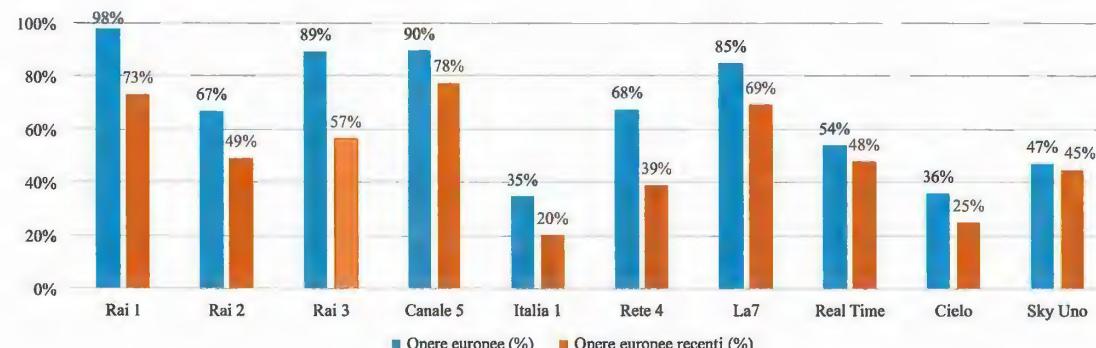


Figura 1.3.7 - Quote di programmazione di opere europee per singolo canale (anno 2015)

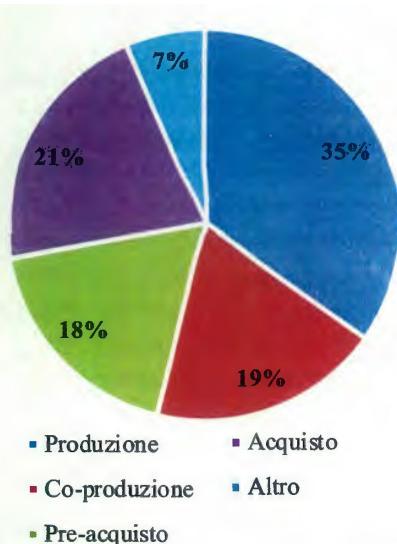


Figura 1.3.9 - Distribuzione delle tipologie di investimento (anno 2015)

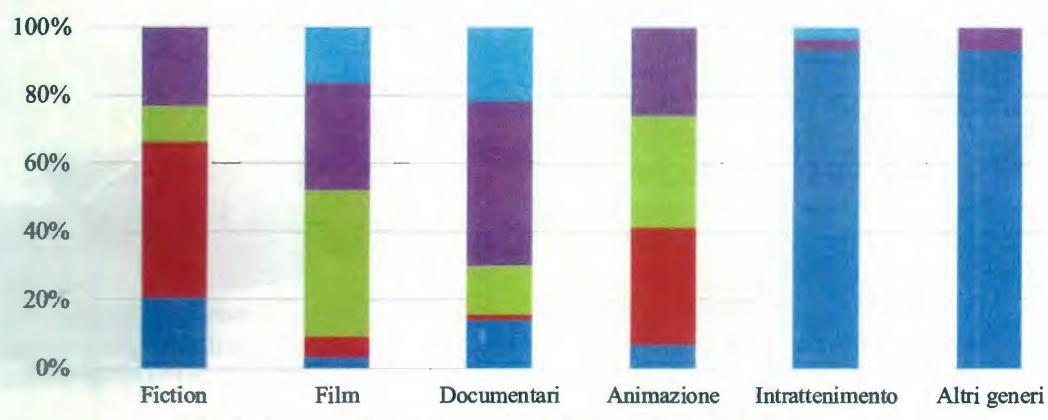


Figura 1.3.10 - Utilizzo delle modalità di investimento in opere europee indipendenti per genere e tipologia (anno 2015)

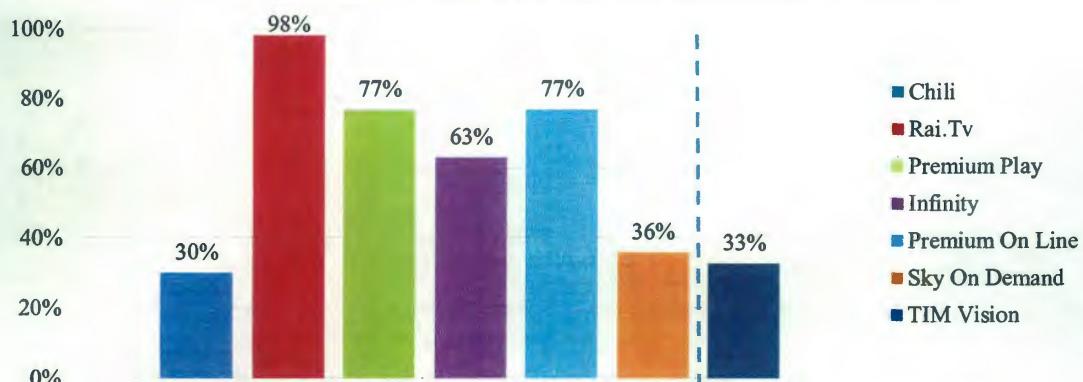


Figura 1.3.11 - Quote di programmazione e investimento in opere europee su servizi a richiesta (VOD) (%)*

* Per TIM Vision la quota è riferita all'investimento in opere europee in rapporto ai ricavi del servizio; per tutti gli altri soggetti la quota è riferita al numero di ore di opere europee presenti in catalogo sul totale di ore disponibili.

impiegato soprattutto per quanto riguarda opere di *fiction* e film, nonché per l'animazione e i documentari. Il pre-acquisto, tipico dell'investimento in prodotti cinematografici, costituisce il 18%, mentre la co-produzione, utilizzata principalmente per le opere di *fiction* e animazione (ma a cui si ricorre ancora poco per le opere cinematografiche), si attesta al 19%.

Con riferimento al regime delle quote previsto per i fornitori dei servizi audiovisivi a richiesta (*Video On Demand, VOD*), che prevede la scelta alternativa in capo ai soggetti obbligati tra l'obbligo di programmazione e quello di investimento, la Figura 1.3.11 reca le percentuali di assolvimento degli stessi, dettagliate per singoli cataloghi.

La generalità dei soggetti obbligati ha optato per la riserva di programmazione di opere europee all'interno della propria offerta commerciale, facendo registrare, in termini di ore dedicate, un valore me-

dio pari al 63%. Per quel che attiene, invece, alla riserva di investimento, TIM Vision, a fronte di una soglia di legge pari al 5% dei ricavi eleggibili, ha fatto registrare un livello di impieghi pari al 33%. Ciò a dimostrare l'importanza della programmazione nella strategia di promozione delle opere europee nel segmento VOD.

Sotto il profilo della vigilanza, nel corso del periodo di riferimento sono stati avviati e conclusi tre procedimenti sanzionatori nei confronti di R.T.I., Rai e Sky in ordine al mancato rispetto della quota di investimento in opere europee di produttori indipendenti per l'anno 2013.

1.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale

Nel settore dei servizi postali l'intervento regolamentare si accompagna a una serie di cambiamenti normativi e di mercato che richiedono un'impostazione specifica; considerata la sua recente apertura, risulta ancora necessario un approccio fortemente incentrato sulla promozione della concorrenza e sulla tutela degli utenti finali, in attesa che il percorso regolatorio adottato possa esplicare completamente i propri effetti.

Verifica dell'onere del servizio postale universale

Nell'ambito delle funzioni di regolamentazione del settore postale ad essa assegnate, l'Autorità ha quantificato l'onere del servizio universale sostenuto da Poste Italiane S.p.A., provvedendo a verificare, sulla base dei dati contabili disponibili, il costo netto del servizio universale postale per gli anni 2013 e 2014, e a sottoporre a consultazione pubblica l'esito di tale verifica (delibera n. 166/16/CONS)²⁷.

Il calcolo è stato effettuato in linea con gli orientamenti descritti nell'allegato I della Direttiva postale²⁸, utilizzando la metodologia di calcolo c.d. “*profitability cost approach*”, che consente di cogliere gli effetti del vincolo della fornitura del servizio universale sulle scelte dell'operatore designato, compensandolo non solo delle perdite nette ma anche dei mancati profitti per la fornitura del servizio universale, e tenendo conto degli eventuali vantaggi intangibili e commerciali. In base a tale metodologia, il costo netto del servizio universale è calcolato come differenza tra il risultato d'esercizio dell'operatore designato per la fornitura e il risultato d'esercizio che lo stesso operatore conseggirebbe nell'ipotesi in cui non fosse soggetto agli obblighi di servizio universale. Ai fini del calcolo, l'Autorità ha utilizzato come perimetro di riferimento i soli servizi rientranti nel servizio universale. Per incentivare Poste Italiane a una maggiore efficienza economica, l'Autorità ha proposto di applicare un correttivo ai costi relativi al 2014, pari a circa il 5% dei costi totali sostenuti per la fornitura del servizio universale.

In base al contratto di programma 2009-2011, gli importi delle compensazioni previste per gli anni 2013 e 2014 sono, rispettivamente, 343 milioni di euro e 336 milioni di euro. Il valore del costo netto sottoposto a consultazione è risultato superiore rispetto allo stanziamento previsto nel bilancio dello Stato – rispettivamente di 2 milioni di euro, nel 2013, e di 29 milioni di euro, nel 2014 – e ciò imporrebbe di valutare la sussistenza dei presupposti per l'attivazione del fondo di compensazione²⁹.

I contributi degli operatori che hanno partecipato alla consultazione pubblica si sono focalizzati su alcuni temi: il perimetro su cui calcolare il costo netto, la definizione dello scenario controfattuale e le valutazioni in merito all'efficienza di Poste Italiane.

²⁷ La verifica del costo netto del servizio universale per gli anni 2011 e 2012 si è conclusa con delibera n. 412/14/CONS.

²⁸ Cfr. Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante “Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”, come modificata, da ultimo, dalla Direttiva 2008/6/CE.

²⁹ La normativa vigente prevede che in caso l'onere sia superiore ai trasferimenti statali stanziati sia possibile attivare un fondo di compensazione cui sono tenuti a contribuire i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relativi a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale (cfr. D. Lgs. n. 261/99).

Analisi dell'affidamento del servizio universale

La fornitura del servizio postale universale è affidata a Poste Italiane fino al 30 aprile 2026, ai sensi del Decreto Legislativo n. 58/2011. L'affidamento è sottoposto a una verifica quinquennale il cui esito potrebbe condurre alla revoca. Nello specifico, l'art. 23 del D. Lgs. n. 261/99 attribuisce al MISE il compito di verificare, ogni cinque anni, che l'affidamento sia conforme ai criteri indicati nel comma 11, dell'articolo 3 del citato decreto, vale a dire: *a)* garanzia della continuità della fornitura del servizio in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale; *b)* redditività degli investimenti; *c)* struttura organizzativa dell'impresa; *d)* stato economico dell'impresa nell'ultimo triennio; *e)* esperienza di settore; *f)* eventuali pregressi rapporti con la pubblica amministrazione nel settore specifico, con esito positivo. Inoltre, la norma prevede che il MISE verifichi che nello svolgimento del servizio avvenga un miglioramento di efficienza. La stessa disposizione prevede che l'Autorità effettui un'analisi finalizzata a fornire elementi di valutazione al MISE; pertanto, l'Autorità ha condotto l'analisi relativa al primo periodo quinquennale di affidamento che si è concluso il 30 aprile 2016.

L'analisi di conformità ai criteri indicati dal D. Lgs. n. 261/99 si è focalizzata sulla verifica dell'eventuale scostamento delle condizioni rilevabili al termine del quinquennio rispetto a quelle esistenti al momento della decisione sull'affidamento. Per quanto riguarda, invece, la misura dell'efficienza, è stata effettuata un'analisi sul duplice versante dell'efficienza economica e dell'efficienza nell'erogazione del servizio, volta a evidenziare i risultati conseguiti dal fornitore designato in termini sia di riduzione dei costi del servizio, sia di qualità del servizio erogato.

Con decreto del 25 agosto 2016, il MISE ha confermato l'affidamento del servizio universale a Poste Italiane.

Previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane

L'imposizione di un obbligo di accesso è un rimedio regolamentare tipicamente utilizzato nelle industrie a rete in funzione pro-competitiva, per consentire l'ingresso dei nuovi entranti. Con la de-

libera n. 728/13/CONS, l'Autorità aveva ritenuto che nel mercato postale italiano potessero essere presenti barriere di natura normativa, tecnica ed economica che avrebbero potuto ostacolare lo sviluppo della concorrenza e, pertanto, aveva imposto a Poste Italiane l'obbligo di dare accesso a diversi livelli della propria rete a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti.

Il procedimento concernente il riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane è stato avviato allo scopo di valutare se i cambiamenti intervenuti nel mercato postale italiano negli ultimi anni rendessero necessaria una revisione degli obblighi di accesso imposti dalla delibera n. 728/13/CONS.

Lo schema di provvedimento sottoposto a consultazione (delibera n. 651/16/CONS) muove dalla considerazione che la rete postale è in gran parte replicabile, non essendo necessario realizzare imponenti opere civili, né sostenere elevati costi fissi per la dotazione infrastrutturale. Il mercato postale non presenta, dunque, barriere all'ingresso di tipo tecnico ed economico analoghe a quelle riscontrabili nei mercati delle telecomunicazioni. Ciò risulta confermato anche dalla presenza significativa di reti postali alternative a quella di Poste Italiane che, cumulativamente, raggiungono il 96% della popolazione, e dallo scarso interesse che gli operatori hanno dimostrato con riguardo all'opportunità di negoziare l'accesso ai sensi di quanto previsto dalla delibera n. 728/13/CONS.

Alla luce dell'analisi svolta, l'Autorità ha proposto di confermare parzialmente le disposizioni preesistenti, lasciando in capo a Poste Italiane un obbligo a contrarre a prezzi equi e ragionevoli, eliminando tuttavia la disponibilità di diversi livelli gerarchici per l'accesso alla rete e limitando la possibilità di richiedere i servizi d'accesso al solo CMP (Centro di Meccanizzazione Postale). Inoltre, ha proposto di imporre un obbligo di trasparenza in capo a Poste Italiane per la gestione del sistema dei CAP, in base al quale l'operatore è tenuto a comunicare ai correnti con almeno 60 giorni di preavviso ogni variazione apportata al sistema. Infine, l'Autorità ha richiesto ai partecipanti alla consultazione di esprimere un'opinione circa la necessità di imporre un obbligo di accesso in capo a Poste Italiane anche con riferimento ad altri elementi dell'infrastruttura po-

stale, quali: *i) caselle postali; ii) cassette modulari; iii) uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata; iv) database degli indirizzi.*

Nell'ambito del procedimento, gli operatori correnti hanno sollevato anche il tema relativo all'accesso ai servizi non rientranti nel servizio universale offerti da Poste Italiane ai clienti *business* (ad esempio, "Posta time")³⁰; a tal riguardo, l'Autorità ha proposto l'introduzione di un *test* di replicabilità delle offerte di Poste Italiane.

L'attività di vigilanza nel mercato dei servizi postali

Nell'anno trascorso è proseguita l'azione di vigilanza, anche attraverso l'attività ispettiva svolta in collaborazione con il Corpo della Guardia di Finanza, condotta tenendo conto dei principali problemi del settore rilevati durante i primi anni di esercizio delle competenze attribuite all'Autorità.

Nel corso del 2016 e nel primo trimestre del 2017, sono state svolte 27 preistruttorie (13 nel 2016 e 14 nel 2017) che hanno portato all'avvio di 11 procedimenti sanzionatori nei confronti di Poste Italiane (di cui 8 nel 2016 e 3 nel 2017 ancora in corso) e 3 nei confronti del corriere espresso GLS (General Logistics Systems Italy) S.p.A. (di cui 1 nel 2016 e 2 nel 2017 ancora in corso). A questi procedimenti sanzionatori, vanno aggiunti i circa 8 procedimenti sanzionatori avviati (2 in corso e 6 conclusi) nei confronti di operatori postali minori che agivano attraverso soggetti privi di titolo abilitativo.

Complessivamente, nel 2016 e inizio 2017, sono state irrogate sanzioni nel mercato dei servizi postali per un importo pari a circa 940.000 euro, di cui 710.000 euro a Poste Italiane, 193.000 a GLS e 37.000 ad altri operatori minori.

La gestione della notifica degli atti giudiziari a mezzo posta

Pur essendone prevista l'abolizione nel disegno di legge sulla concorrenza³¹, la fornitura del servizio

di notifica degli atti giudiziari a mezzo posta³² è tuttora oggetto di riserva per motivi di ordine pubblico a favore della società incaricata di fornire il servizio universale postale.

A seguito dell'attività di verifica sulla qualità dei servizi di notifica degli atti giudiziari a mezzo posta, sono stati riscontrati anche nell'anno 2016 numerosi disservizi che hanno condotto all'avvio dei conseguenti procedimenti sanzionatori. Oltre agli ordinari strumenti punitivo-sanzionatori, l'Autorità ha ritenuto utile un intervento volto a responsabilizzare ed impegnare la società a ricercare soluzioni organizzative per evitare in futuro possibili disagi.

Con delibera n. 366/16/CONS, oltre a un richiamo sulla corretta attuazione delle previsioni in materia di notifica a mezzo posta e alla necessità di assicurare sull'intero territorio nazionale livelli di qualità uniformi, è stato chiesto alla società di predisporre e attuare un piano operativo volto a migliorare l'organizzazione e la gestione del servizio, così da evitare il ripetersi di situazioni critiche.

Il piano è stato presentato nel terzo trimestre del 2016 ed è stato giudicato idoneo a risolvere le problematiche riscontrate: l'attuazione dei progetti e delle soluzioni operative previste nel piano è stata avviata nel primo trimestre del 2017, e la loro effettiva realizzazione sarà oggetto di verifica.

Il monitoraggio della qualità del servizio universale

L'attività di monitoraggio della qualità del servizio universale e la verifica del rispetto degli obiettivi di qualità prefissati sono rilevanti per assicurare il diritto degli utilizzatori a un servizio universale "corrispondente ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata"³³. I risultati di tale attività sono pubblicati annualmente sul sito web dell'Autorità.

Mentre nel precedente contratto di programma eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi di qualità davano luogo all'applicazione di clausole penali, con il nuovo contratto di programma per il quin-

³⁰ Il tema è oggetto anche di un'istruttoria dell'AGCM (cfr. caso A493).

³¹ Cfr. disegno di legge n. 3012 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" presentato il 3 aprile 2015 – disponibile all'indirizzo <http://www.camera.it/leg17/126?pd1=3012>.

³² Cfr. legge 20 novembre 1982, n. 890, recante "Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari".

³³ Si veda art. 3 della Direttiva 97/67/CE.

quennio 2015-2019³⁴ le verifiche sulla realizzazione degli obiettivi di qualità, nonché sul rispetto degli obblighi in materia di chiusure estive, hanno rilievo esclusivamente sotto il profilo sanzionatorio.

La legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (Legge di stabilità 2015) ha introdotto nuove regole per l'espletamento del servizio universale, prevedendo misure di razionalizzazione e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito che possono interessare fino ad un quarto della popolazione nazionale. L'Autorità, con delibera n. 395/15/CONS, ha dato attuazione alla Legge di stabilità 2015, avviando l'implementazione del modello di recapito a giorni alterni. A fine 2015, si è conclusa l'attuazione della seconda fase, che unita alla prima, ha coinvolto in totale il 12% della popolazione nazionale; nel corso del 2017 sarà avviata la terza e ultima fase, che coinvolgerà in totale circa il 23,2% della popolazione.

Nella prima fase di implementazione del modello di recapito a giorni alterni, che ha interessato 255 Comuni, il risparmio dei costi registrato a consuntivo (su base annua, a fine 2016) è stato pari a circa il 31% dei costi che sarebbero stati sostenuti senza l'implementazione del nuovo modello; quest'ultimo dato è influenzato dai costi relativi al servizio di recapito dei prodotti editoriali che è stato comunque assicurato nel medesimo periodo: al netto del recapito dei prodotti editoriali il risparmio sarebbe stato maggiore, vale a dire del 38%. Per quanto invece riguarda la seconda fase di implementazione del nuovo modello, che è terminata a novembre 2016 ed ha interessato 2.377 Comuni, il risparmio dei costi registrato (su base annua) nel primo trimestre 2017 è stato pari a circa il 32%. Anche in questo caso il dato è influenzato dai costi relativi al servizio di recapito dei prodotti editoriali che è stato comunque assicurato nel medesimo periodo: senza il servizio di recapito dei prodotti editoriali il risparmio si sarebbe attestato intorno al 37%.

Ai fini dell'attività di vigilanza, l'organismo specializzato indipendente, incaricato dell'attività di monitoraggio, effettuerà rilevazioni anche nelle aree del territorio nazionale in cui il servizio di recapito

sarà svolto a giorni alterni. I rapporti finora pervenuti, relativi all'attività di monitoraggio mirata alle zone interessate dall'attuazione del modello di recapito a giorni alterni, che è svolta attraverso l'invio di lettere *test* da e per il Comune interessato, non hanno finora evidenziato scostamenti dagli obiettivi di qualità prefissati. L'Autorità, inoltre, in base al nuovo contratto con l'organismo specializzato indipendente, potrà accedere in tempo reale agli esiti delle rilevazioni e avrà dunque a disposizione strumenti informativi più efficaci per intervenire tempestivamente in caso di disservizi a danno degli utenti.

Sempre in merito alla vigilanza sull'attuazione del nuovo modello di recapito a giorni alterni, si è ritenuto opportuno, anche tramite le associazioni rappresentative (ANCI e UNCEM), coinvolgere direttamente i Sindaci dei Comuni interessati dalla prima e dalla seconda fase di attuazione, invitandoli a segnalare immediatamente qualsiasi disservizio e disagio all'utenza si fosse presentato (a tale scopo è stato attivato uno specifico indirizzo di posta elettronica per rendere più diretta e immediata la comunicazione). Finora, tuttavia, su un totale di circa 2.600 Comuni coinvolti (tra la prima e la seconda fase), è pervenuto un numero assai limitato di segnalazioni qualificate e documentate dai Sindaci interessati (circa una trentina) che, comunque, sono state oggetto di ulteriori verifiche e interlocuzioni con il fornitore del servizio universale.

Anche nel corso dell'ultimo anno, come nei precedenti, è stata rivolta particolare attenzione alla regolarità del sistema di monitoraggio per evitare il pericolo di possibili alterazioni dei risultati con evidenti conseguenze sull'attività di vigilanza. A seguito delle segnalazioni pervenute su possibili illegittime interferenze è stato chiesto, come in altre occasioni precedenti, all'organismo che si occupa del monitoraggio della qualità di procedere alla sostituzione di tutti i collaboratori interessati dalle segnalazioni pervenute.

Una particolare attenzione è stata posta nella verifica della continuità e capillarità della fornitura del servizio postale universale nel periodo estivo, e

³⁴ Si fa riferimento al contratto di programma stipulato tra Poste Italiane e il MISE, approvato in data 15 dicembre 2015 ed entrato in vigore dal 1º gennaio 2016.

sui connessi obblighi relativi all'apertura giornaliera, al rispetto degli orari e all'informazione agli utenti. È stato, pertanto, verificato il rispetto delle prescrizioni volte ad assicurare l'affidabilità e la regolarità del servizio svolto dagli uffici postali, comprese le regole che assicurano l'accesso degli utenti alle forme di tutela ad essi riconosciute al fine di evitare che, durante il periodo estivo, possano crearsi disservizi derivanti da chiusure improvvise e ingiustificate, non causate da motivi di forza maggiore, o da orari fortemente ridotti, disservizi questi facilmente evitabili attraverso una più efficiente organizzazione e gestione del personale.

Il monitoraggio dei piani di razionalizzazione degli uffici postali e delle strutture di recapito

Pur nel rispetto delle previsioni legislative che hanno posto l'accento sulla centralità dei vincoli di bilancio e sull'esigenza di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale, è proseguita l'attività di vigilanza e verifica sulle norme volte a garantire la coesione sociale ed economica sul territorio nazionale attraverso la rete degli uffici postali.

La normativa di riferimento è contenuta sia nel contratto di programma per gli anni 2015-2019, sia nella regolamentazione adottata dall'Autorità. Il contratto di programma prevede (art. 2, comma 5) che Poste Italiane trasmetta un "[...] elenco, da aggiornare con cadenza annuale, degli uffici postali [...] che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, unitamente al piano di intervento ed ai relativi criteri per la progressiva razionalizzazione della loro gestione". L'Autorità verifica che i piani di razionalizzazione siano redatti in conformità ai criteri previsti dalla delibera n. 342/14/CONS e dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008.

Come già esposto nella precedente Relazione, si registra in generale un significativo scostamento tra gli interventi di chiusura di uffici postali preventivi e quelli effettivamente realizzati. Nel periodo 2011-2016, a fronte di complessive 1.998 chiusure pianificate di uffici postali, quelle effettivamente attuate sono state pari a 994; si aggiunge poi che gli interventi attuati nel triennio 2014-2016 sono quelli previsti nel Piano 2014 (il Piano 2015, infatti, dopo essere stato presentato è stato successivamente sospeso).

Per l'anno 2016, invece, il piano non è stato presentato, sia in ragione dei numerosi ricorsi proposti relativamente alle previsioni del Piano 2014, sia al fine di tenere conto del nuovo contesto normativo. Il contratto di programma 2015-2019, entrato in vigore all'inizio del 2016, ha rafforzato gli obblighi di interlocuzione con gli enti locali. Attualmente, pertanto, sono attivi sul territorio 12.822 uffici postali.

Il contrasto delle attività abusive a tutela della concorrenza nel mercato dei servizi postali

Al fine di eliminare il problema delle attività abusive, più volte segnalate anche dagli operatori attivi sul mercato, è continuata anche nel 2016 la proficua attività di verifica con il Corpo della Guardia di Finanza, al fine di ristabilire il rispetto delle regole nel settore e consentire lo sviluppo di una corretta concorrenza. Sono, conseguentemente, raddoppiati i procedimenti sanzionatori che hanno riguardato l'attività svolta da soggetti, spesso appartenenti a reti di altri operatori postali con livelli di fatturato considerevoli, che svolgevano fasi del servizio postale pur essendo privi del titolo abilitativo richiesto.

I dati recentemente aggiornati sulle richieste di rilascio di titoli abilitativi mostrano un andamento in crescita per ciò che riguarda il numero degli operatori attivi sul mercato (2.777), con un incremento di circa 260 nuovi operatori postali (+10%), incremento che può essere attribuito all'azione di contrasto all'esercizio abusivo e alla volontà di molti operatori di regolarizzare la propria posizione.

Come già rilevato anche nelle precedenti relazioni, il settore postale in Italia è caratterizzato da un numero elevatissimo di attori: una realtà che non ha eguali in Europa e che appare sicuramente anomala. Il traffico complessivo risulta peraltro ancora gestito da pochi grandi operatori che sono responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*). L'estrema frammentazione del mercato in un numero elevatissimo di operatori, tutti soggetti autonomi e distinti sotto il profilo giuridico, potrebbe essere in realtà lo schermo formale che nasconde una diversa realtà sostanziale: nel settore postale operano pochi gruppi che stabilmente e ordinariamente affidano a soggetti autonomi la gestione di

alcune specifiche fasi della catena logistica dei servizi postali.

La visione del mercato postale attraverso i due profili, estrinseci e immediati, del possesso del titolo per l'esercizio dell'attività e della autonoma soggettività del singolo operatore, potrebbe essere in realtà non corretta e irrealistica; si deve, infatti, considerare che, sotto un profilo effettivo e sostanziale, appare sempre più evidente che la maggior parte dei numerosi operatori postali agisce in quanto appartenente a un gruppo, vale a dire ad una organizzazione unitaria, che può essere costituita attraverso molteplici forme contrattuali, ma che presenta il tratto comune di conferire al soggetto capogruppo penetranti poteri di direzione e coordinamento sui soggetti componenti il gruppo.

L'attività di contrasto dell'abusivo esercizio dell'attività postale proseguirà anche nel 2017, così come l'attività volta a fornire una corretta e realistica visione dei mercati del settore di competenza.

1.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti

La tutela e la promozione degli interessi dei consumatori è stata perseguita, coerentemente con le linee di programmazione enunciate nella precedente Relazione, avendo particolare attenzione alla necessità di garantire la fornitura del servizio universale e l'accessibilità dei servizi agli utenti disabili, assicurare la trasparenza tariffaria, monitorare il mercato con riferimento agli aspetti contrattuali e alle pratiche commerciali e migliorare gli strumenti a disposizione dell'utente per verificare la qualità dei servizi resi e per una efficace autotutela.

L'azione dell'Autorità si è così espressa in una molteplicità di interventi, registrando un aumento considerevole sia delle denunce ricevute, sia delle istanze di risoluzione delle controversie.

A livello regolatorio sono state adottate misure di carattere generale in materia di trasparenza tariffaria e misure specifiche per il servizio universale e gli utenti disabili. Nell'ambito dell'attività di vigilanza, avviata d'ufficio o sulla base delle segnalazioni ricevute, sono stati emanati diversi provvedimenti di diffida, al fine di scongiurare la realizzazione di condotte pregiudizievoli per i con-

sumatori, nonché ordini di cessazione di comportamenti lesivi degli interessi degli utenti. Quando l'opera di prevenzione non è stata sufficiente, è stata garantita la repressione delle violazioni della normativa di settore attraverso una mirata attività sanzionatoria.

L'aggiornamento del quadro regolamentare

Con delibera n. 252/16/CONS, l'Autorità ha rivisto le misure di trasparenza tariffaria introducendo nuovi strumenti di tutela, utili sia in sede precontrattuale che di esecuzione del contratto, estendendone l'ambito di applicazione a tutti gli utenti che sottoscrivono, per adesione, contratti per la fruizione di servizi di comunicazioni elettroniche (telecomunicazioni e televisione a pagamento). Tra le misure introdotte, vi è quella tesa a evitare consumi inconsapevoli in caso di offerte che prevedono *plafond* di servizi predeterminati, attraverso l'obbligo per l'operatore, al raggiungimento dell'80% del *plafond*, di informare l'utente dell'imminente ripristino delle condizioni economiche regolate dall'offerta precedentemente sottoscritta. Al fine di mantenere il controllo della spesa, è stata assicurata la gratuità degli strumenti per conoscere l'ammontare del credito residuo delle SIM prepagate. Per quanto riguarda i siti *web* degli operatori, è previsto l'obbligo di introdurre una pagina dedicata alla trasparenza tariffaria con informazioni chiare e semplici sulle offerte, sui prezzi e su eventuali costi di recesso e di attivazione. In esecuzione della summenzionata delibera è inoltre in corso lo sviluppo del cosiddetto "motore di calcolo" dell'Autorità, strumento per il confronto tariffario che sarà reso disponibile ai consumatori nei prossimi mesi.

Alla luce dell'evoluzione dei mercati della telefonia fissa e mobile, l'Autorità è intervenuta con la delibera n. 121/17/CONS sulle criticità determinate dal venir meno di un parametro temporale certo e consolidato per la cadenza del rinnovo delle offerte e della fatturazione.

Tenuto conto delle differenze in termini di trasparenza e controllo della spesa da parte dell'utenza tra il settore della telefonia mobile (al 76% prepagato) e quello della telefonia fissa (di norma postpagato), sono stati individuati criteri temporali certi affinché l'utente possa avere la corretta percezione

del prezzo offerto da ciascun operatore nella sua libertà di impresa.

In merito alla telefonia fissa, l'Autorità ha individuato, quale unità temporale di fatturazione, il mese, consolidato da prassi acquisita al pari di altri servizi domestici di interesse economico generale. Considerate le caratteristiche specifiche di tale mercato, in cui anche per i servizi all'ingrosso vale la regola di tariffazione mensile, una imputazione dei costi dei servizi fatturati agli utenti su un periodo diverso ridurrebbe le condizioni di trasparenza e corretta informazione per gli utenti, determinando un notevole impatto non solo in fase precontrattuale, ma anche sul controllo della spesa dovuto in fase di esecuzione del contratto.

Per la telefonia mobile, l'Autorità ha previsto che la cadenza non possa essere inferiore ai 28 giorni, ritenendo l'indicazione di una cadenza minima di riferimento necessaria per garantire la trasparenza e comparabilità delle condizioni economiche dell'offerta. Su richiesta delle Associazioni dei consumatori, l'Autorità ha altresì previsto, nei casi di offerte di telefonia mobile che abbiano cadenza diversa da quella mensile, l'obbligo per gli operatori di informare l'utente dell'avvenuto rinnovo dell'offerta tramite l'invio di un SMS.

Nel caso di offerte convergenti che coinvolgano la telefonia mobile e la telefonia fissa, prevale la cadenza prevista per quest'ultima, ovvero su base mensile.

In materia di servizio universale, nel corso del periodo di riferimento si è concluso il procedimento volto a definire metodologie efficaci e adeguate per garantire la fornitura dell'accesso alla rete di sicurezza sociale e dei servizi minimi del servizio universale, che dovranno assicurare ai cittadini-utenti disponibilità, convenienza e accessibilità, quali condizioni necessarie per l'inclusione sociale ai sensi degli artt. 53 e 59 del Codice delle comunicazioni elettroniche. Con delibera n. 456/16/CONS, l'Autorità ha individuato nella tariffazione a consumo la metodologia idonea ad assicurare all'utente la libertà in merito alle scelte di consumo delle prestazioni rientranti nel servizio universale, nonché il diritto al controllo e alla sorveglianza della propria spesa. Al fine di consentire un'efficace azione di vigilanza sulle tariffe al dettaglio delle prestazioni di

servizio universale, l'Autorità ha definito una procedura per disciplinare modalità e tempi delle eventuali modifiche alle condizioni economiche di tali servizi, nonché obblighi di trasparenza e di pubblicazione dell'offerta di servizio universale. È inoltre in fase di studio la revisione delle condizioni economiche agevolate per particolari categorie sociali.

In tema di qualità del servizio universale, con delibera n. 650/16/CONS, l'Autorità ha fissato i valori obiettivo per l'anno 2017, confermando il livello complessivo della qualità richiesta al servizio, considerato che il valore dell'indice di qualità globale (IQG), ormai assestato su livelli sostenuti di performance, rimane invariato rispetto al 2016.

In materia di tutela degli utenti disabili, con la delibera n. 46/17/CONS è stato radicalmente rivisto il sistema delle agevolazioni, con l'obiettivo di assicurare agli utenti sordi e ciechi un accesso ai servizi di comunicazione elettronica offerti dalle diverse imprese equivalente a quello della maggior parte degli utenti finali. Le nuove condizioni economiche agevolate favoriscono la fruizione dei servizi di accesso a Internet a banda larga, sia per la telefonia fissa che per quella mobile.

In particolare, per i servizi di rete fissa, gli utenti sordi e i ciechi potranno fruire di una riduzione del 50% del canone mensile per le offerte *flat* e *semiflat* con navigazione Internet inclusa, oppure la fruizione di almeno 180 ore mensili gratuite di navigazione Internet per tutte le offerte di accesso ad Internet a consumo.

Per i servizi di rete mobile, gli utenti sordi e ciechi hanno diritto a un'offerta specificamente dedicata alle loro esigenze. In particolare, per gli utenti sordi, l'offerta deve comprendere 50 SMS gratuiti al giorno e un volume di traffico dati di almeno 20 Gigabyte, e il relativo costo non deve superare il 50% del miglior prezzo praticato dall'operatore per analoghe offerte vigenti a parità di volume di traffico dati. Per gli utenti ciechi, invece, l'offerta deve prevedere 2.000 minuti gratuiti di traffico voce e un volume di traffico dati di almeno 10 Gigabyte, il cui costo non superi il 50% del miglior prezzo praticato dall'operatore per analoghe offerte vigenti. Inoltre, il prezzo di ciascun altro servizio (SMS, MMS, ecc.), fruibile all'interno dell'offerta, non deve superare il miglior prezzo applicato dall'operatore all'utenza per lo

stesso servizio. Gli operatori mobili virtuali che non hanno offerte in linea con questi profili di consumo, dovranno garantire agli utenti sordi e ciechi uno sconto del 50% sulla loro migliore offerta di traffico dati. Per la prima volta i benefici vigenti sono estesi anche alla categoria dei ciechi parziali, che potranno scegliere se aderire all'agevolazione relativa alla rete fissa o a quella di rete mobile.

È stata migliorata anche la conoscibilità di tali agevolazioni attraverso l'onere per gli operatori di pubblicare sui propri siti *web* una pagina contenente informazioni dettagliate – fornite con adeguate soluzioni grafiche o supporti audio o in lingua dei segni – sulle offerte specifiche da postazione fissa e mobile, e la relativa modulistica. Per quanto riguarda altre categorie di disabili, che potrebbero trarre particolare benefici di inclusione sociale dall'accesso a Internet, l'Autorità si è riservata di valutare successivamente l'eventuale estensione ad essi del perimetro delle agevolazioni.

L'Autorità ha riservato particolare attenzione anche alle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 24 agosto e del 26 e 30 ottobre 2016, che hanno interessato vaste aree del centro Italia. In virtù delle competenze riconosciute al regolatore dal Decreto Legge n. 189/2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 229 del 2016, l'Autorità, con delibera n. 66/17/CONS, ha approvato la sospensione automatica dei pagamenti delle fatture dei contratti di telefonia fissa per gli utenti residenti nei Comuni interessati dagli eventi sismici, per un periodo di sei mesi a partire dalle date in cui si sono verificati. Il provvedimento prevede la sospensione dei pagamenti per ulteriori sei mesi in favore dei soggetti danneggiati che dichiarino l'inagibilità del fabbricato, della casa di abitazione, dello studio professionale o dell'azienda.

Con delibera n. 84/17/CONS è stata, inoltre, avviata una consultazione pubblica su uno schema di provvedimento per disciplinare le modalità di ratificazione delle fatture sospese e introdurre ulteriori agevolazioni, anche di natura tariffaria, a favore delle utenze situate nei Comuni danneggiati dagli eventi sismici.

Nel corso del periodo di riferimento, infine, sono proseguite le attività propedeutiche alla revisione della disciplina inherente ai servizi di assistenza clienti, in particolare attraverso tavoli di confronto

con gli operatori e le Associazioni dei consumatori, finalizzate a superare le criticità emerse dall'esperienza di questi anni, nonché a cogliere le opportunità offerte dalle modalità di contatto digitali.

Le attività di vigilanza e sanzione a tutela dell'utenza

Rispetto allo scorso anno, si è registrato un forte incremento delle denunce ricevute dall'Autorità in materia di tutela dei consumatori: il numero complessivo ha superato le seimila denunce, il 25% in più rispetto all'anno precedente. Tale significativo aumento conferma l'efficacia del nuovo modello telematico di denuncia (modello D) e denota particolari criticità nei rapporti tra imprese e consumatori, i quali sempre più spesso chiamano in causa l'Autorità di settore nella prevenzione e nella repressione delle condotte non corrette. La classificazione, l'aggregazione e l'analisi delle segnalazioni ricevute, anche attraverso il canale semplificato info@agcom.it, unitamente alle segnalazioni qualificate provenienti da organismi istituzionali e Associazioni dei consumatori, hanno dato impulso alle attività di verifica e ispezione sulle casistiche più gravi, attuali e diffuse (cfr. Tabella 1.5.1 e Figura 1.5.1).

Nella Figura 1.5.1, è rappresentato graficamente il confronto, per gli anni 2015 e 2016, delle denunce per fattispecie oggetto di segnalazione. Nel periodo di riferimento si è completata la transizione verso il nuovo modello D e l'utilizzo di un nuovo sistema di classificazione delle denunce. Pertanto, per alcune casistiche, il raffronto con i dati registrati nel precedente periodo di osservazione non è immediato o significativo. Pur con questo *caveat*, i dati numerici evidenziano quattro principali aree di criticità nella relazione tra utenti e operatori che insieme sono responsabili, per circa due terzi, del malcontento dei consumatori: inosservanza delle disposizioni della legge n. 40/2007 (20,4%), trasferimento delle utenze tra operatori (18,7%), modifiche alle condizioni contrattuali unilateralmente apportate dai fornitori dei servizi (13,5%) e mancata gestione dei reclami (9,9%).

Una prima significativa informazione fornita dalla Figura 1.5.1 è la notevole crescita, rispetto al precedente periodo di osservazione, delle denunce contrassegnate dalle lettere F ed I. La variazione delle cadenze di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base 28 giorni anziché mensile, unita-