

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. CLVII
n. 1

RELAZIONE

**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SUI PROGRAMMI DI
LAVORO DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI**

(Aggiornata al 30 aprile 2023)

(Articolo 1, comma 6, lettera c), numero 12), della legge 31 luglio 1997, n. 249)

Predisposta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

***Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri
(MANTOVANO)***

Trasmessa alla Presidenza il 10 agosto 2023

PAGINA BIANCA



Presidente

GIACOMO LASORELLA

Componenti

LAURA ARIA
MASSIMILIANO CAPITANIO
ANTONELLO GIACOMELLI
ELISA GIOMI

Segretario generale

GIULIETTA GAMBA

Capo di gabinetto del Presidente

GIORGIO GIOVANNETTI

PAGINA BIANCA



Indice

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

INDICE

2.3.4	Gli obblighi in materia di opere europee e di produttori indipendenti	55
2.3.5	I diritti sportivi	58
2.4	La tutela e la garanzia dei diritti	59
2.4.1	La comunicazione politica e la <i>par condicio</i>	59
2.4.2	I sondaggi	60
2.4.3	I discorsi d'odio	60
2.4.4	Gli interventi regolamentari a tutela degli utenti finali in attuazione del nuovo Testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA)	61
2.4.5	La tutela dei minori	62
2.4.6	Alfabetizzazione mediatica e digitale	63
2.4.7	La tutela degli utenti con disabilità	64
2.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	65
 CAPITOLO 3 - I servizi internet e le piattaforme online		
3.1	I mercati	71
3.1.1	Il settore pubblicitario e la pubblicità online	72
3.1.2	I motori di ricerca, l'intermediazione e gli altri servizi delle piattaforme online	74
3.2	L'evoluzione del quadro regolamentare nazionale e dell'Unione europea	78
3.2.1	L'ambito europeo	78
3.3	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	79
3.3.1	Il regolamento sull'equo compenso	79
3.3.2	Il regolamento sulle <i>collecting</i> e la remunerazione di autori ed artisti, interpreti o esecutori	80
3.3.3	L'attuazione del regolamento dell'art 102- <i>decies</i> (LDA)	80
3.3.4	Le attività di vigilanza in materia di diritto d'autore online	81
3.3.5	La gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi	82
3.3.6	L'applicazione del Regolamento (UE) 1150/2019 in materia di <i>platform to business</i>	84
3.4	La tutela dell'utenza e dei diritti	86
3.4.1	Il dibattito pubblico online	86
3.4.2	La tutela della legalità online: <i>secondary ticketing</i> e divieto di pubblicità di giochi con vincite in denaro	87
3.4.3	Il regolamento sulle <i>video sharing platform</i>	90
3.4.4	La vigilanza sugli indici di ascolto	90
3.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	92
 CAPITOLO 4 – I Servizi Postali		
4.1	Gli scenari dei mercati	97
4.1.1	Il settore postale nell'economia italiana	97
4.1.2	La corrispondenza tradizionale	99
4.1.3	Gli invii dei pacchi postali	103
4.1.4	Altri indicatori di mercato	106
4.2	L'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea	108



4.2.1 Le attività in ambito europeo	108
4.3 Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	110
4.3.1 Le attività di regolamentazione	110
4.3.2 La vigilanza dei mercati e dei servizi	112
4.4 La tutela dei consumatori	115
4.5 Gli indicatori dell'azione regolamentare	116
CAPITOLO 5 – Le dimensioni istituzionali e organizzative dell’Autorità	
5.1 L’organizzazione e la gestione delle risorse umane	121
5.1.1 L’assetto organizzativo dell’Autorità	121
5.1.2 Le risorse umane: formazione, sicurezza e tutela della salute	121
5.1.3 La digitalizzazione dei processi	124
5.1.4 La gestione e il bilancio	125
5.1.5 Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti	126
5.2 Gli organismi strumentali e ausiliari	128
5.2.1 I Co.re.com.	128
5.2.2 Il Consiglio nazionale degli utenti	129
5.3 Le relazioni istituzionali	132
5.3.1 L’Autorità nel contesto europeo e internazionale	132
5.3.2 La collaborazione con la Guardia di Finanza e con la Polizia Postale e delle Comunicazioni	132
5.3.3 Le relazioni con università ed enti di ricerca	134
5.3.4 I rapporti con i consumatori e con le associazioni	134
5.3.5 L’Osservatorio sulle comunicazioni e i Focus	135
5.4 Le banche dati dell’Autorità	136
5.4.1 Il Registro degli operatori di comunicazione	136
5.4.2 L’Informativa economica di sistema	137
5.4.3 La <i>Broadband Map</i>	138
5.5 I controlli e l’attività ispettiva	140
5.6 La tutela giurisdizionale	141
5.7 Gli indicatori dell’azione amministrativa	148
LE LINEE STRATEGICHE E I PROGRAMMI DI LAVORO	151
Sigle e abbreviazioni utilizzate	161
<i>Appendice di documentazione</i> (disponibile sul sito istituzionale dell’Autorità)	
<i>Appendice Statistica</i> (disponibile sul sito istituzionale dell’Autorità)	

La *Relazione annuale 2023 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, ove non diversamente specificato, presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel periodo compreso tra il 1° maggio 2022 e il 30 aprile 2023.

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

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

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

Sul sito www.agcom.it sono pubblicati approfondimenti ed eventuali segnalazioni di *errata corrige*.



Prefazione

La Relazione annuale 2023 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, come di consueto, costituisce il resoconto di un anno di attività istituzionale e insieme l'esposizione dei programmi di lavoro per l'anno a venire; in essa si dà conto di una serie di importanti e interessanti eventi che nel corso dell'ultimo anno hanno caratterizzato i mercati regolati dall'Autorità e i molteplici ambiti in cui essi si articolano.

A tale proposito, mette conto rammentare come siano ancora intensi gli effetti provocati dalla crisi pandemica da Covid-19, cui si sono aggiunti quelli dell'invasione russa in Ucraina; questi due shock, lungi dall'arrestare il processo di trasformazione digitale, a livello globale e di Paese, ne hanno anzi ulteriormente evidenziato la centralità per lo sviluppo economico e sociale del prossimo futuro. Non è un caso quindi che, nel gennaio ultimo scorso, l'Unione europea abbia deciso di dare avvio al "primo ciclo di cooperazione e monitoraggio per conseguire gli obiettivi del decennio digitale", il programma concreto per realizzare la trasformazione digitale dell'Unione europea entro il 2030, cui ha fatto seguito la "Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale" attraverso la quale si è voluta ribadire l'importanza che la trasformazione sia "sicura, sostenibile e che ponga al centro le persone" e sia in grado di garantire il pieno rispetto dei valori e diritti fondamentali dell'Unione.

Il processo di trasformazione digitale ha fatto rilevare un'impressionante accelerazione, che porta con sé numerose e complesse sfide, immediate e in prospettiva, cui AGCOM, quale istituzione di garanzia preposta alla regolamentazione e alla vigilanza dell'intero settore delle comunicazioni, partecipa attivamente, per le proprie competenze, nell'interesse della collettività.

In tal senso, una lettura corretta e compiuta del resoconto delle attività svolte nel periodo di riferimento della presente Relazione consente di apprezzare il contributo fornito da AGCOM a tale trasformazione, grazie alle numerosissime attività di monitoraggio dei mercati, di vigilanza e di regolamentazione, nella piena consapevolezza che l'ambito in cui l'Autorità svolge il proprio ruolo è la cornice di azione delineata dalle istituzioni europee, intesa a plasmare il futuro digitale dell'Europa e a fondare e radicare la nuova nozione di cittadinanza digitale.

Tutte le attività svolte da AGCOM in quest'ultimo anno appaiono condurre al tema trasversale e sfidante dell'innovazione, della rivoluzione digitale. In questo panorama alcuni temi meritano particolare attenzione per la loro rilevanza, anche in chiave prospettica.

L'analisi delle tendenze del mercato delle comunicazioni elettroniche, dettagliatamente tratteggiata nell'ambito degli Osservatori trimestrali e nella Relazione annuale, evidenzia un settore che complessivamente registra un'ulteriore riduzione delle risorse (-3,3% rispetto al 2021), soprattutto per effetto della flessione dei ricavi nel segmento della telefonia mobile (-5,3%); una forte pressione concorrenziale, anche per effetto dell'entrata sul mercato di nuovi operatori; il dinamismo generato dall'innovazione tecnologica. In riferimento a quest'ultimo aspetto, con l'obiettivo di promuovere una sempre maggiore ed effettiva concorrenza nella fornitura delle reti e servizi di comunicazione elettronica, particolare importanza assume il tema della infrastrutturazione tecnologica in atto nel Paese e del contributo regolamentare che AGCOM sta fornendo per accompagnare il compimento di tali processi. Si fa riferimento, nello specifico, alla prosecuzione delle attività istruttorie di aggiornamento del quadro regolamentare dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, per adeguarlo al mutato contesto

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE |

competitivo, al procedimento inteso a definire i prezzi dei servizi di accesso alla rete fissa per gli anni 2022 e 2023, all'aggiornamento della lista dei comuni contendibili, all'esame dell'Offerta di coinvestimento di TIM per la realizzazione di una nuova rete VHC, *Very High Capacity*, in fibra ottica, e all'esercizio delle recenti nuove competenze conferite in materia di definizione degli standard tecnici per la realizzazione delle infrastruttura di rete da parte degli aggiudicatari dei bandi.

Inoltre, vanno menzionate anche quelle complesse attività di ridefinizione del radiospettro e delle sue differenti utilizzazioni in funzione di promozione e spinta all'uso più efficace e innovativo di una risorsa pubblica e strategica quale è quella frequenziale, allo scopo di incentivare lo sviluppo delle reti mobili di quinta generazione (5G) e dei relativi servizi. Molto intensa è stata anche l'attività a tutela dei consumatori, con le proposte di adeguamento delle carte dei servizi e della qualità dell'offerta da parte degli operatori, con il rafforzamento della trasparenza delle prestazioni assicurate, con la messa a disposizione degli utenti di strumenti di misura come *MisuraInternet* o *Broadband Map*, o di risoluzione digitale delle controversie come *ConciliaWeb*. Inoltre, in materia di "sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio", AGCOM ha approvato le linee guida per la fornitura dei servizi di controllo parentale (SCP) da parte degli operatori che forniscono servizi di comunicazioni elettroniche che includono misure di blocco dei domini e dei siti che ospitano contenuti inappropriati ai minori. Infine, in riferimento a categorie sociali, l'Autorità ha confermato le agevolazioni per gli utenti affetti da sordità e cecità, estendendo a tutto giugno 2024 il periodo di sperimentazione per il riconoscimento delle medesime agevolazioni agli utenti con gravi limitazioni delle capacità.

Nel mercato dei media si confermano, anche per questo periodo di riferimento della Relazione, le dinamiche già da tempo evidenziate da AGCOM: il declino strutturale del comparto editoriale (stampa quotidiana e periodica) e la tenuta di quello televisivo, insieme alla crescita dei ricavi di quello radiofonico (+3,1%), fortemente colpito durante il periodo della pandemia. Va rimarcata tuttavia l'ulteriore crescita dei ricavi, dell'offerta e del numero di abbonati fatta registrare dai servizi VoD offerti su piattaforme Internet. La continua espansione di queste nuove modalità di fruizione dei contenuti audio-video e del conseguente processo di sostituzione tecnologica in atto nel consumo di tali contenuti, trovano in Internet e nel *videostreaming* i naturali candidati alla graduale sostituzione delle tradizionali piattaforme media. In tale panorama vi sono fenomeni che richiedono una particolare attenzione, giacché le ricadute che ne scaturiscono sotto il profilo delle dinamiche concorrenziali, della protezione dei consumatori e finanche della tutela dei principi del pluralismo informativo rappresentano sfide di primaria importanza per l'Autorità.

Lo scorso anno è stato caratterizzato da un'intensa attività che guida il processo di transizione verso un quadro regolamentare che recepisca tutte le novità introdotte dalle regole europee e nazionali a garanzia del pluralismo inteso nelle sue varie accezioni. In tal senso, la promozione dell'alfabetizzazione e della cultura digitale e la tutela dei soggetti più vulnerabili figurano tra gli obiettivi strategici che muovono l'azione dell'Autorità (anche tramite l'esercizio delle deleghe in materia di *media education* da parte dei Co.re.com.), nonché tra i fattori essenziali per contrastare efficacemente i fenomeni di disinformazione (*fake news*) e di incitamento all'odio.

Per cogliere al meglio le dinamiche che coinvolgono i mercati dei servizi digitali e orientano le attività di vigilanza e regolamentazione dell'Autorità, occorre soffermare l'attenzione su tre fenomeni, strettamente interrelati e che hanno al centro i grandi *player globali* del settore, dati: *a*) il loro crescente predominio sul mercato pubblicitario e sulle relative risorse; *b*) il controllo sempre più pervasivo su una quantità, in crescita esponenziale, di dati individuali (di utenti, consumatori, lettori); *c*) i problemi che ne derivano, ormai, non solo per la concorrenzialità dei mercati, ma anche per il pluralismo dell'informazione. In tal senso, l'incidenza sulla pubblicità online dei ricavi delle piattaforme ha raggiunto nell'ultimo anno l'85,4%, in ulteriore crescita rispetto al 2021.



La notevole capacità dei grandi *player* internazionali di disporre, raccogliere, conservare e aggregare in maniera efficiente una grande mole di dati sugli utenti, nonché di utilizzare sofisticate tecniche basate su intelligenza artificiale, *big data analysis* e automazione, per ottenerne un'accurata profilazione, rende i servizi di intermediazione pubblicitaria particolarmente attrattivi per gli investitori. Questa stessa capacità assicura alle piattaforme una posizione di assoluto rilievo anche quali aggregatori e indicizzatori di informazioni, rendendole potenzialmente dominanti, nel mondo dell'informazione digitalizzata, ponendo una serie di criticità anche sotto il profilo della salvaguardia del pluralismo informativo. I motori di ricerca, i social network e le piattaforme di condivisione di video gestiti dai grandi *player* globali costituiscono infatti veri e propri *gatekeeper* di accesso all'informazione in rete, non solo per i cittadini, ma anche per gli editori online, che sempre di più dipendono da essi per raggiungere gli utenti. Tale situazione richiede un costante e sistematico monitoraggio, nonché l'adozione di iniziative istituzionali, anche di tipo regolamentare, intese ad accrescere la trasparenza del sistema dell'informazione online, al fine di contrastare fenomeni quali disinformazione, polarizzazione, esposizione selettiva, insorgenza di echo chamber, nonché di assicurare una sempre più efficace tutela dei minori che navigano in rete.

Numerose iniziative adottate in tema di tutela del diritto d'autore rispondono a problematiche contigue legate, per un verso, alla corretta remunerazione dei prodotti editoriali i cui contenuti circolano sulle piattaforme e sui social media, per l'altro, alla salvaguardia della generalità dei contenuti autoriali. Nello specifico, a conclusione di un lungo e complesso lavoro di proficua interlocuzione con tutti gli *stakeholder*, l'AGCOM ha individuato i criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso spettante agli editori il cui principio ispiratore è quello di colmare il c.d. *value gap*, ossia l'iniqua distribuzione del valore generato dallo sfruttamento in ambiente digitale di un contenuto protetto (la pubblicazione di carattere giornalistico) tra il titolare del diritto (editore) e il prestatore di servizi che veicola online il contenuto. La definizione dell'equo compenso, anche sulla base dei predetti criteri, è rimessa alla libera contrattazione delle parti, essendo l'intervento dell'Autorità previsto solo in caso di mancato raggiungimento di un accordo. L'Autorità ha inoltre sottoposto a consultazione pubblica alcune proposte di modifica del regolamento del 2013 sulla tutela del diritto d'autore online, intese ad introdurre specifiche previsioni di contrasto dei fenomeni di pirateria degli eventi sportivi *live*, uno dei settori più colpiti dalla pirateria digitale.

In materia di *platform to business* l'AGCOM ha approvato linee guida per l'efficace applicazione del regolamento europeo c.d. P2B (*Platform to Business*), fornendo le indicazioni e gli orientamenti di dettaglio in ordine alla trasparenza e alla completezza dei termini e delle condizioni generali applicate dai fornitori di servizi di intermediazione online, all'efficacia dei sistemi di ricorso e dei meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie e ai parametri di posizionamento applicati dai fornitori di motori di ricerca online e, contestualmente alle linee guida, hanno preso avvio i lavori del tavolo tecnico inteso a promuovere l'applicazione condivisa delle prescrizioni normative in materia di *platform to business*, favorendo il dialogo tra gli *stakeholder* e avviando a risoluzione le molteplici criticità esistenti.

Infine, un cenno merita l'intensa attività dell'AGCOM volta a promuovere la tutela della legalità online e, conseguentemente, la tutela dei consumatori. Ne sono esempi il contrasto al *secondary ticketing*, ossia la rivendita di biglietti per eventi di spettacolo su canali online da parte di soggetti non autorizzati, a prezzi maggiorati, spesso conseguenza di un illecito accaparramento di grandi quantità di biglietti sul mercato digitale, e la vigilanza sul divieto di qualsiasi forma di pubblicità, del gioco d'azzardo o comunque di giochi e scommesse con vincite in denaro.

Per quanto si riferisce ai servizi postali, anche il 2022 ha rappresentato un anno di crescita delle risorse nel relativo mercato, seppur con la necessaria precisazione del distinguo tra il declino delle risorse riferibili alla corrispondenza tradizionale a cui fa da contraltare l'espansione dell'*e-commerce*,

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE |

del mercato della spedizione e del recapito dei pacchi. La digitalizzazione del settore, dunque, sta producendo rilevanti effetti: da una parte gli operatori, per rispondere alle esigenze dei consumatori, tendono a fornire nuovi servizi a valore aggiunto (ad esempio, nuove modalità di consegna), dall'altra, l'applicazione delle innovazioni tecnologiche consente un incremento di produttività degli operatori, in particolare tramite la razionalizzazione dei sistemi di gestione dei flussi.

L'Autorità ha adottato una serie di norme per promuovere la concorrenza tenendo conto delle esigenze degli utenti dei servizi postali, inclusi quelli universali. Nel corso dell'analisi dei mercati dei servizi di consegna della corrispondenza, volta ad individuare i mercati rilevanti e i livelli di concorrenzialità, AGCOM ha accertato che Poste Italiane detiene, in tutti i mercati, un significativo potere di mercato, ha imposto, di conseguenza, obblighi di accesso all'ingrosso alla rete.

Per la prima volta, a febbraio 2023, sono state decise da AGCOM le condizioni economiche e tecniche di fornitura dei servizi all'ingrosso offerti dal fornitore di Servizio Universale agli operatori alternativi. Approvate alla luce della nuova regolamentazione del mercato del recapito, esse si rivolgono alle diverse tipologie di operatori.

Intensa è stata anche l'attività a tutela dei consumatori, lungo le tre direttrici fondamentali: *a)* la risoluzione delle controversie operatori/utenti, *b)* il raggiungimento degli standard di qualità del servizio stabiliti in capo agli operatori e *c)* il corretto assolvimento degli obblighi di Servizio Universale da parte dell'operatore notificato. In tal senso, l'AGCOM ha incoraggiato da parte degli operatori l'introduzione di sistemi in grado di migliorare la gestione dei reclami e per contrastare comportamenti in violazione degli obblighi regolamentari.