

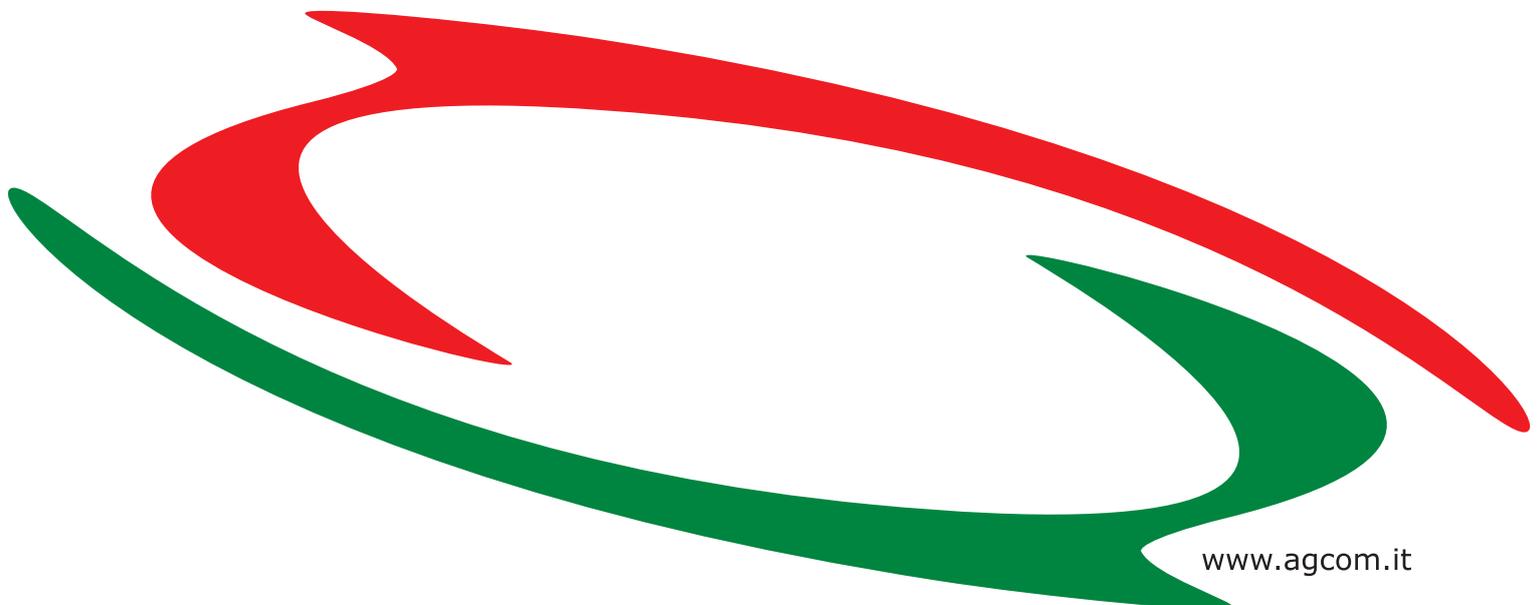


AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

Relazione annuale 2019

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Presentazione del Presidente dell'Autorità
Angelo Marcello Cardani



www.agcom.it

Relazione annuale 2019

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Roma, 11 luglio 2019

Presentazione del Presidente dell'Autorità
Angelo Marcello Cardani



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Presidente

ANGELO MARCELLO CARDANI

Componenti

ANTONIO MARTUSCIELLO

MARIO MORCELLINI

ANTONIO NICITA

FRANCESCO POSTERARO

Segretario generale

RICCARDO CAPECCHI

Vice segretari generali

ANTONIO PERRUCCI

NICOLA SANSALONE

Capo di gabinetto del Presidente

ANNALISA D'ORAZIO

Illustri autorità, Gentili ospiti,
a tutti voi rivolgo il mio ringraziamento per essere qui, alla presentazione al Parlamento della Relazione annuale dell’Autorità che ho l’onore di presiedere. L’ultima dell’attuale consiliatura.

Nel tentativo di fornirvi un quadro d’insieme esteso all’intero settennato di attività, rinuncerò all’abituale elencazione di dati e *trend* di mercato dell’ultimo anno nei settori regolati, informazioni agevolmente reperibili, con dovizia di tabelle e grafici, nel testo della Relazione.

L’Agcom nel sistema dei regolatori UE: l’Europa che vogliamo

Il settennato che volge al termine è stato caratterizzato da un processo di crescente integrazione regolamentare ed istituzionale a livello di Unione Europea. Al passo con tale processo, la dimensione internazionale dell’Autorità si è progressivamente meglio definita, uscendone arricchita e rafforzata in termini di esperienza, *know-how* e competenze.

In funzione dell’armonizzazione regolatoria e del conseguimento dell’obiettivo del mercato unico europeo, abbiamo assistito al consolidarsi di un nuovo modello di *governance* settoriale. Un modello fondato certamente su un incisivo potere di indirizzo della Commissione, ma, parallelamente, su una confermata e rafforzata centralità della cooperazione regolamentare orizzontale tra le Autorità nazionali, attraverso il BEREC.

Il processo di armonizzazione si è articolato ed è cresciuto attorno ad alcune importanti riforme, prima fra tutte, la più recente, quella che ha portato all'adozione del *Codice europeo per le comunicazioni elettroniche*, che gli Stati membri dovranno trasporre negli ordinamenti nazionali entro il 2020.

Ma c'è stato anche molto altro. Penso in particolare al Regolamento *Digital Single Market*, al cui nome si legano i temi della neutralità della rete e del *roaming* mobile; alla revisione della direttiva sui servizi media audiovisivi, il cui obiettivo qualificante è il consolidamento del *level playing field* tra servizi lineari e servizi *on demand*; alla liberalizzazione del mercato postale affidata alle Autorità di regolazione dalle direttive di settore; alla direttiva *Copyright* e all'incardinamento del diritto d'autore all'interno delle competenze di *DG Connect*; alla proposta di nuovo Regolamento europeo sulla *e-privacy*; infine, alle tante iniziative lanciate sulla base della strategia europea per un mercato unico digitale, interventi che, pur tra persistenti difficoltà, mirano ad aggiornare e ad adeguare il *framework* del nostro settore al nuovo contesto tecnologico e alle nuove dinamiche di mercato. L'obiettivo è assicurare ai consumatori europei le tutele indispensabili a proteggere i loro diritti nel nuovo contesto digitale e ad affermare una vera cittadinanza digitale europea.

In questi sette anni la presenza e l'autorevolezza di Agcom nel circuito dei regolatori europei si sono ulteriormente consolidate. A riprova di ciò, non solo le numerose attività di coordinamento svolte in seno ai più svariati gruppi di lavoro, la presidenza dell'ERG-Post e la vice-presidenza del BEREC, ma anche l'aver vantato alcune significative primazie e *best practices* divenute punto di riferimento nel contesto digitale. Mi limito a ricordare, al riguardo, la preziosa attività di regolamentazione che ha condotto all'assegnazione, primi in Europa, di tutte le tre bande pioniere del 5G; l'originalità e l'unicità del nostro progetto *broadband map*; il lavoro di capofila compiuto sul tema *machine to machine*; l'esperienza, unica nel suo

genere, maturata attorno al *Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*.

Per concludere su questo punto, credo che l'esperienza maturata tra Bruxelles e Strasburgo, interagendo con i regolatori europei dei settori media, comunicazioni elettroniche e postale, abbia fornito molte utili indicazioni circa la strada che si dovrà intraprendere nei prossimi anni per tenere vivo e consolidare lo spirito europeo e per affermare in concreto la centralità dei cittadini e dei loro diritti nel contesto di rafforzamento dell'Unione e della sua missione. Senza trascurare l'importanza della dimensione legislativa e regolamentare nazionale nel garantire che i benefici dell'economia digitale ricadano su consumatori e imprese nel mercato italiano.

Il settore postale: un quadro di regole per affrontare i nuovi scenari di mercato

Quella che volge al termine è la consiliatura in cui l'Autorità, nella sua nuova veste di Regolatore indipendente del settore postale, ha guidato la transizione verso la completa liberalizzazione del mercato e la sua progressiva apertura alla concorrenza.

Abbiamo preso le mosse dai principi indicati dal Legislatore comunitario e nazionale, a partire da quella direttiva del 1997 che - pur nella sua versione aggiornata del 2008 - non tiene conto degli effetti della svolta digitale che nell'ultimo decennio ha interessato praticamente tutti i settori dell'economia e della società, rendendo più complessa, ma anche più innovativa, la nostra azione regolamentare.

Ci siamo misurati, da un lato, con l'inarrestabile calo dei volumi di corrispondenza tradizionale (29% in meno tra il 2013 e il 2018), via via sostituiti da forme di comunicazione su rete; dall'altro, col significativo aumento dei volumi di pacchi per effetto della crescita dell'*e-commerce* (56% in più nello stesso periodo); nonché, infine, con l'affermazione definitiva delle piattaforme di vendita di beni *on-line*.

In questi sette anni un primo ambito di interventi ha riguardato il servizio universale, affidato a Poste Italiane fino al 30 aprile 2026. A tal proposito, abbiamo disciplinato le condizioni di fornitura del servizio, le prestazioni ivi ricomprese e le relative tariffe, nonché svolto le verifiche del costo netto per gli anni dal 2011 al 2016 e avviato la consultazione per gli anni 2017 e 2018. Una particolare attenzione, sia in chiave regolamentare, sia in termini di vigilanza e monitoraggio, ha riguardato le misure di razionalizzazione introdotte da Poste italiane sulla propria rete. In tal senso, pur consapevoli delle esigenze di contenimento del relativo onere, sia le operazioni di chiusura degli uffici, sia la rimodulazione degli orari in molte aree del Paese sono state ricondotte entro una cornice di garanzie a tutela degli utenti che abitano nelle zone remote o disagiate, secondo obiettivi di integrazione e coesione sociale. Infine, all'indomani della legge di stabilità 2015, abbiamo guidato il processo di attuazione del modello di recapito a giorni alterni, assicurando una compiuta informazione a favore di utenti e Comuni e monitorandone gli sviluppi.

In un mercato destinato ad aprirsi progressivamente alla concorrenza, un secondo intervento regolamentare ha coinvolto tutti gli operatori postali, inclusi i corrieri espresso, al fine di garantire un livello adeguato di tutela degli utenti sotto il profilo della qualità dei servizi offerti. Al riguardo, nel 2014, ispirati dalla positiva esperienza già maturata nel settore delle comunicazioni elettroniche, abbiamo definito i contenuti informativi delle carte dei servizi in materia di trasparenza delle condizioni economiche dell'offerta, segnalazioni e reclami. L'anno seguente, abbiamo aggiornato la disciplina dei titoli abilitativi necessari per operare nel settore postale, imponendo alcuni significativi obblighi, come quelli in materia di qualità del servizio e di rispetto delle condizioni di lavoro.

La correttezza del nostro orientamento, inteso a ricondurre i servizi di corriere espresso nel novero dei servizi postali, ha sostanzialmente attribuito ad Agcom un ruolo di *leadership* a livello

europeo, peraltro trovando di recente l'autorevole riconoscimento della Corte di Giustizia e l'avallo del giudice nazionale. Inoltre, l'imposizione di un livello minimo di garanzie per gli utenti di tutti i servizi postali, inclusi quelli di corriere espresso, si è rivelata particolarmente lungimirante, atteso che il Regolamento dell'Unione Europea sulla consegna dei pacchi, adottato nel 2018, ha disposto il contenimento dei prezzi e una serie di obblighi di trasparenza, nell'ottica di far crescere la fiducia dei consumatori nell'e-commerce.

Ad un terzo ambito appartengono le attività di regolamentazione dei rapporti tra *incumbent* e le altre imprese operanti nel mercato postale. Ricordo brevemente che nel 2017 abbiamo riesaminato, alla luce dell'evoluzione del mercato, le modalità di accesso alla rete dell'*incumbent*, già disciplinate nel 2013. Più di recente, abbiamo definito la metodologia da utilizzare per il *test* di replicabilità delle offerte di Poste Italiane quanto ai servizi di recapito di invii multipli rivolti ai grandi clienti. Infine, tra i primi in Europa, abbiamo disciplinato le condizioni di restituzione degli invii di operatori terzi rinvenuti nella rete di Poste.

Nell'ottica di completare il processo di liberalizzazione, abbiamo disciplinato la fornitura dei servizi di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, gli ultimi rimasti nell'area di riserva dell'ex monopolista. Quest'anno, con il rilascio delle prime licenze speciali da parte del MISE, avvenuto sulla base di quanto previsto dal nostro regolamento, possono considerarsi concluse le attività finalizzate alla creazione di un mercato effettivamente concorrenziale.

Venendo all'ultimo anno di attività, abbiamo esteso il nostro raggio di azione ad alcune società del gruppo Amazon operanti in Italia che hanno regolarizzato la loro posizione dopo essere state sanzionate per aver esercitato attività postale senza il prescritto titolo abilitativo. Nello stesso periodo, l'Autorità ha avviato un'analisi sul mercato dei servizi di consegna dei pacchi con l'obiettivo di

esaminare la sua evoluzione in ragione degli importanti sviluppi legati al commercio elettronico e al ruolo esercitato dalle piattaforme *online*. I risultati della menzionata analisi potranno giustificare l'adozione di eventuali successivi interventi regolamentari.

Del futuro della regolamentazione postale si sta discutendo in questo momento anche in Europa. Al riguardo, il Gruppo dei regolatori europei – ERGP, con il fondamentale contributo dell'Autorità, ha suggerito alla Commissione l'opportunità di una completa riscrittura delle regole del settore.

L'intervento regolatorio nei mercati di rete fissa e mobile

I sette anni trascorsi hanno visto un incremento della competizione infrastrutturale e un progressivo sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione.

Un contributo fondamentale ai menzionati sviluppi competitivi è stato fornito dall'azione regolatoria dell'Autorità. Per gli anni 2012-2013 abbiamo fissato i prezzi all'ingrosso di accesso alla rete di Telecom Italia sulla base di modelli di costo efficienti, riconoscendo il corretto ritorno sugli investimenti mediante l'equazione che definisce l'appropriato costo del capitale, il WACC. Sin dai primi atti del mandato l'Autorità ha posto le basi per lo sviluppo di una competizione infrastrutturale. Ciò ha fatto del caso italiano una peculiarità nel panorama europeo, con la rete di accesso dell'operatore SMP che presenta - rispetto alle reti dei Paesi membri - la distanza media più corta tra la centrale o i *cabinet* e la borchia d'utente.

I ricordati principi regolamentari sono stati ripresi e consolidati nel terzo ciclo di analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, concluso nel 2015. In tale ambito è stato fissato, per il periodo 2014-2017, un sistema di prezzi *wholesale* di accesso alla rete in rame e fibra ottica di Telecom Italia basato su un criterio di massima efficienza, grazie all'uso del modello di costo BU-LRIC.

Al centro del nostro intervento abbiamo sempre posto lo sviluppo del mercato e la promozione della concorrenza. A tal fine, la nostra attività ha condotto all'adozione di schemi di co-investimento nella realizzazione di infrastrutture per cavi in fibra ottica; al perfezionamento delle garanzie di non discriminazione, attraverso l'evoluzione del modello di separazione funzionale (cosiddetto *Nuovo Modello di Equivalence*) quale strumento di verifica della parità di trattamento interno-esterno; all'incremento dell'efficienza e della qualità dell'accesso, prevedendo la disaggregazione dei servizi accessori, in base alla quale gli operatori concorrenti possono affidare le attività di attivazione e assistenza dei clienti ad imprese esterne da loro selezionate.

Gli interventi regolatori descritti sono stati approntati in una fase caratterizzata dall'intensificazione degli investimenti sulle nuove reti in fibra ottica e dall'incremento del numero di migrazioni verso servizi di accesso a banda ultra larga da parte dei consumatori finali.

L'efficacia dell'azione regolamentare e di vigilanza dell'Autorità può essere descritta alla luce di alcuni semplici indicatori.

La copertura con reti di nuova generazione è incentivata, innanzitutto, dall'evoluzione tecnologica nel *mix* di acquisto dei prodotti all'ingrosso dell'operatore SMP da parte degli operatori alternativi. La regolazione predisposta dall'Autorità, infatti, ha contribuito significativamente al passaggio da accessi basati su rete in rame ad accessi sia con un maggiore livello di infrastrutturazione, sia a migliori *performance*, in tutto o in parte basate su elementi ottici. Gli accessi per servizi in fibra ottica rappresentano oggi oltre il 30% del totale degli accessi sulla rete di Telecom Italia.

I nuovi prodotti di accesso abilitano, a loro volta, connessioni più veloci per il consumatore finale e consentono un miglioramento della qualità del mercato *retail*. In pochi anni l'Italia è passata, così, dall'essere fanalino di coda in Europa nella copertura con reti NGA ad essere sopra la media. Il *Digital Economy and Society Index* (DESI) 2019, pubblicato dalla Commissione europea lo scorso

giugno, ci ha visto risalire ben sette posizioni rispetto alla classifica dell'anno scorso relativa al livello di connettività. Anche con riferimento alla banda larga veloce di nuova generazione, il nostro Paese si è visto certificare un ulteriore significativo incremento della copertura, che ormai raggiunge il 90% delle famiglie e supera dunque la media dell'Unione, pari all'83%. L'Italia presenta, invece, un ritardo nella penetrazione dei nuovi servizi a banda larga veloce, con una percentuale del 15% della popolazione rispetto al 35% dell'UE. A fronte di ciò il nuovo ciclo regolatorio si è concentrato sulla diffusione dei nuovi servizi e la valorizzazione degli investimenti.

Vale la pena ricordare, tuttavia, che la copertura con reti ultra veloci si caratterizza per un *roll-out* più lento (oggi del 24% rispetto ad una media europea del 60%). D'altra parte, i risultati degli ingenti investimenti pubblici e privati verso l'effettiva disponibilità delle reti si potranno apprezzare appieno solo a partire dal prossimo anno.

Questi sviluppi hanno fatto da sfondo alle regole predisposte per il quadriennio 2018-2021 nell'analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, che contiamo di adottare a breve.

L'analisi tiene conto del descritto andamento del mercato dei servizi di accesso alla rete fissa di Telecom Italia nonché del progetto di separazione legale volontaria notificato da quest'ultima ai sensi dell'art. 50-Ter del Codice delle comunicazioni elettroniche. Con il lavoro appena concluso è stato delineato il nuovo quadro regolatorio con il fine, da un lato, di consolidare e migliorare i risultati raggiunti dalla concorrenza nel mercato dei servizi finali e, dall'altro, di agevolare il raggiungimento degli obiettivi della *road map* digitale europea, che ha come scopo lo sviluppo delle reti e l'uso effettivo dei nuovi servizi da parte di cittadini e imprese.

Lo sviluppo di reti di nuova generazione è stato posto alla base anche dell'evoluzione relativa all'intervento dell'Autorità dedicato alle controversie fra operatori. Il decreto legislativo n. 33/2016, di attuazione delle fonti europee, ha posto importanti condizioni

finalizzate alla riduzione dei costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Nell'attuare le previsioni del citato decreto, l'Autorità ha svolto un ruolo di rilievo nella veste di organismo di risoluzione delle controversie tra gestori di infrastrutture fisiche e operatori di rete o tra questi ultimi e i proprietari di unità immobiliari. In tal modo, ha posto in essere una *regulation by litigation*, con la quale sono state risolte problematiche che avrebbero altrimenti ostacolato sensibilmente le procedure di posa di infrastrutture di nuova generazione.

Per quanto riguarda la rete mobile, l'attività dell'Autorità si è concentrata sulla fissazione di condizioni economiche tali da ridurre le tariffe all'ingrosso di terminazione, che hanno favorito, in primo luogo, l'ingresso nel mercato degli operatori mobili virtuali e, anche in ragione di ciò, la generalizzata riduzione delle tariffe al dettaglio. Concorrenza e innovazione, poi, sono state alla base delle scelte operate per l'assegnazione delle bande pioniere per lo sviluppo del 5G, come avrò modo di illustrare a breve.

In definitiva, in questi anni, l'intervento dell'Autorità, sia sulla rete fissa, sia sulla rete mobile, ha inteso garantire il corretto bilanciamento fra l'esigenza di sviluppare infrastrutture di nuova generazione e quella di mantenere un adeguato livello competitivo del mercato, che si traduce in benessere del consumatore. Non è stato agevole e forse lo sarà ancor meno nel prossimo futuro. È certamente una delle sfide più importanti che attendono l'Autorità di domani.

Sul crinale di un cambio di parametro. Frequenze, 5G e connessione in mobilità: il governo della risorsa scarsa

L'Autorità ha la responsabilità del governo di un bene pubblico strategico quale lo spettro frequenziale. Si tratta di una risorsa che, anche con la disponibilità di *standard* trasmissivi e di compressione molto più efficienti, resta scarsa per effetto della crescita

esponenziale dell'offerta di servizi e contenuti per la TV, per la radio, per i terminali mobili e per i sistemi di sicurezza; quindi, una risorsa la cui contendibilità deve essere regolata con rigore, efficacia e massima trasparenza.

Il principio comunitario e nazionale dell'uso efficiente delle frequenze ha guidato in questi anni l'azione regolatoria di Agcom, la cui strategia emerge dalle regole che abbiamo dettato in occasione di ogni procedura di gara e di assegnazione di risorse frequenziali.

Possiamo dire di aver costantemente ispirato la nostra *policy* di uso efficiente dello spettro a tre principi guida: l'assegnazione attraverso procedure di selezione competitive trasparenti e semplici, in grado di premiare il mercato e, al tempo stesso, remunerare adeguatamente l'erario, e dunque la collettività; la previsione di misure pro-competitive quali riserve di banda ai nuovi entranti, *cap* alla quantità di spettro aggiudicabile a ciascun soggetto, *packaging* dei lotti in gara, obblighi di copertura, vincoli di accesso alla risorsa a beneficio di soggetti terzi; la pronta assegnazione agli operatori delle risorse di volta in volta disponibili.

Nel complesso dei sette anni, questo *set* di principi guida, ha permesso allo Stato di introitare 9,5 miliardi di euro dalle procedure competitive regolate da Agcom, 6,5 dei quali derivanti dalla gara conclusa nel settembre scorso per l'assegnazione di tutte le bande pioniere per lo sviluppo del 5G, che ha costituito un caso di successo unico in Europa.

Sulla pianificazione delle frequenze, sul governo dell'etere, sulle regole per le procedure di assegnazione delle risorse agli operatori, sulle faticose operazioni di *refarming* compiute allo scopo di tenere la gestione dello spettro all'altezza delle sfide tecnologiche e di mercato attuali, siamo convinti di aver compiuto un buon lavoro, assieme al MISE e alla Fondazione Bordini.

La legge di bilancio 2018 e poi – anche all'esito di una nostra segnalazione al Governo – quella per il 2019, hanno disciplinato il

processo che, entro il 2022, porterà ad assegnare agli operatori che forniscono servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili, le frequenze in banda 700 MHz, storicamente utilizzate per le diffusioni televisive. Il rilascio di queste frequenze sta comportando un complesso riassetto del sistema radiotelevisivo su piattaforma digitale terrestre alla cui soluzione l'Autorità lavora da tempo. Abbiamo affrontato, insieme al MISE, una faticosa operazione di coordinamento internazionale intesa a superare numerosi problemi interferenziali che persistevano da moltissimi anni. Abbiamo dovuto effettuare una pianificazione entro vincoli normativi molto stringenti. Possiamo dire oggi di essere in dirittura d'arrivo e di aver svolto la nostra parte per determinare le condizioni tecniche e di mercato, sia per garantire il futuro delle trasmissioni televisive in tecnica digitale che per favorire il lancio dei servizi e dell'offerta di prodotti in mobilità in tecnologia 5G.

La legge di bilancio 2019 ha finalmente creato le condizioni adeguate, da noi lungamente auspiccate, per la completa digitalizzazione della rete radiofonica nazionale e locale. L'Autorità, dopo una sequenza di delibere che parte nel 2012, sta rivedendo e aggiornando proprio in queste settimane il relativo regolamento. Presto, e finalmente, anche il digitale radiofonico smetterà di essere un progetto di lavoro, per diventare un pezzo dell'agenda digitale italiana, nella prospettiva dell'innovazione tecnologica del Paese.

Non è questa la sede per una sistematica illustrazione dei contenuti delle molte altre delibere adottate in questi anni in materia di gestione dello spettro radioelettrico. Oltre a quelle citate, mi limito qui a richiamare velocemente le linee di intervento più importanti. Partendo da una pagina bianca abbiamo definito, nel settore televisivo nazionale, i criteri di conversione dei diritti d'uso delle frequenze in diritti d'uso di capacità trasmissiva; tra i primi in Europa, abbiamo inaugurato, nel 2016, una ricognizione sistematica sulle prospettive di sviluppo dei sistemi *wireless* e mobili verso il 5G; e, primi assoluti in Europa, abbiamo svolto, sempre nel 2016,

una consultazione pubblica avente ad oggetto il tema dell'accesso condiviso dello spettro in modalità *licensed shared access* (LSA); inoltre, in coerenza con il Piano di sviluppo del 5G della Commissione, abbiamo spinto i nostri studi sulla condivisione delle risorse spettrali fino alla prospettazione di forme innovative tra cui l'impiego di bande a uso collettivo (*unlicensed*), nonché soluzioni del tipo *light licensing* o *club use*.

In definitiva, in materia di gestione dello spettro radioelettrico, possiamo dire di affidare al nuovo collegio Agcom non solo una eredità positiva, ma anche un riconoscimento internazionale indiscusso per il lavoro svolto.

L'offerta di contenuti e la sfida digitale. Garanzie e tutele nel settore dei servizi media al tempo della rete

Anche in materia di regolamentazione dei contenuti molte cose sono state fatte in questi sette anni. In questa sede privilegerò alcuni temi che condividono due tratti comuni: l'appartenere al nuovo contesto digitale e l'essere privi di un puntuale riferimento legislativo idoneo a orientare il nostro operato.

Si tratta di temi che investono in larga misura la rete Internet e i suoi protagonisti globali, terreni dove persistono ampi vuoti normativi e conseguenti problemi di adeguamento degli ordinamenti per via interpretativa e giurisprudenziale. Pur tuttavia qualcosa siamo riusciti a fare in quest'ultimo anno: penso a Facebook e Google che sono oggi tra i soggetti censiti presso il Registro degli operatori di comunicazione, concorrendo alla determinazione dei ricavi del sistema integrato delle comunicazioni. Entrambi forniscono dati economici annuali che ci consentono di operare al meglio delle nostre possibilità. Penso anche a quelle società del gruppo Amazon che, come innanzi ricordato, sono soggette al nostro intervento regolamentare e di vigilanza alla stregua di operatori postali. Sono tutti segni che il nuovo – come è

giusto – si fa avanti, ma che la regolamentazione – come è altrettanto giusto – non arretra, nell’interesse del pluralismo dell’informazione, della concorrenzialità dei mercati - attraverso il contrasto alle posizioni dominanti – e della tutela dei diritti dei consumatori.

Sulla tutela del diritto d’autore, l’intervento regolamentare del 2013 ha costituito una delle sfide più difficili per l’Autorità, ma anche, nel tempo, uno di quegli indiscutibili casi di successo capaci di diventare *best practice* e punto di riferimento in Europa. Abbiamo ideato un modello innovativo di regolamentazione che privilegia il contrasto alle violazioni del diritto d’autore sistematiche e massive, senza mai toccare l’utente finale e sempre agendo su denuncia di terzi. Ciò si è tradotto in una piena salvaguardia del principio di libertà della rete, evitando monitoraggi preventivi sul traffico da parte dei *services provider*. Al tempo stesso, abbiamo accompagnato l’azione di contrasto con una sistematica opera di sensibilizzazione e promozione delle condotte legali. Si tratta di un *mix* che ha funzionato e che ha permesso all’Italia di acquisire credibilità internazionale sul fronte della tutela della proprietà intellettuale.

Quanto alla tutela del pluralismo e dell’accesso ai mezzi di informazione, nel novembre del 2017, all’esito di una lunga stagione di studi e indagini conoscitive, abbiamo avviato il *Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell’informazione sulle piattaforme digitali*. Lo scopo è quello di promuovere forme di autoregolamentazione e buone prassi di contrasto alla disinformazione *online* e di parità di accesso alle grandi piattaforme digitali. Queste, infatti, sono divenute negli ultimi anni un formidabile mezzo di informazione, più pervasivo della stampa e in grado ormai di competere con la televisione quale primo strumento di informazione dei cittadini. Naturalmente abbiamo registrato diffidenze diffuse, frutto di una consolidata autoreferenzialità, ma anche – nel tempo - aperture significative e, talvolta, un reale

interesse a condividere percorsi ed iniziative. Senza enfasi, e consapevole della difficoltà del compito, vorrei ricordare che il Tavolo tecnico, e quel tanto di dialogo ivi innescato con i grandi aggregatori digitali, costituisce ad oggi un *unicum* nel panorama internazionale. Peraltro, l'aver concepito un luogo di incontro tra nuove piattaforme digitali ed editoria classica, mette a confronto i nuovi protagonisti dell'informazione globale non più solo con i numeri della crisi strutturale che investe da anni la filiera dell'editoria tradizionale, ma anche con la qualità ed il valore di un modello informativo insuperato, la cui esperienza è imprescindibile per le future sorti dell'informazione nel contesto digitale.

A riguardo è essenziale il ruolo del Legislatore per salvaguardare il bene pubblico "informazione" e promuovere la cultura. L'occasione degli stati generali dell'editoria dovrebbe essere colta per muoversi in questa direzione.

Un altro fronte su cui si è concentrata l'attenzione dell'Autorità è quello della *media education*.

Prima di ricordare cosa abbiamo fatto negli anni su questo tema, mi sia consentita una breve digressione. In base ai dati del rapporto DESI 2019 prima citato, il nostro Paese si posiziona al di sotto della media europea sia per quanto riguarda il livello di competenze digitali, sia per quanto concerne i laureati in possesso di una laurea in ICT. Mi pare auspicabile, quindi, un intervento da parte del Governo finalizzato a informare e guidare i giovani che si apprestano a compiere scelte universitarie, per le quali non può trascurarsi la domanda di nuove figure professionali.

Per parte nostra, abbiamo moltiplicato iniziative di sensibilizzazione e di accrescimento della consapevolezza e della cultura digitale, in particolare nel mondo della scuola. Siamo stati protagonisti del progetto *Safer internet* della Commissione europea e abbiamo pubblicato due edizioni (2014 e 2018) del *Libro Bianco Media e Minori*. Sul delicato fronte dei linguaggi dell'odio e della discriminazione, nel 2014 abbiamo costituito *l'Osservatorio delle*

garanzie per i minori e dei diritti fondamentali della persona su internet, che è divenuto punto di riferimento per tutte le strategie nazionali di contrasto al *cyberbullismo*, all'*hate speech*, all'istigazione all'odio ed alle molestie sulla rete. Nel 2016, siamo intervenuti con un atto di indirizzo a tutti i mezzi di comunicazione per il contrasto alle discriminazioni legate all'appartenenza etnica. L'anno seguente abbiamo adottato una Raccomandazione per contrastare la discriminazione di genere e promuovere una corretta rappresentazione dell'immagine della donna. Tutte queste misure hanno trovato in quest'ultimo anno un compendio, e più efficace coerenza, nel Regolamento in materia di *rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech*, che costituisce un momento alto e nobile della nostra azione regolatrice su temi d'attualità, su cui si giocano le sorti dei valori fondamentali delle nostre democrazie.

Naturalmente abbiamo operato su molti altri fronti.

In tema di servizio pubblico radiotelevisivo, con le nostre *Linee guida* abbiamo fornito un contributo al nuovo contratto di servizio quinquennale che dovrà guidare il definitivo passaggio dell'offerta di servizio pubblico al contesto multiplatforma e multimediale. E' importante che il servizio pubblico possa operare nell'interesse dei cittadini secondo criteri di efficienza e di efficacia. L'Autorità ha evidenziato più volte l'importanza dei servizi destinati ad obiettivi di interesse generale, da ultimo ribadendo - attraverso la segnalazione inviata al Governo nel mese di aprile - l'importanza di salvaguardare il ruolo finora svolto da Radio radicale nel garantire un servizio radiofonico e multimediale destinato all'informazione istituzionale, pluralista e ulteriore rispetto a quello svolto da RAI.

In tema di tutela del prodotto audiovisivo europeo abbiamo accompagnato - anche criticamente quando ne abbiamo riscontrato la necessità - il profondo processo di riforma della legislazione di riferimento; abbiamo concorso ad introdurre positivi strumenti di flessibilità nel sistema degli obblighi e degli adempimenti; abbiamo

affinato la nostra azione di monitoraggio e vigilanza, secondo un approccio ragionevole e trasparente di bilanciamento dei diversi interessi in gioco.

In materia di pluralismo e di accesso ai mezzi di informazione, abbiamo assicurato il rispetto dei principi dell'ordinamento e delle disposizioni della legge sulla *par condicio*, sia in periodo elettorale che al di fuori di esso. Abbiamo privilegiato l'azione di orientamento e *moral suasion* rispetto a quella tipicamente sanzionatoria, nella consapevolezza del prevalente interesse pubblico al sollecito ripristino degli equilibri informativi. Resto convinto, come più volte ribadito nel corso di questi anni, che occorra porre mano ad un organico progetto di riforma della legislazione di settore.

Cittadini e consumatori. Diritti e tutele nel nuovo contesto tecnologico, per una effettiva cittadinanza digitale

Il contributo più importante che l'Autorità può dare all'obiettivo del consolidamento di una identità europea e, al tempo stesso, alla valorizzazione dei diritti dei cittadini e dei consumatori - due processi intimamente legati, in cui il secondo è condizione per la tenuta del primo - è quello di far crescere una vera, effettiva e solida cittadinanza digitale.

É questo, a ben vedere, il filo rosso che lega tra loro i numerosi interventi dell'Autorità, settorialmente intesi a migliorare prestazioni, diritti, consapevolezza, conoscenza nei diversi ambiti del nostro intervento, ma da leggere tutti insieme entro questa strategia unitaria. Vorrei davvero che la sequenza che, per rapidi accenni, mi accingo a proporre alla vostra attenzione, fosse letta in questo modo, oltre che sostenuta dalla assoluta convinzione che ognuno dei nostri interventi in materia di tutela del consumatore è stato orientato al progressivo affinamento ed adeguamento degli strumenti di garanzia alla nuova realtà dei mercati, interessati dalla rivoluzione digitale.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, le principali direttrici

dell'intervento dell'Autorità in questi sette anni, articolate sulle canoniche attività di regolamentazione e vigilanza, ma talora anche affidate a innovativi modelli sperimentali di autoregolamentazione, hanno riguardato una crescente spinta alla trasparenza tariffaria (da ultimo con la vicenda della cosiddetta fatturazione a 28 giorni); maggiori garanzie contrattuali per il consumatore, dalla completezza delle informazioni alle modifiche unilaterali dei contratti, dall'esercizio del diritto di recesso, alla disciplina delle modalità di dismissione o trasferimento dell'utenza; il contrasto alle pratiche di attivazione inconsapevoli di servizi *premium*, confluita in un codice di autoregolamentazione appena varato; una forte attenzione al corretto assolvimento degli obblighi in materia di *roaming* internazionale e della regolamentazione in materia di *net neutrality*; l'affermazione del principio di libertà di scelta dei terminali per l'accesso ad Internet; il sistematico adeguamento e ampliamento di misure a beneficio di categorie svantaggiate di popolazione.

Alcuni strumenti che abbiamo messo in campo in questi anni identificano in modo semplice cosa intendiamo per cittadinanza digitale quando parliamo di servizi al consumatore. Mi riferisco ai progetti *MisuraInternet*, *Conciliaweb* e *Broadband Map*. Ciascuno di essi, sebbene trattasi di mera strumentazione d'uso, punta a costruire i tratti di un cittadino-consumatore consapevole, informato, capace di orientare in autonomia le sue preferenze commerciali e le sue scelte nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Grazie a *MisuraInternet* è possibile rilevare la qualità degli accessi ad Internet da postazione fissa. Con *MisuraInternetMobile* il progetto è stato esteso alle prestazioni delle reti in mobilità.

Broadband Map è un *software* in formato *open data* che permette di sapere, con un livello di dettaglio che arriva al numero civico, se un qualsiasi punto del Paese è coperto da una infrastruttura di accesso ad Internet.

Conciliaweb rappresenta il punto di arrivo di una attività storica

di Agcom in tema di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti. La piattaforma, con il determinante coinvolgimento dei Corecom, è entrata in esercizio il 23 luglio 2018. Nei primi 10 mesi di esercizio essa ha registrato numeri impressionanti: 110mila utenti e 150 operatori censiti, circa 114mila istanze pervenute.

In altri ambiti di competenza abbiamo lavorato secondo lo stesso approccio, ossia di costruzione tra i consumatori di una più matura consapevolezza del loro *status* di cittadini digitali. Penso al nostro coinvolgimento nella regolamentazione del divieto di pubblicità sui mezzi di comunicazione dei giochi con vincite in denaro, che guarda al preoccupante problema della ludopatia, piuttosto che al nostro contributo alla disciplina di contrasto alle pratiche scorrette di *secondary ticketing*, su cui abbiamo recentemente avviato i primi procedimenti sanzionatori.

C'è un ultimo fronte, certamente il più complesso, in cui viene il rilievo il tema della cittadinanza digitale. Tutti gli studi su *Big Data* e sugli sviluppi del *machine learning* e dell'intelligenza artificiale mettono in luce il problema del deficit di conoscenza, tra le persone, dei meccanismi della *data economy*. Sappiamo che la disponibilità di *Big Data* ha ampliato in misura esponenziale la possibilità di estrarre valore dai dati medesimi; ma sappiamo altresì che sussiste una diffusa ignoranza digitale nella maggioranza delle persone che quotidianamente, talora senza neanche accorgersene, cede gratuitamente i propri dati personali ai grandi aggregatori. Far crescere questa consapevolezza, alfabetizzare, lavorare affinché ciascun individuo maturi la piena cognizione della propria identità digitale, ormai indissolubile dai tratti personali più abituali, è la sfida che ci attende, e che può essere raccolta con successo solo grazie a un serio lavoro comune di Parlamento, Autorità e istituzioni scolastiche.

Come accompagnare dal punto di vista istituzionale l'evoluzione di *Big Data*? Quali garanzie e quali controlli tale evoluzione richiederà? Come assicurare che il governo dei dati non si risolva a danno dei cittadini e della libera formazione dei loro orientamenti e delle loro

attitudini? Come verificare che gli algoritmi non siano in grado di generare effetti distorsivi? Quale livello di trasparenza devono avere queste vere e proprie scatole nere? Come assicurare, in questo ambito, la tutela di principi costituzionali quali la dignità della persona, la non discriminazione, la tutela della *privacy*? E se gli algoritmi non rispecchiano i valori di una società, chi ne è responsabile?

Abbiamo tentato di rispondere ad alcune di queste domande nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui *Big Data*, svolta congiuntamente all'Autorità Antitrust e al Garante della Privacy. L'analisi svolta ci ha consentito di mettere a punto alcune linee guida per un intervento coordinato e di fornire alcune raccomandazioni di *policy* condivise. In generale, siamo convinti dell'insufficienza dell'intervento *ex post* al fine di affrontare adeguatamente le sfide generate dallo sviluppo dell'economia digitale e dai *Big Data* e che si debbano sfruttare a pieno le sinergie tra strumentazione *ex post* ed *ex ante* per assicurare piena tutela degli interessi coinvolti. Con specifico riferimento all'intervento regolatorio, inoltre, riteniamo che gli strumenti di autoregolazione sperimentati debbano essere accompagnati dall'attribuzione all'Autorità di specifici poteri di *audit* e di *inspection* sulla profilazione algoritmica.

Aggiungerei che, dal nostro punto di vista, acquista sempre più importanza il tema della raccolta pubblicitaria da parte delle piattaforme digitali i cui ricavi crescono a doppia cifra da molti anni, avviandosi a valicare, in termini di valore, la soglia dei tre miliardi di euro. Attorno a questa crescita di valore c'è, ancora una volta, un mutamento di parametro che riguarda le particolari politiche commerciali adottate dalle piattaforme digitali e i rischi del determinarsi di posizioni dominanti sul mercato pubblicitario, anche avuto riguardo alle modalità di raccolta, alle asimmetrie con gli altri protagonisti del mercato, a tutti i possibili nuovi usi dei dati di *audience* e diffusione, nonché all'utilizzo dei *Big Data* da parte di questi soggetti. Alla luce di tali dinamiche ed evidenze, ritengo

maturati i presupposti per l'avvio di una analisi del mercato della pubblicità *online*.

Conclusioni e Ringraziamenti

Nei prossimi due anni l'Autorità sarà chiamata a fornire il proprio contributo al delicato processo di trasposizione della legislazione europea (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, direttiva SMAV, direttiva Copyright). Al riguardo, confidiamo che Parlamento e Governo sapranno agire con saggezza e lungimiranza, non solo nella direzione del recepimento, ma anche con una visione prospettica dell'*aquis* settoriale, cogliendo altresì l'occasione per affrontare con eguale saggezza e lungimiranza il tema del potenziamento dell'Autorità, sia con riferimento alle prerogative irrinunciabili di indipendenza ed autonomia del suo operare, sia quanto alla disponibilità delle risorse umane e finanziarie necessarie per restare al livello delle sfide regolamentari dei prossimi anni.

La strategia per un vero mercato unico digitale richiede un concorso di intelligenze e sinergie istituzionali, come ho prima ricordato. Nell'immediato futuro la sfida della *cybersecurity* sarà oltremodo impegnativa, e con essa quella della *e-privacy*. La sua natura di Autorità convergente mette Agcom in una condizione di felice privilegio nell'operare su questi temi. Ma da soli non si va da nessuna parte. Compiti delicatissimi attendono Governo e Parlamento. Al tempo stesso si impone una positiva evoluzione delle relazioni con le istituzioni europee e nazionali che operano nei settori adiacenti, per un approccio ed una visione organica orientata alla soluzione dei problemi di governo di tutte le infrastrutture strategiche. Agcom è pronta a fare la sua parte. Ha le capacità e le competenze per fare bene.

Sei anni fa, in occasione della prima Relazione al Parlamento di questa consiliatura, manifestavo la consapevolezza che, come già accaduto in passato, l'Autorità sarebbe stata sicuramente oggetto

di critiche, e promettevo che le avremmo accettate con serenità, sul presupposto che la composizione per via regolamentare di contrapposti interessi - quelli tra imprese concorrenti, quelli tra imprese e consumatori, quelli, talora, tra regolazione e politica - non è compito semplice, ed espone inevitabilmente a polemiche e contrasti. Credo di poter dire che la promessa è stata mantenuta.

Sono altresì consapevole che oltre alle molte cose fatte, di cui ho cercato di tracciare un sintetico quadro, ce ne sono altre che non sono state portate a compimento; al tempo stesso, sono sicuro che qualcuna di quelle concluse poteva essere fatta meglio. Non è mai mancato in questi anni chi ce lo abbia ricordato, spesso con spirito collaborativo, talora con qualche eccesso di zelo degno di miglior causa.

Degli errori e delle promesse mancate porto io per primo la responsabilità. Tuttavia, giunto ormai al limite del mio mandato, di una cosa sono certo: mi sono sempre impegnato perché tutte le attività dell'Autorità fossero condotte in assoluta indipendenza, e le sue decisioni adottate con imparzialità e rigore. Commettere errori è umano, deflettere dal nostro statuto di indipendenza sarebbe imperdonabile, oltre che illegittimo. E di un'altra cosa, con Italo Calvino, sono certo *"contano quei due principi lì: non farsi mai troppe illusioni e non smettere di credere che ogni cosa che fai potrà servire"*.

Auguro sinceramente a chi verrà al nostro posto di fare meglio, nell'interesse del nostro Paese e del bene pubblico.

Come sempre - e più di sempre a chiusura di una intera consiliatura - alcuni doverosi e non rituali ringraziamenti alle persone ed agli istituti che, cooperando con noi, hanno reso la nostra azione più efficace. Ai nostri organi di supporto, il Nucleo speciale della Guardia di finanza ed il Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni; agli organi funzionalmente connessi, il Consiglio nazionale degli utenti e i Comitati regionali per le comunicazioni; agli organi interni di garanzia, il Comitato etico, la Commissione di garanzia e la Commissione controllo interno.

Un ringraziamento anche a tutte le donne e a tutti gli uomini di Agcom che in questi anni hanno lavorato nell'interesse comune.



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli
Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma
www.agcom.it

