



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

Relazione annuale 2014

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Presentazione del Presidente dell'Autorità
Angelo Marcello Cardani



Relazione annuale 2014

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Roma, 15 luglio 2014

Presentazione del Presidente dell'Autorità
Angelo Marcello Cardani



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Presidente

Angelo Marcello Cardani

Componenti

Antonio Martusciello

Antonio Nicita

Francesco Posteraro

Antonio Preto

Segretario generale

Francesco Sclafani

Vice segretari generali

Laura Aria

Antonio Perrucci

Capo di gabinetto del Presidente

Annalisa D'Orazio

Illustri Autorità, Gentili ospiti,

Ringrazio tutti loro per avere accettato l'invito a partecipare alla presentazione al Parlamento della Relazione annuale sull'attività svolta nell'anno appena trascorso e sui programmi di lavoro dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

L'interlocuzione con gli organi parlamentari è costante nell'attività dell'Agcom, ma – oltre ad essere un dovere istituzionale – è sempre un piacere tornare in questa prestigiosa sede per un importante momento di riflessione e confronto in merito all'evoluzione e alla disciplina dei settori affidati alla regolazione dell'Autorità.

I primi due anni di attività dell'attuale consiliatura

Nei primi due anni della sua attività, l'attuale consiliatura dell'Agcom è stata – necessariamente – assai impegnata a portare a compimento rilevanti istruttorie avviate prima del suo insediamento, oltre che a riesaminare non poche decisioni rispetto alle quali il giudice amministrativo aveva mosso rilievi. L'impegno dell'Autorità nel migliorare l'organizzazione interna e le relazioni con le Istituzioni, le imprese e i consumatori è stato costante e basato su un approccio improntato alla partecipazione, alla trasparenza e al contraddittorio. È indubbio che, oltre alle funzioni di regolamentazione e vigilanza, l'Autorità ha compiuto sforzi notevoli anche nell'esercizio di funzioni arbitrali di natura giurisdizionale. La risoluzione delle controversie tra operatori e operatori-utenti ha ridotto i tempi del contenzioso e, avvicinando i contendenti verso l'accordo, ha mostrato l'importanza del ruolo dell'Autorità quale arbitro imparziale. Vorrei, invece, segnalare

come il contenzioso tra l’Autorità e gli *stakeholder* sia tuttora molto elevato, con ricadute sui tempi di efficacia delle nostre decisioni e in termini di incertezza della regolazione. Nel corso del biennio, l’Autorità è stata criticata per decisioni con effetti retroattivi; anche questa, tuttavia, è una conseguenza dei lunghi e imprevisi iter amministrativi, innescati dai ricorsi delle imprese verso le decisioni dell’Autorità. Siamo, infatti, intervenuti – a seguito di sentenze degli organi giurisdizionali - a sanare difetti di precedenti delibere, che hanno comportato la revisione dei prezzi per gli anni precedenti. L’Autorità potrà in futuro ridurre il rischio di tali eventi attraverso il miglioramento della qualità del percorso e del contenuto delle decisioni, ma è bene evitare un abuso o un uso strumentale del contenzioso.

Abbiamo lavorato con il massimo impegno con l’aiuto fondamentale del personale dell’Autorità, donne e uomini che dedicano la loro passione e competenza al conseguimento dei risultati dell’attività di regolazione che svolgiamo. Per questo, mi sia consenta di iniziare con dei sinceri ringraziamenti a tutti loro per la dedizione e l’apporto fornito.

Con l’occasione, ringrazio altresì il Ministero dello Sviluppo Economico per la costante e proficua collaborazione, la Guardia di Finanza e la Polizia Postale per il prezioso supporto alla nostra azione, e tutti gli organi strumentali, ausiliari e di controllo dell’Autorità, tra cui in particolare i Co.re.com. ed il Consiglio Nazionale degli Utenti. Ringrazio ancora, su un altro fronte, da un lato, la Commissione Europea, il BEREC e i diversi organi internazionali di settore, dall’altro, le Giurisdizioni Amministrative e l’Avvocatura dello Stato che concorrono alla formazione di decisioni pienamente coerenti, rispettivamente con il diritto comunitario e il diritto nazionale. Mi sia concesso esprimere il mio ringraziamento profondo e sincero ai colleghi del Consiglio, Antonio Martusciello,

Antonio Nicita, Francesco Posteraro e Antonio Preto, con i quali le discussioni non sono certo mancate, ma allo scopo di affinare e migliorare le nostre decisioni. Infine, un particolare grazie al Segretario Generale Francesco Sclafani ed al Capo di Gabinetto Annalisa D'Orazio.

Come noto, il mese scorso il Consiglio dei Ministri ha adottato il decreto legge n. 90/2014 di riforma della pubblica amministrazione, che prevede tra l'altro misure di "razionalizzazione delle autorità indipendenti". Ovviamente ci adegueremo a quello che risulterà il dettato legislativo. Mi preme, tuttavia, sottolineare che tale riforma non può prescindere né dalle peculiarità dell'Agcom, né dalla valutazione degli effettivi e non presunti risparmi di spesa a parità di risultati, né dalla salvaguardia dell'autonomia e indipendenza delle Autorità dal potere economico e politico. La peculiarità di Agcom, fin dalla sua istituzione, è di esercitare da un lato funzioni di regolamentazione e vigilanza dei mercati delle comunicazioni e dei servizi postali; dall'altro funzioni di garanzia a tutela dell'esercizio di diritti fondamentali quali, per esempio, il pluralismo dell'informazione, la protezione dei minori nei media, il diritto d'autore *online*, la *par condicio*.

L'indipendenza, che si sostanzia anche nella qualità dell'azione e professionalità dell'Autorità, è in realtà una categoria dello spirito, non misurabile facilmente e certo non quantitativamente, ma sulla quale si basa la credibilità e l'autorevolezza dell'Autorità e delle sue decisioni, e in quanto tale ne costituisce il patrimonio fondante, difficile da costruire ma facilissimo da distruggere. In particolare ci tengo a sottolineare l'elevato livello di professionalità dei dipendenti che operano presso la sede di Napoli la quale potrebbe essere messa in discussione dal previsto accorpamento di alcune autorità in una sede comune.

Ciò detto, tengo ad evidenziare come Agcom abbia perseguito negli ultimi anni, e abbia esplicitamente richiamato nella propria programmazione, l'obiettivo di efficienza, efficacia e trasparenza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa. La pianificazione dell'attività dell'Autorità traduce annualmente gli obiettivi generali della sua azione in obiettivi strategici ritenuti prioritari in ragione del contesto tecnologico, di mercato e normativo nel quale essa opera e individua gli obiettivi specifici riferiti ai singoli settori di competenza. Gli obiettivi strategici di breve periodo si muovono lungo sette direttrici: tutela di consumatori e utenti; promozione della concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo e dei servizi postali; pianificazione dell'uso efficiente ed efficace dello spettro radioelettrico; incentivazione dello sviluppo di reti e servizi digitali; garanzia del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione e comunicazione; educazione alla legalità e promozione dell'offerta legale di contenuti digitali; razionalizzazione ed incremento dell'efficienza della macchina organizzativa e dell'azione dell'Autorità. Tale approccio consente, da un lato, di valutare il grado di conseguimento degli obiettivi esterni ed interni, attraverso il monitoraggio e la verifica delle performance; dall'altro, di coniugare il conseguimento della missione e della funzione pubblica con l'efficacia del funzionamento e l'efficienza dell'organizzazione.

In particolare, per quanto concerne il contenimento della spesa, nel periodo 2010-2013 le spese correnti hanno fatto segnare una contrazione di oltre il 17%, con risparmi complessivi di 13,5 milioni. I più significativi interventi hanno riguardato la riduzione degli spazi a disposizione, la logistica e i beni strumentali, l'internalizzazione di alcune linee di attività, le spese di funzionamento che hanno fatto segnare un calo dell'8% tra il 2011 e il 2013.

Sul fronte della trasparenza, anche alla luce della nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 33/2013, previa adozione di apposito Regolamento, abbiamo proceduto alla pubblicazione delle informazioni previste dalla normativa vigente, riguardo al personale, ai consulenti, ai bilanci, ai bandi, ai beni, etc. Inoltre, è in corso di adozione il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, nel pieno convincimento che un rapporto costruttivo e virtuoso tra Istituzioni e cittadini non possa prescindere da una declinazione di "trasparenza" intesa in una triplice accezione: come posizione soggettiva garantita al cittadino, come risultato che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a perseguire, infine come strumento di gestione della *res publica* per garantire il "miglioramento continuo" nell'uso delle risorse e nell'erogazione dei servizi.

Nell'ottica del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, nei mesi scorsi il Consiglio ed il Segretario Generale hanno elaborato un progetto di riorganizzazione della struttura dell'Autorità, volta ad incrementare l'efficienza operativa, ad assicurare il ricambio generazionale e a rendere l'organizzazione ancor più adeguata all'attuale e futuro scenario tecnologico e di mercato. La messa in opera della riorganizzazione è stata sospesa, d'altronde, in attesa di verificare le ricadute organizzative della riforma della pubblica amministrazione prevista nel citato d.l. n. 90/2014.

Ancora sul fronte dell'attività di regolazione, da ultimo, ma non certo per importanza, come evidenzierò più ampiamente in seguito, quest'anno abbiamo iniziato a volgere l'attenzione verso i nuovi compiti cui sono chiamate le autorità di regolazione delle comunicazioni, con il varo del Regolamento sul diritto d'autore *online*.

Gli effetti virtuosi della regolazione

In Italia, il settore delle telecomunicazioni (costituito sia dai servizi sia dai relativi apparati) ha visto come conseguenza dell'innovazione tecnologica, della liberalizzazione dei mercati e della regolamentazione, una progressiva e consistente riduzione dei prezzi, che, manifestandosi in modo sempre più significativo dal momento dell'avvio del processo di liberalizzazione, ha portato l'indice dei prezzi al consumo delle telecomunicazioni a decrescere del 44% negli ultimi quindici anni. E' indubbio l'effetto continuo esercitato dal processo di liberalizzazione regolamentata, di matrice comunitaria, che ha interessato il continente a partire dall'inizio degli anni Novanta.

Tale effetto, quantificato calcolando la differenza tra il valore che l'indice dei prezzi delle telecomunicazioni avrebbe avuto in Europa in assenza di liberalizzazione rispetto a quello effettivo dei paesi europei, mostra un valore di 20 punti percentuali.

Nello specifico, poi, il raffronto tra l'andamento effettivo dei prezzi nel settore delle telecomunicazioni in Italia e in Europa dimostra l'evoluzione più virtuosa dei prezzi nel nostro Paese. Più specificatamente, dal 2007 l'indice dei prezzi al consumo delle telecomunicazioni in Italia si attesta su una dinamica analoga alla Germania e inferiore rispetto a Francia, Spagna e, soprattutto, Regno Unito. È naturale, allora, ricondurre il migliore andamento dei prezzi in Italia all'effetto indotto nel settore delle telecomunicazioni dalla liberalizzazione, accompagnata peraltro dallo specifico intervento del regolatore nazionale.

Il confronto internazionale mostra altresì come le famiglie italiane possano accedere ai diversi servizi di comunicazione sostenendo una spesa inferiore rispetto a quella sopportata mediamente dalle famiglie degli altri Paesi europei. In particolare,

pur non essendo il nostro Paese quello che mostra per ciascuna offerta e tipologia di servizio il prezzo più basso (il Regno Unito è risultato, da questo punto di vista, il mercato mediamente più efficiente), in tutti i comparti considerati, per il consumo di servizi analoghi, i cittadini italiani pagano attualmente somme inferiori a quelle dei quattro mercati considerati.

È anche vero, tuttavia, che l'Italia mostra segnali di debolezza nello sviluppo e penetrazione di reti digitali di nuova generazione e di accesso ai servizi più innovativi. Sebbene nell'ultimo anno si sia parzialmente ridotto il divario digitale dell'Italia rispetto alla media europea (*scoreboard* dell'Agenda Digitale Europea) molti sforzi restano da compiere e in questo comune obiettivo l'Autorità continua a fare la sua parte.

Il tortuoso percorso nelle telecomunicazioni

Nell'ambito dell'attività nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità si è trovata di fronte ad un quadro particolarmente complesso, che ha comportato un inevitabile rallentamento rispetto ai programmi di lavoro.

Nel 2012 scadevano i rimedi dei mercati dell'accesso alla rete in rame e non erano completati quelli dell'accesso alla rete in fibra. L'Autorità ha pertanto determinato il quadro di regole per l'anno 2013 per poter colmare il ritardo maturato e dare certezza al mercato prima di affrontare con attenzione il nuovo ciclo di rimedi pluriennali. Importanti novità introdotte nel 2013 sono rappresentate dall'obbligo di accesso agli armadi di strada di Telecom Italia (*cabinet*) e dalle iniziative di promozione della tecnologia di *vectoring*.

Vale la pena ricordare che il percorso di regolamentazione 2013 ha visto l'Autorità impegnata in un lungo contraddittorio con

la Commissione Europea. L'Autorità ha, tuttavia, dimostrato di aver operato in modo rigoroso, trasparente e nel rispetto delle direttive comunitarie, ricevendo, a tale riguardo, il parere pienamente favorevole del BEREC e, alla fine, la chiusura della procedura da parte della Commissione stessa.

Per quanto riguarda il futuro, l'Autorità si appresta, nelle prossime settimane, ad approvare il provvedimento finale relativo al nuovo ciclo di analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, che dovrà poi essere sottoposto a consultazione comunitaria. Si tratta di un'istruttoria rilevante, che ha particolarmente impegnato le strutture dell'Autorità e gli *stakeholder* per la complessità delle tematiche trattate e che ha richiesto due consultazioni e numerose interlocuzioni con i soggetti interessati, intrecciandosi con la visione di più lungo termine dell'indagine conoscitiva sui mercati dell'accesso. Infatti, a inizio 2014 abbiamo avviato, insieme all'Antitrust, l'indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica del mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti a banda larga e ultra-larga. L'analisi mostra come siano parimenti importanti le regole preventive di garanzia della concorrenza rispetto agli strumenti di tutela della non discriminazione e della parità di trattamento tra imprese e verso i consumatori.

Per quanto riguarda i servizi di interconnessione su rete fissa l'Autorità ha definito un percorso di riduzione graduale dei prezzi e soprattutto ha stabilito regole che assicurino la migrazione verso la piattaforma IP, facendo compiere un passo obbligato verso lo sviluppo della rete italiana. In materia di servizi di terminazione su rete mobile, l'Autorità ha avviato il nuovo ciclo di analisi di mercato, che definirà le tariffe di terminazione degli operatori mobili per il prossimo triennio. È, infine, in corso il procedimento relativo alla nuova analisi del mercato delle linee affittate.

La tutela dei consumatori

I pilastri sui quali si fonda l'attività dell'Autorità a tutela dei consumatori, inclusi quelli appartenenti alle categorie più vulnerabili, e degli utenti dei servizi di comunicazione elettronica sono il perseguimento di livelli crescenti di trasparenza delle offerte e di qualità dei servizi, la vigilanza sul rispetto da parte degli operatori delle norme di settore, la gestione del contenzioso utenti - operatori.

Centrale, nell'attività in materia di tutela dei consumatori, è l'attenzione alla qualità del servizio internet da rete fissa e da rete mobile, dove i progetti "MisuraInternet" e "MisuraInternetMobile" avviati dall'Agcom sono considerati *best practices* a livello europeo. L'Autorità è concentrata a fornire maggiori informazioni e trasparenza ai consumatori, spesso vessati da offerte commerciali incomprensibili. Due iniziative in tale direzione sono lo sviluppo del "Sistema Informativo Nazionale Banda larga" che consentirà ai consumatori di conoscere le offerte commerciali broadband – wired, mobile e wireless – disponibili nell'area di appartenenza e la messa a punto di uno strumento semplificato e aperto (web) per la comparazione delle offerte commerciali dei servizi di comunicazione elettronica forniti dagli operatori.

L'attività sanzionatoria ha visto nell'ultimo anno l'avvio di 30 nuovi procedimenti per violazione accertata di norme a tutela dei consumatori/utenti. Il totale degli importi irrogati a titolo di sanzione o corrisposti a titolo di pagamento in misura ridotta è stato pari a oltre 3 milioni di euro, con un incremento di circa 500 mila euro (pari al 20%) rispetto ai dodici mesi precedenti. Per quanto concerne l'attività di risoluzione delle controversie tra utenti ed operatori di comunicazioni elettroniche, vorrei sottolineare il fondamentale contributo fornito dai Comitati

regionali per le comunicazioni che, in qualità di organi decentrati dell'Autorità, sono chiamati ad assicurare sul territorio le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazioni.

I Co.re.com rappresentano un indispensabile sportello locale al quale tutti i cittadini possono rivolgersi per ricorrere gratuitamente al tentativo obbligatorio di conciliazione e che fa di questa Autorità un *unicum* nel nostro panorama istituzionale quale regolatore capillarmente diffuso sul territorio. La rilevanza della loro azione è attestata dai dati: nel 2013 i Co.re.com hanno ricevuto dai consumatori oltre 70.000 istanze di conciliazione, a seguito delle quali circa 25 milioni di euro sono tornati nelle tasche degli utenti-consumatori.

Il mercato postale: apertura nel segno delle regole

Nei primi due anni in cui l'Autorità è stata chiamata ad assumere le funzioni di regolazione del settore postale abbiamo affinato gli strumenti regolamentari e assunto decisioni importanti nel segno dell'apertura del mercato.

Le nuove condizioni tecniche di fornitura dei servizi di posta massiva e la fissazione dei prezzi massimi dei servizi postali universali hanno introdotto nuovi obblighi di trasparenza, di prezzo e di negoziazione dell'accesso alla rete dell'operatore dominante. Un impianto rigoroso che mantiene al contempo un significativo grado di flessibilità per l'operatore dominante, nel rispetto dei principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione.

Con l'adozione delle condizioni di fornitura del servizio universale postale si è estesa da cinque a dieci giorni la giacenza gratuita degli invii inesitati, oltre a dare regolamentazione dei casi

di rinvenimento, nella rete di Poste Italiane, degli invii di altri operatori.

Con il procedimento in materia di titoli abilitativi stiamo affrontando la definizione di nuovi criteri di accesso al mercato per il rilascio delle autorizzazioni e licenze.

Per la prima volta, alla luce delle novità del quadro regolamentare europeo, si è in procinto di quantificare il costo del servizio postale universale di Poste Italiane alla luce della metodologia di calcolo del costo netto, primo *step* per la determinazione della compensazione eventualmente dovuta all'operatore ad oggi monopolista del servizio.

Definiti i tasselli del quadro regolamentare siamo pronti ad una riflessione più ampia sulle prospettive del servizio postale universale e sulle opportune traiettorie regolamentari. Anticipo in questa sede l'avvio di un'indagine conoscitiva mirata all'analisi della domanda del servizio postale che, insieme ad una riflessione sugli standard di qualità vigenti, intende raccogliere tutti gli elementi per consentire all'Autorità di affrontare in maniera sistemica il tema del servizio universale, coniugato tra i reali bisogni dei cittadini e dei consumatori e la sostenibilità economica e finanziaria di servizi sottoposti a nuovi modelli di offerta.

Il tema andrà sviluppato anche in sede comunitaria ed in tal senso forniremo il nostro contributo di riflessione in merito all'opportunità di una riconsiderazione dell'attuale quadro, sia nell'ambito del gruppo dei regolatori europei (ERG-P), sia con la nuova Commissione Europea.

Quali regolatori del settore postale, da un lato non possiamo trascurare le evidenti asimmetrie tra gli operatori dei servizi postali (dal regime iva, alle riserve legali, ai bandi di gara, ai sussidi incrociati), né i vuoti di tutela ancora esistenti per l'esercizio di

diritti legati al servizio; dall'altro, guardiamo con favore al progetto di privatizzazione annunciato dal Governo che potrà contribuire ad una maggiore trasparenza e spingerà verso maggiore razionalizzazione ed efficienza dei servizi.

Da ultimo, mio malgrado, sono costretto a rinnovare l'appello già portato all'attenzione di questa Assemblea in occasione della relazione annuale dello scorso anno. Continuiamo ad esercitare le funzioni di regolatore postale senza la fonte di finanziamento prevista dalla legge. Un'anomalia che dopo oltre due anni diviene difficile da spiegare, ancor più alla luce di alcune recenti pronunce del giudice comunitario e nazionale.

Gli interventi principali nell'audiovisivo

L'Agcom ha concluso l'analisi delle condizioni e modalità di utilizzo della capacità trasmissiva per la diffusione di contenuti audiovisivi sulle principali piattaforme, che come ricorderete aveva la finalità di valutare l'eventuale introduzione di obblighi di cessione della capacità da parte di operatori detentori di cinque reti televisive in tecnologia digitale terrestre.

L'analisi si è focalizzata sull'offerta e domanda di capacità trasmissiva e ha evidenziato come, allo stato, non appaiano sussistere criticità (di tipo tecnico ed economico) che limitano l'accesso alla risorsa trasmissiva tali da giustificare l'imposizione di obblighi di *must carry* a livello nazionale.

L'Autorità ha ravvisato l'esigenza di dotarsi di uno strumento più semplice ed efficace per la gestione dei procedimenti relativi all'identificazione dei mercati e alla rilevazione delle posizioni dominanti allo scopo di verificare le condizioni di concorrenza e di garanzia del pluralismo dell'informazione. A tal fine ha avviato una consultazione pubblica su uno schema di nuovo regolamento che si

propone di aggiornare le procedure esistenti. Si prevede l'adozione di una procedura di impostazione regolamentare, nuova per l'audiovisivo e tipica delle comunicazioni elettroniche, che include in un'unica sequenza procedurale le attività di individuazione e analisi del mercato rilevante, di accertamento della sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo, nonché di eventuale adozione di rimedi, sottoposti a consultazione pubblica in un unico procedimento.

Ulteriore attività particolarmente delicata e complessa nel settore audiovisivo è quella relativa alla tutela della "*par condicio*". Come ho avuto più volte occasione di evidenziare, la legge n. 28/2000 denuncia sempre maggiori ed evidenti criticità applicative – specie nei periodi elettorali – rispetto alle quali è certamente auspicabile un nuovo intervento del legislatore che possa coniugare la irrinunciabile esigenza di assicurare una efficace tutela del pluralismo informativo, sottesa a valori costituzionali di rango primario, con l'evoluzione del panorama mediatico e politico.

Proprio nella consapevolezza di tali limiti applicativi l'Autorità, alla fine del 2013, ha avviato un processo di revisione della disciplina attuativa della legge medesima per il periodo non elettorale al fine di tenere conto, nei limiti consentiti a livello della normativa di rango secondario, dei cambiamenti intervenuti nelle modalità di fruizione del mezzo radiotelevisivo e nei *format* dei programmi.

A tale riguardo, rileva quanto "emerso" dall'esperienza applicativa maturata nelle due più recenti campagne elettorali (elezioni politiche 2013 ed elezioni europee 2014). La "comunicazione politica", genere sul quale il legislatore del 2000 aveva costruito il "baricentro" della *par condicio*, rappresenta in effetti un veicolo di informazione ormai superato: i dati di ascolto evidenziano una scarsa attenzione del pubblico verso questa

tipologia di programmi nei quali gli spazi sono assegnati ai soggetti politici secondo criteri aritmetici (cd. *equal time rule*).

Di contro, è cresciuta l'attenzione per i telegiornali e per i programmi di approfondimento che, prendendo le mosse da fatti di attualità, sono realizzati con *format* nuovi che attraggono l'interesse del pubblico per il tipo di confronto proposto. Al riguardo, si pensi che nella recente campagna elettorale per le elezioni europee 2014 risulta che i quindici canali oggetto di monitoraggio hanno "ospitato" 739 ore di tempo di parola di soggetti politici e istituzionali nei diversi programmi ricondotti alla responsabilità di una testata giornalistica e 835 ore di tempo di antenna (ossia tempo di notizia + tempo di parola) nei telegiornali, mostrando una crescita rilevante negli ultimi anni.

I compiti di vigilanza di cui l'Autorità è investita ai fini dell'accertamento del rispetto del pluralismo politico-istituzionale sono divenuti, inoltre, via via più complessi in ragione, da un lato, dell'evoluzione delle modalità di fruizione del contenuto radiotelevisivo, e dall'altro, della "incontrollabile" frammentazione partitica, ben lontana dal bipolarismo che aveva ispirato la disciplina del 2000.

Il mutamento di scenario cui ho fatto cenno, dunque, richiede una profonda riflessione del legislatore, volta ad adeguare l'impianto normativo al nuovo quadro mediatico e politico di riferimento. In questo senso, procederemo quanto prima ad inviare una segnalazione al Governo evidenziando gli specifici profili di criticità della disciplina vigente.

Oltre alla riforma in materia di comunicazione politica, sappiamo che tre progetti impegneranno il legislatore: la riforma del sistema radiotelevisivo e del servizio pubblico; la natura e la *governance* della RAI; il ripensamento del modello di sostegno e promozione dei contenuti di informazione e comunicazione del

settore dell'editoria. Mi preme sottolineare come tutte queste riforme siano figlie di un cambiamento comune – quello dell'informazione e comunicazione digitale – che richiede uno sforzo verso la convergenza normativa nel riconoscimento del principio di neutralità delle reti, ma che non tralasci le necessarie garanzie del pluralismo, dell'interesse generale e della risposta a bisogni fondamentali dei cittadini nella fruizione dei contenuti. Un'Autorità convergente – che il legislatore lungimirante aveva già ritenuto tale nel 1997 – può fornire a tali riforme un apporto fondamentale.

Il riordino delle risorse frequenziali

L'attività di riordino dello spettro radioelettrico avviata lo scorso anno è proseguita con l'approvazione del nuovo Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze per la radiodiffusione televisiva, che, da un lato, ha recepito quanto previsto dal regolamento di gara in tema di frequenze messe all'asta e, dall'altro, ha affrontato annose problematiche legate alla razionalizzazione delle frequenze assegnate al servizio pubblico e alla risoluzione di problemi interferenziali con i Paesi confinanti.

Quest'ultima attività ha visto l'Autorità fortemente impegnata, anche alla luce delle innumerevoli segnalazioni ricevute dai Paesi esteri e delle richieste di intervento pervenute dalla Commissione Europea e dall'ITU.

L'attività di riordino delle frequenze sta proseguendo in stretta collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico anche al fine della risoluzione dei problemi interferenziali. Occorre precisare che in questa, come per molte altre materie, le funzioni assegnate dalla normativa vigente all'Autorità e al Ministero si intrecciano in una complessa matrice di relazioni – spesso non

facilmente coordinabili e che richiederebbero una definitiva e sistematica revisione. Mi auguro che anche di questo aspetto si possa tener conto nell'ambito delle riforme annunciate.

Nell'ottica, più generale, di un ampliamento dell'offerta dei servizi a banda larga, nonché di un uso efficiente e razionale dello spettro radio, abbiamo provveduto all'aggiornamento delle misure per il rilascio dei diritti d'uso delle frequenze a 26 e 28 gigahertz destinate ai servizi *wireless broadband*. Il Ministero sta predisponendo il bando di gara basato sul regolamento dell'Autorità.

Inoltre, come ulteriore misura finalizzata al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale europea relativi alla copertura del territorio nazionale con collegamenti a banda larga ed ultra-larga, abbiamo anche esaminato le condizioni di impiego della banda 3.600 - 3.800 megahertz, mediante il coinvolgimento degli operatori del settore in una prima consultazione pubblica che ha evidenziato una domanda ancora embrionale e tecnologie in via di standardizzazione. A distanza di un anno, i relativi sviluppi appaiono più maturi ed il mercato mostra nuove dinamiche che richiedono di essere opportunamente prese in considerazione.

I primi passi di una regolazione "*internet-oriented*"

Nell'anno appena trascorso, l'Autorità ha mosso i primi ma rilevanti passi verso una regolazione delle comunicazioni "*internet-oriented*", che quindi tiene presente l'esistenza di una modalità di comunicazione pervasiva, in continua evoluzione e generatrice di prodotti potenzialmente concorrenti rispetto a quelli delle modalità tradizionali.

Come noto, il 31 marzo u.s. è entrato in vigore il Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore *online*. Il

Regolamento assegna carattere prioritario alla lotta contro le violazioni massive e particolarmente lesive e non riguarda gli utenti finali. Tutti i procedimenti sono caratterizzati dal pieno rispetto del principio del contraddittorio e sono avviati solo a seguito della presentazione di un'istanza da parte del titolare del diritto. L'Autorità non agisce d'ufficio, il che esclude che i *provider* siano chiamati a svolgere un'attività di monitoraggio della rete. E' stata così introdotta, sulla base di quanto previsto dalle norme primarie, una procedura amministrativa che si affianca, ma non si sostituisce a quella giudiziaria, per contribuire alla lotta alla pirateria digitale ed allo sviluppo della cultura e della legalità in rete.

A tre mesi dall'entrata in vigore del Regolamento, i primi risultati mostrano come l'Autorità stia effettivamente perseguendo l'obiettivo virtuoso che si era prefissata nell'affrontare il delicato tema della tutela del diritto d'autore *online*. Numerose procedure avviate, infatti, si sono concluse con l'adeguamento spontaneo di *uploader*, *provider* e gestori di siti internet alle richieste dell'Autorità, mostrando una risposta positiva della rete alle attività di contrasto alla pirateria, a riprova dell'efficacia del sistema introdotto.

L'intervento dell'Autorità si fonda, peraltro, sulla convinzione che la lotta alla pirateria non possa limitarsi solo all'opera di contrasto, ma debba essere accompagnata da una serie di azioni positive volte a creare una cultura della legalità nella fruizione dei contenuti. In questo senso il regolamento contempla l'istituzione di un apposito Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali, formato da rappresentanti di tutti gli *stakeholder* e delle istituzioni interessate. Il Comitato, che si è insediato nel mese di maggio, ha già approvato un piano di lavoro volto ad

individuare forme di autoregolamentazione ed iniziative volte all'educazione degli utenti ed alla promozione dell'offerta legale.

Oltre al Regolamento sul diritto d'autore, abbiamo posto in essere diverse iniziative volte ad approfondire la tematica dei contenuti digitali sulle reti IP. In quest'ottica, la redazione del Libro Bianco Media e Minori ha consentito di sviluppare una prima riflessione sugli interventi e sulle misure di garanzia più adatte a definire un approccio adeguato al nuovo contesto comunicativo digitale, in cui alla fruizione televisiva si associa il consumo di altri media. Inoltre, sono state concluse o avviate diverse indagini conoscitive nell'ambito del nuovo scenario della comunicazione. L'indagine conoscitiva sul settore dei servizi internet e la pubblicità online ha fornito dati interessanti sulla competitività dei mercati che compongono la filiera produttiva del web ed ha messo in luce la rilevanza crescente del canale internet nelle abitudini di informazione dei consumatori, elementi rilevanti anche nella valutazione del pluralismo. L'indagine conoscitiva sulla Televisione 2.0 ha analizzato le prospettive del mercato dei servizi e prodotti audiovisivi e confrontato i diversi modelli di business. Sono state, infine, avviate le indagini sulle tematiche "Informazione e internet" e "Servizi di comunicazione machine to machine", che riteniamo potranno fornire ulteriori elementi di conoscenza dei nuovi fenomeni.

Verso una regolazione "2.0"? Adelante... con juicio!

Si parla sempre più spesso - benché non ancora con adeguato livello di approfondimento - dei nuovi compiti che dovrebbero assumere le autorità di regolazione di fronte allo sviluppo ormai "totalizzante" della rete internet, compiti che

potrebbero costituire l'essenza di una nuova stagione della regolazione "2.0".

Accennerò solo ad alcune delle tematiche che – a mio avviso – impegneranno le autorità di regolazione europee, le quali dovranno preliminarmente individuare quale sia il preciso perimetro della loro azione e, quindi, quali strumenti azionare e, se del caso – naturalmente su mandato dei legislatori – di quali nuovi poteri avvalersi.

Innanzitutto, da più parti, in sede internazionale e nazionale, viene con sempre più forza la richiesta di stabilire una parità di obblighi tra i diversi soggetti attivi dal lato dell'offerta. Ciò, peraltro, da un lato potrebbe avvenire allorché i servizi da questi offerti siano effettivamente sostituibili; e dall'altro, ove gli interventi siano realmente efficaci e adeguati alle nuove caratteristiche dei soggetti e degli scambi nello scenario di internet.

Per citare un esempio delle difficoltà che i regolatori incontrano a questo proposito, basta richiamare la nota questione di servizi di *instant messaging* o di fonia vocale offerti da imprese quali Whatsapp e Skype. Il principale momento in cui le Autorità di regolazione si occupano di tali servizi è quello della definizione dei mercati rilevanti nell'ambito delle analisi di mercato, ossia dei procedimenti con cui si dettano le regole per il settore. In queste circostanze, si esamina il carattere di sostituibilità – dal lato della domanda e da quello dell'offerta – dei servizi offerti dagli operatori *Over The Top* rispetto ai tradizionali servizi forniti dagli operatori di telecomunicazioni e soggetti a regolamentazione *ex ante*. E' chiaro che attraverso questo strumento non è possibile cogliere l'effettiva portata dell'ingresso degli OTT sui mercati delle telecomunicazioni, oltre che su quelli dei media. In tal senso, non aiuta certo l'approccio – tipico dell'analisi *antitrust* – che assume a riferimento singoli mercati, senza condurre un'analisi per l'intera industria. In

altri termini ci si dovrà interrogare sull'eventuale cambiamento dell'approccio regolamentare.

In secondo luogo, serve una visione strategica, e quindi di lungo periodo, in materia di politiche dello spettro radio, tenuto conto anche dei crescenti fabbisogni della banda larga mobile per sostenere lo sviluppo della cosiddetta "internet delle cose" e delle applicazioni *machine to machine*. E' chiaro, d'altro canto, che anche questa strategia non può essere strettamente nazionale: al riguardo, un ruolo importante potrà essere svolto dal Radio Spectrum Policy Group (RSPG), organismo a cui l'Agcom ha sempre prestato molta attenzione e dedicato notevoli risorse.

In terzo luogo, è necessario capire quale possa essere il ruolo delle Autorità di regolazione in materia di Big Data e Open Data. Si tratta certamente di materia di competenza dei governi, ma il ruolo delle autorità indipendenti, a tutela della *privacy*, delle comunicazioni (si pensi al riguardo ai profili della sicurezza delle reti e del pluralismo informativo), ed eventualmente della concorrenza, appare essenziale.

Ad ogni modo, le autorità di regolazione hanno di fronte la sfida di analizzare e definire quali siano le questioni, le competenze e gli strumenti posti dalla regolazione di internet o meglio, delle diverse articolazioni cui essa dà luogo: oltre alla disciplina del diritto d'autore *online*, si pongono temi di enorme rilievo, quali ad esempio, come accennato, la tutela dei minori, la sicurezza delle reti, il pluralismo dell'informazione, l'eventuale disciplina della *net neutrality*, la regolazione delle piattaforme e dei servizi *machine to machine*, delle piattaforme che utilizzano le *apps*, o, più ampiamente, della cosiddetta internet delle cose.

Un profilo essenziale legato alle considerazioni fin qui accennate, quindi, riguarda la ridefinizione delle politiche a tutela dell'utente-consumatore nell'era di Internet. E' di tutta evidenza

che le nuove tecnologie ed i nuovi servizi digitali, a seguito soprattutto dell'esplosione della diffusione di *tablet* e *smartphone*, producono mutamenti radicali nelle politiche a tutela dell'utente e del cittadino. Come ricordato, l'Agcom ha posto un tassello importante con la regolamentazione del diritto d'autore *online*, ma altri temi si pongono sul tappeto. Come garantire una effettiva trasparenza delle condizioni di offerta dei nuovi servizi, ad esempio le cosiddette *apps*, e quindi favorire scelte consapevoli da parte del consumatore? E, sempre con riferimento alle *apps* (ma il discorso può valere per altri servizi dell'economia digitale), come garantire una efficace tutela dei minori *online*? Così, per altri diritti costituzionalmente rilevanti, quali – in primo luogo – la garanzia del pluralismo dell'informazione.

Da ultimo, questo elenco, certamente non esaustivo, indica l'opportunità di una riflessione in merito alla possibile ridefinizione dei compiti delle Autorità di regolazione, con un'estensione dei loro poteri che consenta un'azione integrata ed efficace rispetto ai diversi profili accennati: in direzioni già sperimentate in altri Paesi, come l'attribuzione all'Ofcom di poteri *antitrust*, o verso tematiche che – ad oggi – sembrerebbero di competenza esclusiva delle autorità di tutela della *privacy*.

In considerazione della natura multiforme delle problematiche sollecitate dal mondo di Internet, che insistono su territori nuovi rispetto ai quali le Autorità hanno ad oggi scarsi strumenti di intervento, occorrerebbe forse iniziare a riflettere sulla prossima revisione del quadro legislativo europeo con un approccio olistico, che consenta di intervenire proprio sui confini in evoluzione del comparto allargato delle comunicazioni e sui relativi strumenti dell'intervento regolatorio.

La scala trans-nazionale delle questioni poste da internet esalta peraltro il ruolo chiave che la dimensione europea è oggi

chiamata a giocare, in una chiave di armonizzazione, in particolare delle tutele degli utenti assicurate dai singoli Stati membri.

L'integrazione tra il livello decisionale nazionale e quello europeo nell'ambito dei processi regolamentari è infatti sempre più marcata; ciò è particolarmente evidente nel settore delle comunicazioni elettroniche, nelle cui dinamiche di coordinamento regolamentare l'Agcom occupa un ruolo di primo piano, assumendo in seno al BEREC la responsabilità di dossier particolarmente delicati. Il riconoscimento di tale ruolo costituisce l'esito del costante impegno profuso e della competenza dimostrata dai suoi esperti nel contesto internazionale.

Tale tendenza si riscontra peraltro - ed è destinata a rafforzarsi - in tutti i settori di competenza dell'Autorità. Nel settore postale, l'Autorità opera attivamente da circa quattro anni all'interno del Gruppo dei regolatori europei ERG-Post e, nella primavera del 2013, ha mosso i primi passi operativi il Gruppo europei dei regolatori nel settore dei servizi di media audiovisivi - ERG-A.

L'Autorità singolarmente e attraverso i centri di coordinamento è un attore fondamentale nella costruzione di un'Europa unita e coraggiosa nel governo delle politiche delle comunicazioni, dei media e dei contenuti digitali. Il ruolo nazionale dell'Autorità non viene meno e anzi si rafforza a fronte di funzioni sempre più complesse di garanzia di cittadini e consumatori e di promozione della concorrenza e dell'innovazione nel variegato sistema digitale, come riconosciuto dallo stesso diritto comunitario.

E' importante che in questa sfida l'Autorità non rappresenti una voce fuori dal coro e che tutte le Istituzioni - *in primis* Parlamento e Governo - facciano sistema per rappresentare l'Italia in Europa.