

## 2. L'AZIONE DELL'AUTORITÀ

### 2.1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

#### 2.1.1. LE ANALISI DI MERCATO

##### La promozione della concorrenza e le metodologie antitrust

Nel periodo 2005-2012, i mercati delle telecomunicazioni sono stati oggetto di un approfondito scrutinio che non trova precedenti in Italia. Al termine dei procedimenti di analisi di mercato, il quadro regolamentare in materia di comunicazioni elettroniche risulta sostanzialmente modificato, in coerenza con gli obiettivi prefissati

dalla disciplina europea e volti a promuovere la concorrenza: a) assicurando che gli utenti ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità; b) garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza; c) incoraggiando investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture e promuovendo l'innovazione e lo sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica; d) incoraggiando un uso efficace e garantendo una gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione. A tal fine, è stata introdotta una regolamentazione *ex ante*, declinata in ossequio alle metodologie del diritto e dell'economia della concorrenza codificate nel quadro normativo europeo per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.

##### I tre cicli di analisi,

In particolare, l'Autorità ha completato due cicli di analisi in seguito all'individuazione, da parte della Commissione europea, dei mercati rilevanti suscettibili di regolamentazione *ex ante*. Difatti,

sulla base delle condizioni prevalenti nello spazio economico europeo, la Commissione ha ritenuto appropriato identificare, *in primis*, diciotto mercati (raccomandazione n. 2003/311), numero successivamente ridotto a sette (raccomandazione n. 2007/879) in ragione dei progressi registrati sul piano delle condizioni di concorrenza in diversi mercati. Infine, l'Autorità ha avviato il terzo ciclo con le attività inerenti alla terminazione mobile e alla regolamentazione delle reti di nuova generazione, concluse nel corso degli ultimi dodici mesi.

##### I mercati rilevanti

La piena attuazione dei principi della concorrenza nelle specifiche circostanze del mercato italiano ha comportato l'individuazione e l'analisi di numerosi singoli mercati in ciascun ciclo di analisi,

senza contare le decine di mercati individuati nell'ambito dei servizi di terminazione. Difatti, in taluni casi, è risultato necessario articolare l'ambito merceologico definito a livello europeo al fine di garantire la massima rispondenza dell'impianto regolamentare alle effettive condizioni concorrenziali del contesto italiano. Ad esempio, le analisi di mercato hanno evidenziato, talvolta, la necessità di segmentare alcuni mercati oppure di valutare il grado di concorrenza vigente in alcuni mercati contigui a quelli già analizzati, come nel caso dei mercati della terminazione internazionale verso singole direttrici e del mercato dell'accesso a internet in modalità *dial-up*.

### e le forme della regolamentazione.

La completa affermazione delle metodologie *antitrust* ha richiesto, altresì, una molteplicità di azioni regolamentari che hanno contraddistinto ciascun ciclo di analisi dei mercati. L'ambito di attività prevalente ha riguardato la definizione del perimetro merceologico e geografico di ciascun mercato rilevante, la valutazione del grado di concorrenzialità ivi presente e, se del caso, l'individuazione dell'impresa avente significativo potere di mercato, con la conseguente imposizione di specifici obblighi regolamentari (cd. rimedi). Obblighi declinati in funzione dei potenziali problemi concorrenziali e in modo proporzionato rispetto alle finalità perseguite, al fine di minimizzare l'impatto della regolamentazione sulle imprese e sugli utenti. Certamente non secondari sono risultati due ulteriori ambiti di intervento, contraddistinti dall'elevato grado di tecnicità. In primo luogo, l'Autorità è stata impegnata nel definire la regolamentazione di dettaglio (*details of remedies*, secondo la terminologia in uso in ambito UE) relativa ai nuovi servizi introdotti all'esito delle analisi di mercato, in virtù del carattere innovativo dei servizi in questione oppure della complessità dei temi disciplinati, quali, tra gli altri, la commercializzazione dei servizi *bitstream*, la realizzazione del servizio *wholesale line rental* (WLR), nonché le procedure di migrazione dei clienti serviti sulla base di un servizio di accesso *wholesale* (*unbundling, naked DSL, WLR*). In secondo luogo, l'Autorità ha condotto le attività di manutenzione – *fine tuning* – dell'impianto regolamentare volte a rinnovare nel tempo alcuni rimedi, in particolare nel campo dei prezzi: in tal senso, si inquadrano, ad esempio, i diversi procedimenti resisi necessari al fine di costruire i modelli contabili per diversi servizi intermedi quali la terminazione vocale su rete fissa e mobile, l'accesso alle infrastrutture di rete e l'interconnessione in modalità IP (cfr. Box 1).

### L'interazione con la Commissione europea e l'AGCM

Le attività in questione sono state condivise con la Commissione europea e le altre autorità nazionali di regolamentazione del settore (secondo la disciplina delle notifiche), nonché con l'Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato, che ha reso specifici pareri sugli schemi di provvedimento inerenti alle analisi di mercato. In particolare, a seguito dell'attività istruttoria e di una continua interlocuzione informale con gli uffici della Commissione (cd. *pre-notification meeting*), sono stati notificati 63 schemi di provvedimento. La Commissione non ha formulato commenti sulle misure proposte nel 30% circa dei casi (in linea con la media europea); negli altri casi, l'Autorità ha tenuto nella dovuta considerazione i suggerimenti pervenuti – talvolta solo procedurali, talaltra di natura sostanziale – al fine di migliorare ulteriormente l'efficacia della regolamentazione. L'Autorità, in due occasioni, ha preferito riservarsi un ulteriore periodo di approfondimento istruttorio al fine di tenere nella massima considerazione le osservazioni formulate dalla Commissione. In nessun caso la Commissione ha esercitato nei confronti dell'Italia il relativo potere di veto previsto nelle ipotesi in cui, in esito a una procedura in contraddittorio con l'ANR interessata e all'eventuale sospensione della misura (la cosiddetta fase 2), ritenga che il progetto di misura sia di ostacolo al mercato unico o incompatibile con il diritto europeo e, in particolare, con gli obiettivi del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche.

### Box 1 – L'analisi e la regolazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche

I mercati esaminati afferiscono ai servizi finali (*retail*) e intermedi (*wholesale*), voce e a banda larga, erogati in postazione fissa e sulle reti mobili, che soddisfano bisogni di comunicazione all'interno dei confini nazionali e verso destinazioni internazionali.

#### I mercati *retail* in postazione fissa

Avuto riguardo ai mercati dei servizi erogati su reti fisse e destinati alla clientela residenziale e non residenziale (accesso alla rete telefonica pubblica, servizi telefonici locali e/o nazionali, servizi telefonici internazionali), in virtù del grado di concorrenza ivi registrato, gli obblighi di controllo dei prezzi massimi (*price cap*) imposti per un decennio all'operatore *incumbent* sono stati revocati, dal 2009, nella generalità dei mercati in questione,

ferma restando la sussistenza di specifiche regole, dove necessarie, in relazione alle proposte commerciali (obblighi di non privilegiare ingiustamente determinati clienti finali e di non accorpare in modo indebito i servizi offerti), alle previsioni a tutela dei meno abbienti (cd. "fasce sociali") e a garanzia del servizio universale. A tale risultato hanno concorso numerosi fattori, alcuni esogeni, altri sotto il controllo del regolatore. Occorre, in ogni caso, rilevare come tale risultato non sarebbe stato possibile senza: i) un impianto completo di regole *erga omnes* introdotte a beneficio del funzionamento del mercato e di tutte le imprese e di tutti gli utenti del settore; ii) una costante attività di vigilanza a garanzia dell'effettivo rispetto degli obblighi vigenti; iii) una regolamentazione dei servizi intermedi organica e sistematica. In tal senso e in tal misura, il sufficiente grado di concorrenza registrato a livello *retail* indica l'efficacia dell'azione regolamentare condotta in questi anni.

#### I mercati *wholesale* di rete fissa

La sempre maggiore efficacia e pervasività della regolamentazione *wholesale*, come visto, rappresenta un altro degli elementi peculiari dell'azione svolta dall'Autorità nel settore delle telecomunicazioni. Oggetto di analisi e di regolamentazione

sono stati i mercati dell'interconnessione (servizi di raccolta e di transito delle chiamate nella rete telefonica pubblica, nonché la terminazione delle chiamate su singole reti telefoniche pubbliche) e dell'accesso (accesso all'ingrosso alle infrastrutture di rete e a banda larga) in postazione fissa. Tra gli effetti tipici delle misure adottate in esito alle analisi di mercato, vi è l'ampliamento, da un lato, dei servizi intermedi disponibili nel mercato e, dall'altro lato, della platea di soggetti gravati da specifici obblighi. I nuovi servizi intermedi regolamentati comprendono, innanzitutto, i servizi di terminazione delle chiamate sulle reti di decine di operatori di telecomunicazione, che precedentemente fissavano i prezzi su base commerciale. Poi, l'insieme di servizi introdotti, al fianco dell'*unbundling*, al fine di promuovere lo sviluppo e la diffusione della banda larga: dal *bitstream*, forma di accesso che consente agli operatori concorrenti di Telecom Italia di fornire alla clientela finale servizi innovativi a larga banda, con prestazioni più elevate, fino ai nuovi servizi recentemente introdotti con lo scopo di incentivare la posa di reti di accesso di nuova generazione. E ancora, tra gli altri, la rivendita del canone all'ingrosso (*wholesale line rental*), che permette agli operatori di telecomunicazione di fatturare agli utenti, in un'unica bolletta, tutti i servizi forniti, canone incluso. Nel complesso, la varietà dei servizi e l'ampiezza dei soggetti regolati sono aumentati in modo significativo.

#### I mercati *wholesale* delle reti mobili

Un ulteriore *cluster* delle analisi di mercato ha insistito sui servizi all'ingrosso nel settore mobile (accesso e raccolta delle chiamate, terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili, mercato nazionale all'ingrosso per servizi interna-

zionali di *roaming*). Il punto di partenza, nel 2005, era dato da un mercato *retail* dei servizi di comunicazione mobile e personale caratterizzato da un certo grado di concorrenza e da un'elevata penetrazione. Cionondimeno, fin dall'inizio è risultato necessario operare in una duplice direzione: da un lato, la riduzione dei prezzi all'ingrosso, con un'imponente azione sui prezzi praticati nella fornitura dei servizi di terminazione vocale da ciascun operatore di rete, apparsi subito eccessivamente alti; dall'altro lato, promuovere l'ingresso di nuovi fornitori nel settore e, segnatamente, gli operatori virtuali, in merito al quale l'Autorità si è spesa utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione. È lecito ritenere che, nel complesso, gli interventi adottati e l'opera di monitoraggio svolta, unitamente alla regolamentazione simmetrica a beneficio delle imprese (cfr. cap. 2.1.2) e degli utenti (cfr. cap. 2.3), abbiano contribuito all'ulteriore sviluppo del mercato. Attualmente, i fornitori di servizi mobili sono nell'ordine di 15, contro i 4 presenti nel 2005, e il settore mobile *retail* è ancora oggi tra i più sviluppati in Europa dal punto di vista dei tassi di penetrazione e della gamma di servizi, nonché in termini di convenienza dei prezzi dei servizi finali.

**Tabella 1 – Le analisi dei mercati**

<b>Mercato</b>	<b>Numero di analisi</b>	<b>Racc. 2007/879 (N. mkt)</b>	<b>SMP</b>
<b>Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali</b>	3	1	SI
<b>Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa</b>	2	2	SI
<b>Terminazione delle chiamate su singole reti telefoniche pubbliche in postazione fissa</b>	2	3	SI
<b>Accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete in postazione fissa</b>	3	4	SI
<b>Accesso a banda larga all'ingrosso</b>	3	5	SI
<b>Fornitura all'ingrosso di segmenti terminali di linee affittate</b>	2	6	SI
<b>Terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili</b>	3	7	SI
<b>Servizi telefonici locali e/o nazionali in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali</b>	2		NO*
<b>Servizi telefonici internazionali in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali</b>	2		NO*
<b>Insieme minimo di linee affittate retail</b>	2		NO*
<b>Servizi di transito nella rete telefonica pubblica</b>	2		SI
<b>Fornitura all'ingrosso di segmenti di linee affittate su circuiti interurbani</b>	2		NO*
<b>Accesso e raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili</b>	2		NO*
<b>Servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili</b>	1		NO*
<b>Servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali</b>	2		NO*
<b>Servizi al dettaglio di accesso ad internet in modalità <i>dial-up</i></b>	1		
<b>Servizi di terminazione internazionale verso singole direttrici</b>	1		

\* Le specifiche condizioni del mercato non hanno soddisfatto il test dei tre criteri.  
Fonte: Autorità

	<b>Racc. 2003/311 (N. mkt)</b>	<b>SMP</b>	<b>Details of remedies e fine tuning</b>	<b>Delibere finali</b>
	1-2	SI	SI	33/06/CONS; 694/06/CONS; 314/09/CONS; 731/09/CONS; 499/10/CONS; 1/12/CONS
	8	SI	SI	417/06/CONS; 179/10/CONS; 229/11/CONS
	9	SI	SI	417/06/CONS; 251/08/CONS; 407/08/CONS; 179/10/CONS; 229/11/CONS
	11	SI	SI	4/06/CONS; 274/07/CONS; 314/09/CONS; 731/09/CONS; 578/10/CONS; 71/11/CONS; 679/11/CONS; 1/12/CONS
	12	SI	SI	34/06/CONS; 249/07/CONS; 314/09/CONS; 731/09/CONS; 578/10/CONS; 1/12/CONS
	13	SI		45/06/CONS; 2/10/CONS
	16	SI	SI	3/06/CONS; 628/07/CONS; 446/08/CONS; 667/08/CONS; 60/10/CONS; 621/11/CONS
	3-5	SI	SI	642/06/CONS; 284/10/CONS; 499/10/CONS
	4-6	SI		380/06/CONS; 578/09/CONS
	7	SI		343/06/CONS; 707/09/CONS
	10	SI	SI	417/06/CONS; 180/10/CONS; 229/11/CONS
	14	SI		45/06/CONS; 2/10/CONS
	15	SI		46/06/CONS; 65/09/CONS
	17	NO		381/06/CONS
	18	SI		544/07/CONS; 159/08/CONS
		NO		606/07/CONS
		NO		605/07/CONS

### I temi trasversali:

Aldilà delle specifiche questioni che hanno caratterizzato ciascun mercato – e dunque ciascuna analisi – numerosi temi di particolare rilievo sono emersi in modo trasversale alle specifiche attività di regolamentazione. Il massimo comun denominatore è riconducibile alla necessità di contemperare due obiettivi: quello di promuovere la concorrenza e il benessere dei consumatori, garantendo prezzi congrui sia nel mercato *wholesale* che nei mercati finali; quello di contribuire allo sviluppo del mercato riducendo le barriere all'ingresso e incentivando gli investimenti efficienti nell'installazione di infrastrutture di nuova generazione. Al riguardo, tre tratti salienti hanno caratterizzato il settennato, ossia l'evoluzione della regolamentazione in materia di i) prezzi, ii) condizioni tecniche nella fornitura dei servizi all'ingrosso in postazione fissa, e iii) reti di accesso di nuova generazione (NGAN).

### 1) la regolamentazione dei prezzi, i modelli di contabilità regolatoria

Per quanto riguarda la regolamentazione di prezzo, l'Autorità, nel corso di questi anni, ha utilizzato, in misura sempre crescente, sistemi di *pricing* capaci di incentivare comportamenti efficienti da parte delle imprese di telecomunicazione. Difatti, l'Autorità ha introdotto, nel tempo, nuovi sistemi contabili fondati su modelli di costo (*bottom-up*) e standard di costo (*forward looking - long run incremental cost*) in grado di incoraggiare gli operatori a ricercare guadagni di efficienza. Laddove la base informativa propedeutica alla determinazione di tali forme di contabilità regolatoria non risultava immediatamente disponibile, l'Autorità, per periodi brevi e circoscritti, ha adottato, in taluni casi, sistemi diversi di determinazione dei prezzi, sempre in linea, comunque, con le esperienze maturate in altri paesi europei e con l'approvazione della Commissione europea. Si tratta, ad esempio, del *retail minus*, che fissa il prezzo del servizio *wholesale* a partire dal prezzo di vendita del corrispondente servizio finale, depurato dei costi sostenuti dall'*incumbent* per la commercializzazione dello stesso, oppure dell'*international benchmarking*, che si basa sul confronto dei prezzi praticati a livello internazionale, selezionando i paesi più idonei a rappresentare le specifiche caratteristiche del mercato italiano. Contemporaneamente, l'Autorità ha sviluppato, come detto, modelli economico-ingegneristici per stabilire le tariffe, al fine di migliorare l'impianto metodologico della regolamentazione.

### e gli incentivi all'efficienza;

L'Autorità ha, dunque, posto in essere le attività strumentali alla determinazione – secondo i più recenti canoni della contabilità regolatoria – di prezzi efficienti, commisurati ai costi sottostanti la produzione del servizio e calcolati in relazione a quelli che sarebbero sostenuti da un operatore efficiente, e non a quelli effettivamente sostenuti da un operatore che impiega tecnologie obsolete. In quest'ultimo caso, infatti, gli operatori meno efficienti non avrebbero avuto incentivo a investire per migliorare i sistemi produttivi, in quanto la regolamentazione avrebbe assicurato automaticamente il recupero dei costi.

Tale percorso ha condotto, sul versante dei servizi di terminazione vocale su rete fissa e mobile, alla fissazione di prezzi, nel 2012, che sono sensibilmente inferiori di quelli vigenti sette anni fa; inoltre, la simmetria dei prezzi praticati dai diversi operatori per analoghi servizi è un fatto nella rete fissa, e prossima (nel 2013) nel mobile (cfr. Figura 5). Si tratta, nel mobile, del passaggio da 18,76 centesimi di euro al minuto (e 13,5 come prezzo medio delle tariffe regolamentate) a 0,98 centesimi; nel fisso, da oltre 2 centesimi di euro al minuto (e circa 1 centesimo come prezzo medio ponderato) a 0,57 (Figura 4).

D'altronde, l'imposizione di prezzi simmetrici commisurati ai costi che sarebbero sostenuti da un'impresa che ottimizza tutte le risorse produttive ha richiesto un'attenta valutazione. Difatti, l'introduzione di prezzi simmetrici incentiva gli operatori a selezionare i processi produttivi più efficienti: laddove un operatore riuscisse ad essere "particolarmente" efficiente, ossia a produrre il servizio con costi inferiori a quelli stimati, avrebbe modo di catturare profitti anche in presenza di prezzi regolati e continuerebbe la ricerca di miglioramenti produttivi. Allo stesso tempo, se un operatore conseguisse perdite a seguito del rispetto del prezzo regolato, sarebbe incentivato a recuperare in efficienza per ridurre, o meglio eliminare, le perdite subite. D'altra parte, un intervento regolamentare che si sostanzia nella determinazione di prezzi asimmetrici può ritenersi giustificato, nel breve periodo, in presenza di differenti strutture dei costi degli operatori dovute a variabili non controllabili da parte delle imprese come, ad esempio, le tipologie di risorse radio a di-

sposizione di ciascun operatore. L'Autorità si è mossa lungo questi due crinali, individuando un sentiero – ritenuto efficiente e sostenibile nel tempo – che ha consentito di raggiungere la simmetria dei prezzi sia nella terminazione fissa che in quella mobile, come richiesto dalla Commissione europea.

La drastica riduzione dei prezzi di terminazione ha prodotto effetti concreti anche sulle modalità, da un lato, dell'offerta di servizi da parte delle imprese e, dall'altro lato, di consumo da parte degli utenti. Una questione a lungo dibattuta nei primi anni di questo mandato atteneva ai potenziali problemi concorrenziali derivanti dalla presenza di prezzi differenziati per le chiamate *on-net* e *off-net*, a vantaggio degli operatori dotati di una consolidata base di clienti. Il conseguimento di prezzi simmetrici e, in particolar modo, assolutamente contenuti, ha ridotto, se non annullato, le eventuali distorsioni derivanti da tali pratiche commerciali che, del resto, possono risultare coerenti con i meccanismi concorrenziali. Il notevole abbassamento delle tariffe di terminazione delle chiamate vocali sulle singole reti mobili ha prodotto effetti anche nel mercato dell'accesso alle reti mobili: in particolare, il decremento tariffario ha ridotto le differenze tra le diverse modalità di accesso, *full MVNO* e *light MVNO*, facilitando le negoziazioni tra operatori di rete mobile e operatori virtuali, benché permangano possibili criticità, tecniche ed economiche, negli accordi stipulati tra le parti.

## 2) la regolamentazione delle *non-price variables*,

A fronte dell'efficacia degli obblighi imposti sul versante dei prezzi dei servizi finali e intermedi, l'Autorità ha rilevato come la regolamentazione delle condizioni tecniche di fornitura di prodotti quali l'*unbundling*, il WLR, il *bitstream* e il *naked DSL*, pur validi a livello

di singolo mercato, non riuscisse ad affrontare in modo esaustivo, ed entro un orizzonte temporale accettabile, il collo di bottiglia rappresentato dalla rete di accesso dell'operatore *incumbent* verticalmente integrato. In particolare, il riconoscimento del permanere di problemi concorrenziali strutturali, duraturi e concentrati nelle condizioni tecniche di fornitura dei servizi di accesso ha suggerito l'opportunità di intervenire sulla struttura del mercato al fine di imporre a Telecom Italia forme sempre più stringenti (dopo la delibera n. 152/02/CONS, che aveva stabilito le prime regole in materia di parità di trattamento) di separazione tra le attività di gestione dell'infrastruttura dell'accesso e le attività di commercializzazione dei servizi ai clienti finali.

## la separazione funzionale

D'altronde, l'imposizione di ulteriori obblighi di separazione tra le attività *retail* e *wholesale* e, all'interno di queste ultime, tra accesso e trasporto, avrebbe potuto produrre dei disincentivi a investire

nella manutenzione e nel rinnovo degli elementi di rete. Infatti, il coordinamento tra le diverse attività svolte da un'impresa, verticalmente e orizzontalmente integrata, può risultare determinante nelle decisioni di investimento dell'operatore. Inoltre, l'intervento sulle modalità di organizzazione di un'impresa richiede sempre un'elevata quantità di informazioni, fisiologicamente in possesso solo dell'impresa medesima.

## e gli impegni di Telecom Italia sulla rete di accesso;

Pertanto, l'Autorità – stante la necessità di promuovere ulteriormente la concorrenza nell'accesso e, al contempo, di minimizzare il rischio di introdurre effetti distorsivi – ha perseguito un modello partecipativo, anche sulla scorta dell'esperienza internazionale, invitando Telecom Italia ad assumere impegni vincolanti e ad aderire a un processo che andasse in direzione

della separazione tra servizi regolati e non regolati, agendo sulla funzione di *governance* e di controllo indipendente. È stata istituita, nel settembre 2006, una *task force* che ha avviato un proficuo confronto con la società. Nella primavera del 2007, è stata poi condotta una consultazione pubblica che ha visto la partecipazione di imprese, parti sociali, associazioni dei consumatori, università; nel giugno 2008, Telecom Italia ha consegnato la sua proposta di impegni, che sono stati accettati, con modifiche, e resi obbligatori dall'Autorità nel dicembre successivo (delibera n. 718/08/CONS). L'Autorità ha, quindi, vigilato sull'effettivo funzionamento degli impegni anche in virtù del sistema di *governance* costruito per verificarne la piena ed efficace attuazione: un gruppo di monitoraggio interdipartimentale interno e la collaborazione fornita da OTA Italia, organismo istituito al fine di risolvere le controversie di carattere tecnico-operativo relative alla fornitura di servizi di accesso alla rete, e il Comitato NGN Italia che ha elaborato proposte riguardanti gli aspetti tecnici, organizzativi ed economici connessi al passaggio alle reti di nuova generazione. Inoltre, su

questo processo, un contributo rilevante è venuto dall'Organismo di Vigilanza istituito da Telecom Italia. Gli impegni, in concreto, hanno dato avvio a un nuovo processo di fornitura (*delivery*) dei servizi all'ingrosso (*wholesale*) e di gestione dei clienti, di monitoraggio delle prestazioni e della parità di trattamento attraverso precisi indicatori (*key performance indicators*), a un nuovo sistema di contabilità regolatoria e determinazione dei prezzi interni di trasferimento (i cd. *transfer charge*), nonché di incentivi e premi per il *management* di Open Access – la nuova divisione di Telecom Italia dedicata alla fornitura dei servizi di accesso, il cui personale è soggetto a un apposito codice comportamentale – sganciati dall'organizzazione generale di Telecom. Al termine del processo, l'Autorità ha preso atto della corretta attuazione degli impegni assunti da parte di Telecom Italia: con la realizzazione degli obblighi *a facere*, è stato assicurato al settore della telefonia fissa un ulteriore strumento pro-concorrenziale, funzionale a garantire maggiore libertà di scelta ai consumatori finali che potranno beneficiare di maggiori innovazioni tariffarie e di migliore qualità del servizio.

### 3) l'incentivazione degli investimenti in reti di nuova generazione.

Gli impegni di Telecom Italia sulla rete di accesso hanno rappresentato, altresì, un tassello nell'ambito della più ampia strategia volta a promuovere la diffusione dei servizi a banda larga e ultra-larga nel paese. Infatti, gli impegni contenevano misure idonee a favorire lo sviluppo delle infrastrutture di nuova generazione. Tema

centrale nell'attività svolta in questi anni e che ha portato, all'inizio del 2012, all'individuazione degli obblighi regolamentari relativi ai servizi di accesso alle reti di nuova generazione (delibera n. 1/12/CONS).

L'Autorità ha dettato regole che, garantendo l'accesso, riconoscono, con fini incentivanti, un premio di rischio per il capitale investito, favoriscono gli investimenti condivisi, garantiscono la neutralità tecnologica e la parità di condizioni nell'utilizzazione delle infrastrutture comuni. È stato affrontato, inoltre, il tema della transizione dal rame alla fibra, al fine di dare certezza delle modalità e dei tempi.

Allo stesso tempo, l'Autorità, consapevole del fatto che per dotare il paese di una moderna infrastruttura di rete sono necessari accordi, coordinati a livello nazionale, tra operatori di telecomunicazioni, amministrazioni territoriali e, più in generale, i diversi soggetti interessati, ha prospettato in numerose occasioni suggerimenti e ipotesi di lavoro. Le strategie pubbliche in materia non possono che passare attraverso attività di stimolo all'offerta, *in primis* la realizzazione di reti NGAN, e alla domanda di servizi a banda larga, proveniente dal settore pubblico (pubblica amministrazione, scuola, sicurezza, sanità) e privato (imprese e cittadini). In questa cornice si inquadrano, a scopo esemplificativo, i suggerimenti volti all'adozione di un'agenda digitale per l'Italia, formulati nella presentazione della Relazione annuale 2010 e nella segnalazione del 2012 al governo in tema di liberalizzazioni e crescita "Un'agenda digitale per l'Italia".

## 2.1.2. LA REGOLAMENTAZIONE E LA VIGILANZA

### La regolamentazione *erga omnes* e la vigilanza

L'azione regolamentare svolta dall'Autorità in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica ha preso forma, oltre che negli obblighi imposti agli operatori designati come aventi significativo potere di mercato (SMP) nell'ambito dei relativi procedimenti di

analisi, in un'intensa attività di natura trasversale, identificabile nella regolamentazione delle risorse scarse e degli *input* strumentali al pieno dispiegamento della concorrenza: attività ad ampio raggio, dall'elevato contenuto tecnico, che comprendono altresì la disciplina dell'accesso alle risorse che gli operatori SMP sono tenuti a offrire nel mercato *wholesale* dei servizi intermedi alle altre imprese di telecomunicazione, che a loro volta le utilizzano nella commercializzazione dei propri servizi agli utenti finali. In particolare, le principali attività condotte rientrano, da un lato, nell'alveo della regolamentazione *erga omnes*, concretizzandosi nella gestione efficiente dello spettro, nella pianificazione ottimale delle risorse di numerazione – sia con riferimento all'assegnazione iniziale che alla successiva gestione della procedura di migrazione di un utente da un operatore all'altro (*number portability*) – e nella determinazione delle specifiche tecniche e tecnologiche relative alle reti IP e di nuova generazione. Inoltre, l'Autorità ha operato al fine di consentire l'accesso alle risorse degli operatori aventi significativo potere di mercato, attraverso l'approvazione delle offerte di riferimento dei diversi servizi regolamentati e la verifica degli schemi di contabilità regola-



toria predisposti annualmente dagli operatori medesimi. Le attività in questione hanno interessato i servizi di rete fissa e mobile, con una particolare attenzione ai servizi a banda larga.

#### nelle mutate dinamiche concorrenziali.

Tali azioni sono state tese a favorire le dinamiche concorrenziali del mercato e la competizione tra le imprese, nonché improntate alla piena affermazione di processi concorrenziali che garantiscano pari opportunità all'insieme delle imprese di telecomunicazione (cd. *level playing field*). Ciò è avvenuto in un contesto di mercato in mutazione. Difatti, nella prima fase regolamentare, vale a dire il periodo 1998-2005, gli obiettivi di apertura dei mercati e di ingresso di nuovi operatori si confrontavano con strategie imprenditoriali volte, in prevalenza, all'acquisizione di clienti dagli operatori *incumbent* oppure, come verificatosi nel mobile e nella larga banda residenziale sino al 2002-2003, all'incremento della *customer base* per mezzo dell'acquisizione di nuovi clienti dei servizi di comunicazione personale. Lo scenario è mutato in corrispondenza dell'avvio dei lavori di questa consiliatura: gli operatori hanno concorso, in misura sempre crescente, al fine di sottrarre clienti ai concorrenti, indipendentemente dalla loro dimensione (cd. mercato di sostituzione). Tali fenomeni hanno reso le attività di regolamentazione e vigilanza progressivamente più complesse, in diretta conseguenza di una competizione fra operatori diventata particolarmente intensa, in taluni casi ai limiti del perimetro regolamentare.

#### La gestione dello spettro elettromagnetico:

Avuto specifico riguardo alla regolamentazione *erga omnes*, come detto, un filone di attività che ha connotato il settennato ha riguardato la gestione efficiente dello spettro elettromagnetico. L'Autorità ha condotto un'intensa attività di pianificazione e regolamentazione delle risorse radio, che ha determinato apprezzamenti in ambito nazionale e internazionale. In particolare, l'opera è stata volta alla razionalizzazione e alla liberazione delle risorse al fine di consentire un uso più efficiente delle frequenze, in termini sia di minimizzazione dei costi necessari per l'esercizio di una rete mobile (a parità di risorse disponibili), che di massimizzazione del numero di reti presenti sul territorio nazionale.

#### il riassetto delle frequenze a 900, 1.800, 2.100 e 2.600 MHz;

A tal proposito, l'Autorità ha dapprima ridefinito l'assetto delle frequenze utilizzate nella fornitura dei servizi di telefonia mobile (cfr. delibera n. 541/08/CONS). Tale riassetto ha consentito un uso più efficiente dello spettro radio con la possibilità di avviare le procedure per l'introduzione dell'UMTS nelle bande a 900 MHz (*refarming*), tradizionalmente adoperate per il GSM, e con la definizione dei dettagli di riorganizzazione della banda stessa. Ulteriori risorse sono state ricavate attraverso la ri-allocazione delle bande frequenziali a 2100 MHz e a 2600 MHz. Inoltre, di rilievo è stata l'adozione delle procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze *Wi-Max*. In ogni caso, la porzione più rilevante di frequenze recuperate al mercato è stata liberata in seguito al processo di spegnimento delle frequenze analogiche della televisione terrestre sull'intero territorio italiano, il cosiddetto *switch-off* (cfr. cap. 2.2).

#### il *Wi-Max*;

Tale attività di pianificazione delle frequenze, nel complesso, ha permesso di definire nuove porzioni di spettro da allocare nei mercati delle telecomunicazioni, il cd. "dividendo digitale esterno". In quest'ambito l'Autorità ha definito le regole di assegnazione delle frequenze in banda 800 MHz, prevedendo per la prima volta che le frequenze 61-69 UHF non fossero più assegnate alle emittenti locali, ma al servizio mobile terrestre. I risultati sono concretamente misurabili. L'Autorità ha pianificato le diverse procedure di riorganizzazione e di assegnazione dello spettro, che hanno portato complessivamente nelle casse dello Stato oltre 4 miliardi di euro: 136 milioni con riferimento al *Wi-Max*, 3.945 milioni con riferimento alle bande 800, 1800, e 2600 MHz.

#### il dividendo digitale esterno.

Tale attività di pianificazione delle frequenze, nel complesso, ha permesso di definire nuove porzioni di spettro da allocare nei mercati delle telecomunicazioni, il cd. "dividendo digitale esterno". In quest'ambito l'Autorità ha definito le regole di assegnazione delle frequenze in banda 800 MHz, prevedendo per la prima volta che le frequenze 61-69 UHF non fossero più assegnate alle emittenti locali, ma al servizio mobile terrestre. I risultati sono concretamente misurabili. L'Autorità ha pianificato le diverse procedure di riorganizzazione e di assegnazione dello spettro, che hanno portato complessivamente nelle casse dello Stato oltre 4 miliardi di euro: 136 milioni con riferimento al *Wi-Max*, 3.945 milioni con riferimento alle bande 800, 1800, e 2600 MHz.

Un altro tema di natura trasversale che ha impegnato l'Autorità in questi sette anni è rappresentato dal Piano Nazionale di Numerazione, la cui sistematizzazione è stata propedeutica alla definizione delle procedure di migrazione dell'utenza (su rete fissa e rete mobile), fenomeno sempre più complesso e urgente,

### Il Piano nazionale di numerazione e la number portability.

proprio per le dinamiche concorrenziali sopra evidenziate. La *Mobile Number Portability* (MNP) è un caso di successo che, grazie a una procedura sempre più efficiente e affinata negli anni, pone l'Italia ai primi posti tra i Paesi europei con circa 30 milioni di passaggi effettuati dal 2006 (tabella 2). I tempi di passaggio sono stati

drasticamente ridotti dal 2005, quando erano necessari almeno 10 giorni: oggi, gli operatori devono evadere la pratica nell'arco di un giorno lavorativo.

**Tabella 2 – Mobile number portability (valori cumulati, in migliaia)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Telecom Italia Mobile</b>	2.772	4.063	5.560	6.960	8.705	10.325	11.305
<b>Vodafone</b>	1.955	3.090	4.220	5.320	6.375	8.188	10.832
<b>Wind</b>	1.867	2.800	3.750	4.488	5.246	6.317	9.163
<b>H3G</b>	328	880	1.500	2.275	2.836	3.622	3.861
<b>MVNO</b>	NA	NA	ND	ND	ND	308	1.968
<b>Totale</b>	<b>6.922</b>	<b>10.833</b>	<b>15.030</b>	<b>19.043</b>	<b>23.162</b>	<b>28.760</b>	<b>37.129</b>

Fonte: Autorità

### La banda larga: il VoIP, l'interconnessione IP

A beneficio di ogni impresa e di ogni consumatore sono le attività svolte in materia di determinazione delle specifiche tecniche e tecnologiche relative alle reti IP e di nuova generazione, altro tema al centro dell'agenda dell'Autorità. Con la delibera n. 11/06/CIR sono

stati disciplinati i servizi VoIP, operando la distinzione fondamentale tra le offerte di *unmanaged VoIP*, detto anche VoIP *peer-to-peer* (come ad esempio Skype), e le offerte di *managed VoIP*, che sostituiscono i servizi telefonici tradizionali. La regolamentazione ha infatti introdotto regole e obblighi per questo secondo tipo di servizi VoIP (che possono utilizzare o meno la numerazione geografica), al fine di tutelare l'utenza, ad esempio garantendo le chiamate di emergenza. Nel corso degli anni, l'Autorità ha svolto anche in questo campo un'intensa attività di vigilanza attraverso l'audizione degli operatori, l'istituzione di tavoli tecnici e, in generale, la continua interazione con gli *stakeholder*, che ha portato, tra l'altro, alla nuova disciplina delle modalità di interconnessione IP. In particolare, nel 2011, l'Autorità ha dettato le nuove disposizioni regolamentari in merito alla interconnessione IP e l'interoperabilità per la fornitura di servizi VoIP, individuando, in un'ottica di evoluzione tecnologica, il 1° gennaio 2013 come data per la definitiva deregolamentazione delle interconnessioni TDM. Le nuove regole hanno lo scopo di favorire la piena realizzazione dei benefici derivanti dalla commutazione a pacchetto, ossia la diminuzione dei costi di rete, l'aumento della gamma dei servizi, nonché una maggiore efficienza delle reti. Il passaggio all'interconnessione IP sulla base di regole certe, all'avanguardia in ambito internazionale, consentirà di accelerare il processo virtuoso di transizione dalla vecchia tecnologia TDM, su cui sono state basate le reti telefoniche negli ultimi decenni, alla tecnologia IP con vantaggio per le imprese e gli utenti finali.

### e la posa di infrastrutture di telecomunicazione.

Inoltre, sempre in un'ottica di incremento dell'efficienza delle infrastrutture di comunicazione, l'Autorità ha definito regole omogenee sul territorio nazionale per la posa di infrastrutture di

telecomunicazioni, ai sensi della legge 133/08. Sul tema, nel corso degli anni, sono state rilevate oltre a una ridotta propensione degli operatori a investire nelle infrastrutture, alcune questioni di natura amministrativa che hanno rallentato gli investimenti da parte dei soggetti interessati nella costruzione di infrastrutture a banda larga. Le previsioni del nuovo regolamento sui diritti di installazione di reti e sulle regole di ubicazione e condivisione del 2011 riguardano la definizione di linee di indirizzo per l'accesso, da parte degli operatori, alle infrastrutture pubbliche utili alla realizzazione di reti di comunicazione elettronica sia per le reti dorsali dei collegamenti a lunga distanza, sia per le reti d'accesso in ambito cittadino; la definizione di obblighi di condivisione, tra operatori, delle loro infrastrutture per la realizzazione di reti di nuova generazione; l'istituzione di un relativo catasto delle infrastrutture; la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure adottate dagli enti locali per consentire agli operatori la realizzazione sul territorio di reti a larga banda, attraverso apposite linee guida.

Avuto invece riguardo alle attività svolte in materia di regolamentazione e vigilanza sugli obblighi imposti agli operatori SMP, di rete fissa e mobile, meritano una riflessione i temi inerenti all'approvazione delle offerte di riferimento, della contabilità regolatoria, nonché alla verifica dei prezzi (test di prezzo).

#### L'approvazione delle offerte di riferimento

In particolare, l'Autorità si è occupata in questi anni dell'approvazione delle offerte di riferimento relative ai servizi intermedi regolamentati, che gli operatori SMP presentano con cadenza annuale. I listini descrivono nel dettaglio le modalità di erogazione dei servizi

e le procedure per accedere a tali servizi. Si tratta di procedure complesse, che hanno comportato, con riferimento ai servizi *wholesale* offerti da Telecom Italia, lo svolgimento di circa 40 consultazioni pubbliche e l'adozione di altrettanti provvedimenti finali, che hanno inciso sulle condizioni tecniche di fornitura dei servizi e le relative condizioni economiche. Si tratta, inoltre, di previsioni regolamentari cruciali al fine della corretta fornitura dei servizi intermedi, da parte dell'operatore SMP alle imprese concorrenti, in quanto attengono alle modalità operative che disciplinano, ad esempio, l'accesso ai locali del personale tecnico oppure le materiali condizioni di interconnessione tra diverse reti. Ai fini di un corretto assetto concorrenziale, la definizione di tali condizioni assume una rilevanza pari ai prezzi dei servizi.

#### La contabilità regolatoria

Strettamente connesso alle procedure di approvazione delle offerte di riferimento predisposte dagli operatori SMP è il lavoro di validazione dei documenti contabili prodotti dagli operatori SMP su

cui grava l'obbligo del controllo dei prezzi. In quest'area, l'Autorità, dettagliando quanto previsto dalla precedente consiliatura con la delibera n. 152/02/CONS, ha definito nel tempo nuovi modelli di contabilità regolatoria, seguendo quanto contenuto *inter alia* nella raccomandazione UE del 2005 "sulla separazione contabile e la contabilità dei costi nel quadro normativo delle comunicazioni elettroniche" (2005/698/CE). Tali informazioni sono funzionali a verificare il rispetto del principio di non discriminazione nella fornitura dei servizi e l'orientamento ai costi dei prezzi dei servizi regolati.

#### I test di prezzo

Meritevole di attenzione è altresì l'evoluzione intercorsa nella vigilanza delle condizioni economiche delle offerte *retail* di Telecom Italia. Infatti, i test di prezzo rappresentano un'ulteriore previsione

sulla quale si è lavorato nella presente consiliatura in risposta alle mutazioni del mercato e al fine di consolidare le procedure volte a prevenire pratiche di *predatory pricing* e di *margin squeeze*: evidenziare se l'impresa *incumbent* è in grado di svolgere il servizio in maniera remunerativa – sulla base dei costi unitari di produzione dei servizi di trasporto sulla rete telefonica sostenuti dalle divisioni operative di rete – nonché verificare che un operatore efficiente abbia la possibilità di competere con l'offerta in esame. In particolare, anche alla luce delle proprie prassi di vigilanza e validazione delle offerte maturate nel tempo, l'Autorità ha declinato, nel 2010, nuove regole al fine di verificare la effettiva replicabilità delle offerte commerciali di Telecom Italia da parte degli operatori concorrenti (delibera n. 499/10/CONS). In virtù di questa regolamentazione, nel solo biennio 2010-2011, sono stati condotti, all'incirca, 400 procedimenti di valutazione *ex ante*, per verificare la congruità delle offerte, promozioni e opzioni tariffarie predisposte da Telecom Italia. Si tratta di procedimenti che hanno avuto generalmente esito positivo, talvolta a valle della rimodulazione delle condizioni economiche operata da Telecom Italia in risposta a specifiche richieste

degli uffici dell'Autorità, formulate affinché i piani tariffari rispettassero pienamente la normativa vigente e, dunque, l'obbligo di replicabilità. Nel complesso, nel periodo 2005-2012, sono stati esaminati oltre 1.300 piani tariffari (tabella 3).

**Tabella 3 – Numero procedimenti valutazione *ex ante* delle offerte *retail* di Telecom Italia**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Offerte, promozioni, opzioni tariffarie</b>	149	197	170	159	233	179	218
Fonte: Autorità							

### 2.1.3. GLI IMPEGNI E LE CONTROVERSIE TRA OPERATORI

#### Gli impegni

Nell'ambito delle attività di regolamentazione e vigilanza esposte precedentemente, è meritevole di rilievo la valutazione periodica degli impegni proposti dalle imprese oggetto di procedimenti regolatori o sanzionatori, nell'esercizio di un nuovo potere attribuito all'Autorità nel 2006. Oltre a rappresentare un elemento di novità nell'esperienza di regolazione, le procedure di accettazione e verifica degli impegni, disciplinate dall'Autorità con la delibera n. 645/06/CONS, e modificate nel 2008 per esigenze di semplificazione e coordinamento procedimentale, hanno prodotto risultati rilevanti in linea con le finalità proprie dell'istituto degli impegni: i) risparmio di tempo e di risorse, derivanti dalla celerità della procedura; ii) maggiore flessibilità delle decisioni amministrative, mediante l'instaurazione di meccanismi di tipo collaborativo con gli operatori interessati; iii) riduzione del numero di sanzioni comminate e, di conseguenza, del relativo contenzioso giurisdizionale; iv) riduzione del contenzioso tra gli operatori, davanti all'Autorità e al giudice.

A queste finalità tipiche, deve aggiungersi che le attività di accettazione e verifica degli impegni appaiono ispirarsi agli obiettivi propri della regolazione di settore e, quindi, a una responsabilizzazione delle imprese sottoposte alla procedura: ciò si traduce nella possibilità di predisporre e proporre un programma di azioni volto a ripristinare la funzionalità del mercato in un'ottica pro-concorrenziale, o la correttezza della condotta commerciale dell'impresa. In tal senso, gli impegni sono risultati utili al conseguimento di risultati aggiuntivi rispetto a quello che è l'esito tipico dei procedimenti sanzionatori. Infatti, nell'ambito della valutazione degli impegni, gli operatori si impegnano a sanare le criticità riscontrate e a introdurre, tempestivamente, accorgimenti a beneficio, in ultima istanza, dei consumatori finali.

Allo stesso tempo, gli impegni possono intervenire in presenza di questioni inerenti ai rapporti tra le imprese di telecomunicazione e, in tal senso, rappresentano uno strumento complementare alla risoluzione delle controversie tra operatori. Nel complesso, l'attività di valutazione degli impegni ha comportato l'adozione di 12 provvedimenti di approvazione degli impegni presentati da sei diversi operatori.

#### Le controversie tra operatori

Per ciò che riguarda le controversie, l'Autorità è intervenuta con il "Regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione elettronica" (cfr. delibera n. 352/08/CONS), al fine di adeguare l'azione regolamentare in tema di risoluzione delle controversie agli sviluppi normativi delle direttive europee del 2002 e dell'articolo 23 del Codice delle comunicazioni elettroniche. Di particolare rilevanza è stata l'introduzione di un procedimento unitario, articolato in tre fasi, introduttiva, istruttoria e di definizione della controversia. In questo ambito, le controversie tra operatori hanno avuto ad oggetto casi di traffico anomalo su numerazioni geografiche, portabilità del numero, tariffazione del servizio *onward routing*, migrazione delle utenze di rete fissa, servizi di *carrier preselection* e, non da ultimo, casi relativi alle modalità di interconnessione tra operatori. L'efficacia del sistema di risoluzione delle controversie tra operatori è, peraltro, confermata dal fatto che nei circa 150 procedimenti

svolti, i casi in cui la controversia si sia conclusa in mancanza di un accordo tra le parti rappresentano una percentuale minima, a fronte di quelli definiti mediante una decisione dell'Autorità, o conclusi con un accordo tra le parti. Fondamentale si è quindi rivelato il supporto delle strutture dell'Autorità ai fini dell'intermediazione, strumentale all'incontro delle volontà tra le parti (tabella 4).

**Tabella 4 – Controversie tra operatori di comunicazione elettronica**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Numero di controversie</b>	15	17	33	32	25	12	13
<small>Nota: il periodo comprende di norma i dodici mesi fino al maggio dell'anno di riferimento Fonte: Autorità</small>							

#### 2.1.4. IL SERVIZIO UNIVERSALE

In materia di servizio universale, l'attività dell'Autorità si è focalizzata sui procedimenti di verifica e ripartizione del costo netto del servizio universale, nonché sulla definizione dei livelli di qualità delle prestazioni che rientrano tra gli obblighi in capo all'impresa incaricata della fornitura del servizio universale, per finalità di tutela degli utenti.

##### **Il costo netto del servizio universale**

Per quanto riguarda il finanziamento del costo netto, l'Autorità è intervenuta al fine di semplificare l'attività procedimentale, connotata da un elevato grado di complessità e dal frequente ricorso al contenzioso giurisdizionale da parte degli operatori tenuti alla contribuzione. Con la delibera n. 1/08/CIR si è quindi intervenuti sulla procedura, al fine di un maggiore orientamento ai principi di trasparenza, proporzionalità e semplificazione. Nel 2010, inoltre, le decisioni sui ricorsi in appello relativi alla ripartizione del costo netto tra operatori hanno consentito all'Autorità la rinnovazione dei relativi procedimenti contestati, favorendo un ri-allineamento temporale delle verifiche. La razionalizzazione operata ha riguardato anche l'allineamento delle basi contabili tra la contabilità regolatoria generale e quella del servizio universale.

##### **I livelli di qualità sul territorio nazionale**

Con riferimento ai livelli di fornitura del servizio universale sul territorio nazionale da parte di Telecom Italia, l'Autorità, durante questa consiliatura, ha svolto una costante attività di monitoraggio dei relativi indicatori di qualità ed ha effettuato periodiche revisioni degli obiettivi annuali, in un'ottica di miglioramento progressivo e continuo della qualità del servizio universale. L'Autorità, inoltre, ha introdotto un parametro di valutazione della qualità globale (Indice di Qualità Globale, IQG), che permette di valutare la qualità complessiva delle prestazioni incluse nel servizio universale e il relativo andamento. I dati (tabella 5) evidenziano come ci sia stata negli anni una crescita della qualità globale del servizio universale, in termini di risultati conseguiti da Telecom Italia, in conformità con gli obiettivi fissati dall'Autorità.

**Tabella 5 – Indice di Qualità Globale del servizio universale**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Obiettivi minimi fissati dall’Autorità</b>	100,0	102,1	117,1	130,1	154,2
<b>Risultati ottenuti da Telecom Italia</b>	105,2	118,6	129,4	156,4*	ND
* Previsione Fonte: Autorità					

Peraltro, allo scopo di assicurare che la società designata, Telecom Italia, potesse meglio soddisfare gli obblighi di servizio universale per l’*assurance*, unico ambito ove si sono verificate alcune criticità, e, quindi, raggiungere in maniera stabile gli obiettivi di qualità fissati per la manutenzione correttiva, sono state definite e prescritte, per il 2012, alcune misure specifiche in accordo a quanto previsto dal Codice delle comunicazioni elettroniche (art. 61, comma 6).

### La telefonia pubblica

Infine, l’Autorità, preso atto della significativa diminuzione nell’uso delle cabine telefoniche e dell’effetto “di sostituzione” che negli anni si è registrato grazie alla telefonia mobile e quindi, coerentemente con i piani di dismissione previsti in altri Paesi europei, ha definito una nuova procedura amministrativa di riduzione delle cabine (delibera n. 31/10/CONS), nel pieno rispetto e attenta valutazione delle esigenze manifestate dall’utenza locale. Alla data del 31 dicembre 2011, gli impianti di Telefonia pubblica risultavano essere pari a n. 97.736, a fronte di n. 107.302 a fine 2010 e n. 130.320 prima dell’adozione della delibera n. 31/10/CONS.

## 2.2. IL SETTORE DEI MEDIA

### 2.2.1. IL SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI E LE ANALISI DEI MERCATI

#### Concorrenza e pluralismo

Nel settore dei media, un elemento caratterizzante l’azione dell’Autorità nel corso di questo settennato è rinvenibile in un tendenziale allineamento delle funzioni di regolamentazione all’impostazione tipicamente vigente nel settore delle comunicazioni elettroniche, dove l’adozione dell’intervento *ex ante* è preceduta dalle analisi di mercato. Frequenti sono, infatti, i casi in cui l’esercizio di funzioni di regolamentazione, vigilanza e sanzione è stato preceduto da accurate analisi delle condizioni tecnologiche e di mercato relative anche al settore dei *media*. A tal fine, l’Autorità ha definitivamente introdotto gli strumenti e le metodologie derivanti dal diritto della concorrenza, posti in funzione servente rispetto alla garanzia del pluralismo informativo, e altresì propedeutici allo svolgimento delle connesse attività di vigilanza e sanzionatorie.

#### Il Sistema Integrato delle Comunicazioni

Il diffuso ricorso ai metodi connessi alle analisi di mercato ha caratterizzato, innanzitutto, le attività di valutazione della dimensione economica del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC). I principi e le regole che governano la disciplina europea delle analisi di mercato nel settore delle comunicazioni elettroniche hanno, infatti, rivelato portata espansiva, anche in virtù delle disposizioni di legge che espressamente vi hanno rinviato, con specifico riguardo ai mercati del settore audiovisivo non inclusi tra quelli rilevanti elencati da raccomandazioni europee, ma ricompresi nel SIC. In particolare, nello svolgimento dei procedimenti volti alla determinazione del SIC e dei singoli mercati che lo compongono, effettuati con cadenza annuale, l’Autorità ha operato un progressivo affinamento delle tecniche di analisi di mercato; difatti, l’esigenza di garantire la piena esplicitazione del plurali-

simo informativo ha giustificato taluni adattamenti, consistenti: i) nello sviluppo di specifici indicatori economici; ii) nella costante ricerca di un riferimento ai consolidati principi giuridici ed economici posti a tutela del pluralismo; iii) nella diversa considerazione accordata a taluni mezzi di comunicazione di massa in rapporto ad altri ambiti di analisi (per es. il cinema o le sponsorizzazioni, l'annuaristica) indicati dalla normativa di riferimento, ma ritenuti di minore impatto ai fini della tutela del pluralismo.

Tale sforzo ha comportato, in primo luogo, una più accurata e puntuale valutazione del perimetro complessivo del Sistema integrato delle comunicazioni attraverso strumenti di indagine censuale (quali in particolare l'Informativa economica di sistema, v. *infra*) delle principali aree economiche che lo compongono (Tv, radio, quotidiani, periodici, editoria elettronica e servizi media audiovisivi su internet).

**Tabella 6 – Il Sistema Integrato delle comunicazioni (milioni di euro)**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Editoria</b>	<b>8.632</b>	<b>9.274</b>	<b>9.029</b>	<b>8.787</b>	<b>7.896</b>
<b>Editoria quotidiana</b>	3.390	3.479	3.457	3.252	3.047
<b>Editoria periodica</b>	3.223	3.650	4.003	3.937	3.292
<b>Editoria annuaristica</b>	894	870	876	819	655
<b>Editoria elettronica</b>	818	930	456	541	687
<b>Agenzia di stampa</b>	307	345	236	238	216
<b>Radio-TV</b>	<b>7.742</b>	<b>8.503</b>	<b>9.173</b>	<b>9.465</b>	<b>9.287</b>
<b>Servizi media audiovisivi</b>	7.188	7.844	8.445	8.750	8.590
<b>Radio</b>	554	659	727	715	697
<b>Cinema</b>	<b>1.433</b>	<b>1.388</b>	<b>1.499</b>	<b>1.328</b>	<b>1.224</b>
<b>Pubblicità esterna</b>	<b>570</b>	<b>587</b>	<b>612</b>	<b>602</b>	<b>492</b>
<b>Iniziative di comunicazioni di prodotti e servizi</b>	<b>3.494</b>	<b>3.606</b>	<b>3.718</b>	<b>3.770</b>	<b>3.822</b>
<b>Sponsorizzazioni</b>	<b>274</b>	<b>282</b>	<b>289</b>	<b>296</b>	<b>272</b>
<b>Totale</b>	<b>22.145</b>	<b>23.640</b>	<b>24.321</b>	<b>24.248</b>	<b>22.993</b>

Fonte: Autorità

**e i singoli mercati che lo compongono.**

In secondo luogo, l'Autorità, con delibera n. 555/10/CONS, ha proceduto ad un'accurata disamina dei singoli mercati che costituiscono il SIC attraverso appositi strumenti di analisi quali la creazione di un Osservatorio sull'accesso ed il consumo dei *media* da parte dei cittadini italiani (indagine che ha previsto una rilevazione su oltre 7.000 cittadini). Dalle risultanze di queste analisi, è emerso come, ai fini della tutela del pluralismo, vi siano cinque mercati rilevanti

per l'informazione - Tv in chiaro, Tv a pagamento, quotidiani, periodici, ed internet -, mentre gli altri ambiti del SIC non appaiono incidere sul diritto del cittadino ad essere informato. Di questi mezzi di informazione, la Tv in chiaro è sicuramente il più importante, in quanto il più diffuso tra i cittadini italiani, mentre i quotidiani rappresentano un importante mezzo concorrente. Per queste ragioni, l'Autorità ha auspicato la necessità di una proroga legislativa, poi effettivamente attuata dal legislatore (almeno fino alla fine del 2012), del divieto di partecipazioni incrociate tra stampa e televisioni, che era inizialmente previsto cessare per la fine del 2010.

Lo sforzo compiuto è stato ingente, e i procedimenti di valutazione del SIC hanno pertanto messo in luce l'opportunità di un'evoluzione dell'attuale disciplina di riferimento, segnalata dall'Autorità nelle conclusioni dell'ultimo documento di valutazione (2011) - anche con riguardo alla rilevanza dell'informazione su internet - e nell'ambito di una precedente e più ampia segnalazione al Parlamento (2010). L'intervento auspicato dovrebbe, in estrema sintesi, assicurare maggior flessibilità e capacità di adattamento all'esercizio di analisi di mercato.

### Le autorizzazioni e le verifiche nel SIC

I risultati della preventiva attività di valutazione economica del SIC si sono dimostrati strumentali all'esercizio dei connessi poteri di vigilanza e controllo ai sensi dell'articolo 43 TUSMAR. Dopo aver adottato un apposito regolamento dei procedimenti istruttori in

siffatta materia (delibera n. 646/06/CONS), l'Autorità ha assolto ai propri compiti attraverso lo svolgimento di verifiche finalizzate all'accertamento di posizioni dominanti, e altri controlli sulle concentrazioni e operazioni poste in essere dalle imprese del SIC. In tabella 7 sono riportati i dati attestanti il volume delle attività espletate nel settennato.

**Tabella 7 – Autorizzazioni e verifiche in materia di SIC**

	2005*	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012**
<b>Trasferimenti di proprietà</b>	37	26	27	22	20	21	64	21
<b>Cessioni d'azienda</b>	18	10	28	31	20	13	13	1
<b>Verifiche concentrazioni</b>	0	0	54	53	43	10	16	8
<b>Diffusione via satellite</b>	30	91	81	59	72	52	59	21
<b>Totale</b>	<b>85</b>	<b>127</b>	<b>190</b>	<b>165</b>	<b>155</b>	<b>96</b>	<b>152</b>	<b>51</b>

\* dal 16 maggio 2005  
Fonte: Autorità

\*\* al 4 aprile 2012



### I mercati dei servizi di diffusione radiotelevisiva

Un contributo fondamentale all'attività di regolamentazione nei mercati del settore audiovisivo è derivato, inoltre, dall'attività di analisi del mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali, ossia il "cd. mercato n.

18" fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/311/CE. In tale contesto, va rilevato che l'Autorità si è contraddistinta in Europa in quanto è stata una delle poche ANR ad aver dimostrato con successo, in ragione dell'accurata attività di accertamento, l'esistenza di una posizione di dominanza congiunta (cd. *joint dominance*). In particolare, l'Autorità, nel periodo 2005-2008, ha svolto la prima analisi del mercato n. 18, da cui è emersa la sussistenza di una posizione dominante collettiva in capo a RAI e RTI in uno dei tre mercati identificati come rilevanti, ossia quello dei servizi di diffusione televisiva in tecnica analogica su rete terrestri. L'Autorità ha, dunque, imposto in capo a tali soggetti obblighi in materia di accesso, uso di determinate risorse di rete, trasparenza, non discriminazione e separazione contabile (delibera n. 159/08/CONS), nell'ottica di favorire l'ingresso di nuovi operatori nella fornitura dei servizi diffusivi e di impedire che l'accertato duopolio simmetrico potesse estendersi anche nel sistema digitale terrestre. La piena e tempestiva attuazione del quadro regolatorio europeo ha, del resto, ispirato anche la seconda analisi del mercato n. 18, nell'ambito della quale è stata condotta una nuova valutazione delle condizioni che avrebbero giustificato il mantenimento degli obblighi in capo a RAI e RTI. L'analisi in questione ha riscontrato mutamenti strutturali (passaggio al digitale terrestre e conseguente ingresso di nuovi operatori di rete, nonché il rafforzamento di operatori minori già attivi) tali da giustificare nel nuovo mercato digitale il venir meno della regolamentazione *ex ante* introdotta nel precedente contesto analogico (delibera n. 24/11/CONS).

### Le piattaforme emergenti

Analoghe esigenze di adeguamento delle metodologie *antitrust* alle specificità del settore sono emerse nell'ambito del procedimento di individuazione delle piattaforme emergenti, come previsto dal-

l'articolo 14 del d.lgs. 9/2008, volto ad assicurare – attraverso una verifica dell'evoluzione tecnologica e di mercato nei sistemi di distribuzione e diffusione dei prodotti audiovisivi – deroghe al sistema di commercializzazione di taluni diritti audiovisivi, al fine di consentire lo sviluppo delle diverse piattaforme, in ottemperanza al principio di neutralità tecnologica. L'espletamento dei procedimenti in parola ha messo in luce l'opportunità di adattare criteri e definizioni utilizzati per l'individuazione dei "mercati emergenti" alla diversa, seppur affine, nozione di "piattaforme emergenti". Superando questa difficoltà attraverso la definizione di una metodologia *ad hoc*, condivisa dagli *stakeholder*, l'Autorità ha concluso il primo esercizio di individuazione delle piattaforme emergenti con l'adozione della delibera n. 665/09/CONS. Gli esiti del procedimento hanno condotto all'esclusione dei sistemi DTT, DTH e *web TV* dal novero delle piattaforme emergenti, tra cui figurano invece IPTV, DVB-H e le reti mobili. Questa configurazione è in fase di revisione, avviata con la delibera n. 598/11/CONS: attualmente, lo schema di provvedimento è in fase di consultazione pubblica.

### L'Informativa Economica di Sistema

Nella prospettiva di un efficace supporto alle funzioni di regolamentazione e vigilanza nel settore audiovisivo e dell'editoria si collocano, del resto, anche le iniziative adottate in materia di Informativa Economica di Sistema (IES). In ragione della sua natura

censuale e dell'aggiornamento su base annuale, tale banca dati rappresenta un patrimonio informativo di notevole valore, con dettagliate informazioni sia di carattere anagrafico, sia in valore (ricavi, costi,...) ed in volume (tirature, diffusione,...), che ha consentito all'Autorità di raccogliere gli elementi necessari per adempiere a precisi obblighi di legge, anche in relazione a procedimenti distinti dalla valutazione del SIC e dalle correlate analisi di mercato. L'Autorità ha voluto, dunque, cogliere appieno le potenzialità di tale strumento ai fini dell'assolvimento dei propri compiti in materia di vigilanza e controllo. Un esempio, in tal senso, è costituito dalle attività svolte nel 2010 e 2011 (delibere nn. 116/10/CONS e 303/11/CONS), allorché l'Autorità ha proceduto a una ridefinizione dei modelli IES, in aderenza a quanto previsto dalla normativa vigente, e all'introduzione di un *format* unico e un sistema di modulistica elettronica aventi l'obiettivo di migliorare la qualità e l'attendibilità dei dati acquisiti, nonché di semplificare e alleggerire gli adempimenti amministrativi. Oggi, escludendo gli operatori esentati (ossia i soggetti non professionali, ovvero con ricavi nulli), la nuova IES consente di disporre annualmente dei dati economici di circa 4.000

soggetti che operano nei settori dell'editoria (quotidiana nazionale e locale, *free press* e periodica), dei servizi di *media* audiovisivi, del settore radiofonico e delle concessionarie di pubblicità, nonché di internet negli ambiti osservati, ossia editoria elettronica e *web-tv*. A ciò si aggiunga l'azione di monitoraggio e di analisi del sistema dell'informazione attraverso due Osservatori specifici dei due versanti dei mercati della comunicazione: il citato Osservatorio sull'accesso ed il consumo di *media* da parte dei cittadini, nonché l'Osservatorio sulla domanda di comunicazione pubblicitaria da parte degli inserzionisti. Complessivamente, questo sistema consente di svolgere, come peraltro richiesto dagli *stakeholder*, un'analisi approfondita e rigorosa di tutti gli elementi rilevanti ai fini della tutela del pluralismo e della concorrenza, assumendo valenza di osservatorio permanente sulle delle dinamiche economiche, tecnologiche e sociali del sistema nazionale dell'informazione e della comunicazione.

## 2.2.2. LA REGOLAMENTAZIONE

### La transizione verso il digitale e lo sviluppo di nuove piattaforme

La regolamentazione del settore audiovisivo è stata caratterizzata da una pluralità di interventi svolti nel solco dei compiti istituzionali affidati all'Autorità e ispirati dalla necessità di assicurare un'efficace risposta alle trasformazioni intervenute sul piano tecnologico ed economico, cogliendone le potenzialità sul piano

dello sviluppo della concorrenza, dell'innovazione e del pluralismo informativo. In particolare, nel corso del settennato, l'Autorità ha assunto un ruolo di rilievo nel disegnare l'assetto riguardante la definitiva transizione dalla televisione analogica a quella digitale e, in parallelo, ha accompagnato il processo di sviluppo di nuove piattaforme trasmissive. In tale contesto, di importanza strategica è stata l'adozione di un programma di interventi finalizzato a porre le premesse per un maggiore pluralismo e per l'apertura dei mercati a nuovi soggetti, nonché per agevolare l'introduzione di innovazioni di prodotto e di processo nel settore (delibera n. 163/06/CONS).

### Gli indirizzi nella transizione verso il digitale e le principali misure adottate:

Nella transizione verso il digitale, i principali ambiti di intervento dell'Autorità hanno riguardato la realizzazione del piano di *switch-over*, la revisione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la televisione digitale terrestre, la regolamentazione dell'accesso alla capacità trasmissiva da parte dei fornitori di con-

tentuti indipendenti, nonché l'assegnazione dei diritti d'uso. Si tratta di un insieme di azioni tra loro coerenti e coordinate, delineato dall'atto di indirizzo adottato nel 2006 "Programma di interventi volto a favorire l'utilizzazione razionale delle frequenze destinate ai servizi radiotelevisivi nella prospettiva della conversione alla tecnica digitale".

### l'obbligo di cessione del 40% della capacità diffusiva;

In questa prospettiva e sulla scorta delle precise condizioni imposte ai maggiori operatori della TV analogica per favorire lo sviluppo del digitale (delibera n. 136/05/CONS), l'Autorità ha dapprima valorizzato l'obbligo di cessione del 40% della capacità trasmissiva a

fornitori di contenuti terzi e indipendenti. Difatti, il successo della transizione verso il digitale dipendeva, *inter alia*, dalla disponibilità di contenuti capaci di attrarre i favori del pubblico e, al contempo, dalla presenza di un'effettiva varietà nell'offerta televisiva. All'aumentare della capacità delle reti di trasmissione, tuttavia, non corrispondeva – nella fase iniziale – un significativo incremento dell'offerta di contenuti, né una crescita della loro qualità. Pertanto, l'Autorità ha dettato regole e gestito una procedura di selezione ad evidenza pubblica al fine di assicurare condizioni trasparenti e di orientamento al costo nella scelta dei fornitori di contenuti. Grazie a questa disciplina hanno fatto ingresso nella TV digitale terrestre nove operatori non verticalmente integrati con gli operatori di rete. Si è trattato, dunque, di un primo passo verso gli obiettivi complessivi dell'azione svolta nel campo dello *switch-over*: consentire un effettivo decollo della nuova piattaforma trasmissiva digitale attraverso un'offerta di contenuti percepita dagli utenti come un salto di quantità (programmi), di qualità (più creatività e pluralismo) e di ammodernamento (copertura delle reti digitali).

**lo *switch-off*,**

In tale direzione ha concorso, in modo sostanziale, l'intensa attività di pianificazione dello spettro che ha individuato criteri, modalità e procedure per l'assegnazione delle frequenze al fine di favorire un ordinato e razionale passaggio al digitale, in attuazione delle scadenze previste per lo spegnimento definitivo degli impianti trasmissivi in tecnica analogica (cd. *switch-off*). In questo ambito, l'Autorità ha svolto attività di supporto al Ministero nel predisporre il calendario per il passaggio definitivo alla trasmissione televisiva digitale terrestre, con indicazione delle aree territoriali interessate e delle rispettive scadenze. Inoltre, l'Autorità ha accompagnato il processo di *switch-off* mediante l'adozione dei piani di assegnazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre nelle Regioni italiane interessate dal progressivo spegnimento delle reti analogiche, secondo il calendario stabilito. Questo ha previsto il completamento dell'intero processo nel primo semestre del 2012, in virtù del quale tutti gli utenti sul territorio nazionale riceveranno il segnale televisivo esclusivamente in tecnica digitale.

**Box 2 – Il processo di *switch-off***

L'Autorità ha condotto le attività di sua competenza per la pianificazione delle aree *all digital*, ispirando la sua azione ai principi comunitari di un uso efficiente e di una gestione equa, trasparente e non discriminatoria dello spettro frequenziale, nonché dell'ampliamento del numero di operatori. Sulla scorta della positiva esperienza fatta per la Sardegna – caso pilota affrontato nel 2008 –, l'Autorità ha individuato le aree digitali, regione per regione. Le 16 aree tecniche in cui è stato suddiviso il territorio, non sempre coincidenti con i confini amministrativi delle Regioni, sono state individuate sulla base di un'approfondita elaborazione tecnica sviluppatasi all'interno del Comitato Nazionale Italia Digitale, consultando i soggetti interessati, tenendo conto della conclusione degli accordi internazionali con le amministrazioni estere coinvolte, e nel rispetto del criterio di salvaguardia del servizio a tutela dell'utenza. In tale contesto, l'indizione di tavoli tecnici con il Comitato Nazionale Italia Digitale e la creazione di gruppi di lavoro sulle tematiche afferenti alla tutela degli utenti ha contribuito a fare della Sardegna la prima Regione "all digital" d'Europa. Questa strategia ha permesso di dare attuazione effettiva ed efficiente alla pianificazione delle frequenze, rispettando i parametri internazionali, garantendo uniforme copertura e razionale distribuzione tra i soggetti nazionali e locali, liberando frequenze per l'assegnazione a operatori nuovi entranti. Tale processo ha interessato l'intero settennato (tabella 8) e sarà completato nelle prossime settimane con la digitalizzazione delle Regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

**Tabella 8 - Calendario dello *switch-off* della tecnica analogica**

Anno		Area
2008	II semestre	Area 16 Sardegna
2009	I semestre	Area 2 Valle d'Aosta
	II semestre	Area 1 Piemonte occidentale Area 4 Trentino e Alto Adige (inclusa la provincia di Belluno) Area 12 Lazio Area 13 Campania
2010	I semestre	Area 3 Piemonte Orientale e Lombardia (inclusa la provincia di Piacenza)
	II semestre	Area 5 Emilia Romagna* Area 6 Veneto* (incluse le province di Mantova e Pordenone) Area 7 Friuli Venezia Giulia
2011	II semestre	Area 8 Liguria Area 9 Toscana, Umbria (incluse le province di La Spezia e Viterbo) Area 10 Marche
2012	I semestre	Area 11 Abruzzo e Molise (inclusa la provincia di Foggia) Area 14 Basilicata e Puglia (incluse le province di Cosenza e Crotona) Area 15 Sicilia e Calabria

\* Gli switch off delle aree 5 e 6 sono da considerarsi facenti parte di un processo congiunto.  
Fonte: Autorità

### il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze;

In parallelo, si è lavorato alla determinazione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale, da un lato, operando il dovuto adeguamento ai vincoli derivanti dagli accordi di Ginevra del 2006 (RRC06) e, dall'altro lato, favorendo l'ottimizzazione degli usi delle risorse disponibili, attraverso per esempio la suddivisione del territorio nazionale in 16 aree tecniche. Il piano delle frequenze adottato ha ampliato le risorse per le TV nazionali (con 5 nuovi multiplex a gara, oltre a quello per il DVB-H), riservato una porzione dello spettro alle tv locali (con almeno 13 mux, che corrispondono a 65 programmi locali per ogni Regione), nonché ha consentito di liberare 9 canali televisivi le cui bande sono state destinate alla banda larga *wireless*, come chiesto dalla Commissione europea. In particolare, sono stati adottati nuovi sistemi di pianificazione delle frequenze che hanno comportato un cambiamento radicale nell'impostazione progettuale delle reti di diffusione terrestre passando da reti di tipo MFN (multi-frequenza) a reti di tipo SFN (singola-frequenza). Benché la realizzazione e la gestione di una rete SFN presenti delle difficoltà tecniche maggiori rispetto alla realizzazione e alla gestione di una MFN per la copertura di uno stesso territorio, i vantaggi di una rete SFN sono notevoli, soprattutto per quanto riguarda l'efficienza nell'uso delle frequenze e la minore potenza trasmessa complessiva impiegata. L'Italia è stato il primo Stato a introdurre su vasta scala (dapprima regionale, poi nazionale) l'utilizzo di reti SFN, facendo da apripista a scelte simili in quei paesi europei con comparabile penetrazione della televisione terrestre, quali la Spagna e la Francia.

Strumentale alle attività di pianificazione delle frequenze è stata la realizzazione di un Catasto nazionale delle frequenze radiotelevisive: dopo trent'anni d'incuria, è stato progettato e svolto il censimento dell'intero spettro frequenziale radiotelevisivo (cfr. cap. 2.4).

### le procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso;

Il processo di pianificazione è stato caratterizzato da un continuo confronto con le istituzioni coinvolte nella definizione del quadro normativo di riferimento – *in primis* il MISE – e ha visto l'Autorità assumere un ruolo chiave nella definizione delle procedure per il rilascio dei diritti d'uso per l'esercizio delle reti televisive digitali, successivamente elevate a norma primaria (art. 8-*novies* della legge 101/2008), anche al fine di ottemperare agli impegni assunti dalla Repubblica italiana in ambito europeo. In particolare, l'azione dell'Autorità si è rivelata fondamentale ai fini della sospensione della procedura di infrazione comunitaria n. 2005/5086, relativa alla compatibilità di talune disposizioni di legge in materia radiotelevisiva con le direttive europee che istituiscono il quadro regolatorio delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Al riguardo, una tappa fondamentale in tale processo pianificatorio è consistita, nel 2009, nell'individuazione e approvazione dei criteri per la completa digitalizzazione delle reti televisive terrestri (cfr. delibera 181/09/CONS). Ciò ha consentito l'avvio delle procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze e prospettato, per la prima volta, la possibilità di riassegnare il dividendo nazionale digitale – come visto, ben sei frequenze per un altrettanto numero di nuove reti – derivante dalla conversione del sistema televisivo in tecnica analogica. La pianificazione delle frequenze da parte dell'Autorità ha inteso realizzare criteri ordinatori nell'utilizzazione delle stesse, consentendo il recupero di risorse frequenziali, nell'ottica della piena valorizzazione economica dello spettro.

### il recente dibattito nazionale sul *beauty contest*;

In tale prospettiva, e nel perseguimento delle finalità di garanzia del pluralismo, va collocata la scelta compiuta con la delibera del 2009 di assegnare il dividendo digitale attraverso una procedura ad evidenza pubblica che, in luogo degli obiettivi di massimizzazione delle entrate sottesi all'utilizzo del solo criterio fondato sul prezzo d'asta, prevedeva una serie di misure asimmetriche orientate a finalità di tutela della concorrenza e del pluralismo nel sistema televisivo nazionale, tenendo conto del contemperamento tra esigenza di continuità delle reti esistenti e garanzia di adeguati spazi per i nuovi entranti, nonché dei sistemi di allocazione prevalenti in Europa. Nel corso dell'ultimo anno, l'acuirsi della crisi finanziaria ha, peraltro, alimentato il dibattito sulle regole di assegnazione delle frequenze e suggerito agli organi dell'esecutivo la sospensione della procedura di assegnazione delle frequenze destinate a reti televisive, al fine di pervenire a una meditata riconsiderazione dell'interesse pubblico attuale, che coinvolga gli esiti della Conferenza mondiale sulle radiocomunicazioni, il valore economico della risorsa frequenziale e le esigenze di garantire più risorse alla finanza pubblica. Qualsiasi decisione in merito vedrà, in ogni caso, un coinvolgimento dell'Autorità nella definizione delle regole di assegnazione dei diritti d'uso.

In definitiva, si tratta di un contributo sostanziale nell'assetto del settore televisivo – relativo *inter alia* al regime degli usi e all'allocazione delle frequenze radioelettriche – che nel corso degli anni ha trovato ulteriori interventi di rilievo. Si segnala, a tal proposito, l'adozione di un piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre, in chiaro e a pagamento. Difatti, in seguito all'attribuzione di specifiche competenze regolamentari in materia di numerazione dei canali (Logical Channels Numbering – LCN), l'Autorità ha provveduto all'adozione di un apposito *Piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre*, al fine di assicurare condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie nelle modalità di attribuzione della numerazione ai fornitori di servizi di *media* audiovisivi autorizzati alla diffusione di contenuti televisivi sulla rete digitale terrestre (delibera n. 366/10/CONS). I criteri adottati – a seguito di un'ampia consultazione pubblica – hanno tenuto conto delle esperienze di altri paesi europei e sono volti a garantire semplicità d'uso della numerazione automatica, il rispetto delle abitudini e delle preferenze degli utenti, la suddivisione dei canali nazionali per generi di programmazione tematici con adeguati spazi nella numerazione che valorizzino la programmazione delle emittenti locali di qualità e legata al territorio e, infine, l'individuazione di numerazioni specifiche per i servizi a pagamento.

La digitalizzazione delle reti diffusive terrestri e lo sviluppo della concorrenza tra piattaforme hanno rappresentato un elemento cruciale anche in altri ambiti – affatto secondari – di intervento dell'Autorità. A fronte dei cambiamenti tecnologici e di mercato, nonché dell'evoluzione della normativa europea e nazionale di riferimento, la regolamentazione del settore audiovisivo è stata indirizzata al fine di accompagnare il processo di convergenza. L'azione dell'Autorità ha inteso assumere le novità in questione,

**Lo sviluppo di nuove piattaforme e la regolamentazione convergente per i contenuti audiovisivi digitali:**

delineando un quadro di principi e regole valevoli per diversi ambiti delle comunicazioni, a prescindere dai mezzi e dalle tecniche utilizzate; inoltre, ha introdotto misure orientate al valore del pluralismo, sotto il duplice profilo della garanzia di libertà di accesso ai mezzi di informazione e della promozione della concorrenza. In particolare, assumendo come filo conduttore l'esigenza di favorire lo sviluppo del sistema dei *media*, improntato ai canoni dell'efficienza e dell'equità, gli interventi dell'Autorità si sono sostanziati sia nell'adozione di discipline positive ispirate all'obiettivo di incoraggiare una sana concorrenza tra piattaforme, in attuazione del principio di neutralità tecnologica, sia nell'esercizio di nuovi poteri regolamentari.

Al primo tipo di interventi sono riconducibili i regolamenti (delibere nn. 606/10/CONS e 607/10/CONS) relativi rispettivamente alla prestazione di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica (art. 21, comma 1-*bis*, del TUSMAR) e alla fornitura di servizi di *media* audiovisivi non lineari, o a richiesta (articolo 22-*bis* del Testo unico). L'Autorità ha dunque recepito la rilevante distinzione tra servizi "lineari" e servizi "non lineari" e ha provveduto a definire con precisione il campo di applicazione della disciplina per il rilascio dei corrispondenti titoli abilitativi, in conformità ai requisiti normativi di capacità competitiva, sfruttamento economico e responsabilità editoriale. In particolare, introducendo il criterio fondato sulla soglia di ricavi annui da attività tipicamente radiotelevisive (100.000 euro annui), ai fini della presunzione di concorrenzialità con i servizi radiotelevisivi tradizionali, e quello del controllo effettivo sulla selezione di programmi, per la verifica della sussistenza di responsabilità editoriale, l'Autorità ha inteso preservare la sfera di autonomia riconosciuta a nuove forme di espressione culturale e artistica che si avvalgono della rete, riassumibili nel fenomeno degli *user-generated contents*. Tali contenuti, pur esulando dal novero dei prodotti ascrivibili alle imprese radiotelevisive e editoriali, rappresentano un innegabile elemento di innovazione nell'ecosistema digitale.

**L'attuazione della direttiva SMAV:**

Un altro aspetto essenziale su cui ha operato l'Autorità con riguardo al nuovo contesto multi-piattaforma riguarda la corretta rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione di massa. Non appena insediato, il Consiglio si è dotato di un programma di lavoro sulla rilevazione degli indici d'ascolto ispirato a criteri di obiettività, indipendenza, trasparenza ed apertura alle nuove tecnologie e all'osservanza di metodologie validate dall'ISTAT. L'intervento è stato rivolto, in particolare, alla *governance* degli organi amministrativi e dei Comitati tecnico-scientifici delle società di rilevazione, nonché alle metodologie adottate dalle società medesime (delibera n. 130/06/CSP). In questo ambito, l'Autorità ha stipulato una convenzione con l'Istat tesa a individuare gli strumenti utili a garantire la neutralità delle rilevazioni. Inoltre, con specifiche delibere, sono state declinate misure e raccomandazioni in capo ai soggetti di rilevazione di ciascuno dei principali mezzi di comunicazione (delibera n. 55/07/CSP per la società Auditel, delibera n. 75/09/CSP per la società Audiradio e n. 81/10/CSP per la società Audipress).

**gli indici di ascolto;**

L'attività dell'Autorità ha investito anche il tema dei sondaggi. L'attività di vigilanza dell'Autorità in questo settore, strumentale alla correttezza e trasparenza dell'informazione veicolata attraverso i sondaggi, appare agevolata dalle modifiche di carattere regolamentare, emanate nel 2010, in base alle quali l'editore è tenuto a pubblicare o diffondere il sondaggio corredandolo da una "Nota informativa", mentre l'istituto di ricerca è obbligato a rendere disponibile il cd. "Documento" sul sito internet dell'Autorità e della Presidenza del Consiglio, in modo tale che sia agevole verificarne la relativa correttezza e completezza.

**i sondaggi;**

Avuto riguardo ai nuovi poteri regolamentari esercitati dall'Autorità nell'ottica di favorire i processi di convergenza e il pieno sviluppo della concorrenza tra piattaforme, si richiamano le attività svolte in materia di diritti audiovisivi sportivi e di tutela del diritto d'autore nelle comunicazioni elettroniche.

**i diritti audiovisivi sportivi;**

Nel 2008, la riforma intervenuta con l'adozione del decreto legislativo n. 9 del 2008 ha segnato il passaggio da un sistema basato sulla titolarità dei diritti in capo alle singole società sportive a un nuovo sistema fondato sulla contitolarità dei diritti tra l'organizzatore della competizione e le società, affidando importanti compiti all'Autorità anche in materia di commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse. Una volta adottata la disciplina regolamentare relativa all'esercizio delle nuove funzioni in materia di titolarità e commercializzazione dei diritti sportivi, l'Autorità ha quindi svolto i propri compiti di regolamentazione, vigilanza e controllo al fine di assicurare: i) la più ampia partecipazione degli operatori delle comunicazioni, indipendentemente dal titolo abilitativo posseduto e in tutte le fasi della procedura di assegnazione; ii) trasparenza, equità e non discriminazione tra i partecipanti alla ripartizione delle risorse economiche e finanziarie assicurate dalla commercializzazione in forma centralizzata di tali diritti, quali pre-condizioni dell'efficienza e dell'equilibrio competitivo nel mercato dei diritti audiovisivi sportivi.

**il diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica;**

Con riferimento al tema della tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, la crescente rilevanza dei contenuti nel contesto multiplatforma è stata oggetto di costante attenzione. Sin dal suo insediamento, l'Autorità ha inteso promuovere l'offerta di nuovi servizi e contenuti digitali quale imprescindibile condizione alla piena realizzazione del pluralismo interno ed esterno, nonché come una delle questioni fondamentali nel dibattito nazionale e internazionale sul futuro della società dell'informazione. A partire dal 2009, l'avvio di una specifica attività di studio sulle questioni economiche, tecniche e giuridiche sottese a tale dibattito ha messo in luce un elevato grado di conflittualità tra i diversi interessi in gioco: quelli degli autori, che invocano il diritto a un'equa remunerazione per i contenuti prodotti; quelli dei fornitori di contenuti informativi e audiovisivi tradizionali, vincolati al rispetto dei diritti degli autori da un consolidato sistema di licenze; quelli dei fornitori di servizi internet e "nuovi media" che sulla rete raccolgono, ripropongono e consentono l'accesso ai contenuti forniti dai primi; quelli degli utenti che invocano il diritto di accedere liberamente ai contenuti disponibili sulla rete; quelli, infine, di un'ampia pluralità di attori intermedi nella catena del valore legata alla produzione di opere audiovisive nell'industria musicale, cinematografica e radiotelevisiva. L'attività di studio è servita da supporto all'Autorità nella revisione di un accordo-quadro con la SIAE, per un più efficace coordinamento delle rispettive funzioni in materia di prevenzione e accertamento degli illeciti, tenuto conto della crescente rilevanza delle violazioni del *copyright* perpetrate attraverso il *web*. Successivamente, l'Autorità ha indetto, in ragione della evidente complessità delle tematiche coinvolte, due consultazioni pubbliche (delibere n. 668/10/CONS e n. 381/11/CONS) caratterizzate da una partecipazione particolarmente ampia e da una fortissima attenzione da parte dei *media* circa la proposta di regolamento elaborata.

**la tutela dei produttori indipendenti e la programmazione di opere europee.**

L'Autorità ha inteso altresì rafforzare le tutele previste dal quadro normativo europeo a favore dei produttori indipendenti e della programmazione di opere europee. Nel 2009, è stata introdotta una nuova regolamentazione in materia, in sostituzione di quella adottata nel 1999, e sono stati introdotti obblighi di programmazione per i programmi in *pay-per-view*. Nel 2011, la disciplina di dettaglio è stata altresì estesa all'intero settore dei servizi di *media* audiovisivi a richiesta in ottemperanza alla nuova disciplina legislativa introdotta con il decreto legislativo 44/2010.

**Le indagini conoscitive**

Questi aspetti sono stati approfonditi nell'ambito delle numerose iniziative (ad esempio il Libro bianco sui contenuti digitali, il Libro Bianco sul rapporto tra media e minori, le indagini conoscitive su *net neutrality*, diritto d'autore e sulla raccolta pubblicitaria) che testimoniano la piena consapevolezza, da parte dell'Autorità, del fatto che l'offerta dei contenuti audiovisivi in rete, se adeguatamente tutelata, è destinata a rappresentare il volano di sviluppo delle piattaforme trasmissive e della banda larga.

### 2.2.3. IL SERVIZIO PUBBLICO

#### Il pluralismo "oltre" la concorrenza:

Specifica e particolare attenzione è stata dedicata agli obblighi di servizio pubblico radio-televisivo che, anche nel mutato contesto tecnologico e di mercato, conservano un ruolo fondamentale nella garanzia del pluralismo dell'informazione. La regolamentazione

del settore audiovisivo è infatti connotata da un imprescindibile orientamento a finalità democratiche, costituzionalmente rilevanti, che impongono valutazioni qualitative circa le garanzie e l'effettiva possibilità di accesso a informazioni di provenienza diversa. La realizzazione del pluralismo informativo presuppone la concorrenza ma non si esaurisce in essa, in quanto una molteplicità di imprese televisive operanti sul mercato non garantisce necessariamente diversità di contenuti editoriali. Di conseguenza, la possibilità che punti di vista diversi e distinti orientamenti culturali siano effettivamente rappresentati richiede forme di intervento differenziate e complementari: dall'imposizione di obblighi di programmazione, al monitoraggio sulla qualità, fino ai controlli in materia di separazione contabile in relazione ai ricavi derivanti dal canone e ai relativi oneri di servizio pubblico.

#### un crescente impegno verso la qualità della programmazione e il sistema Qualitel;

In questa cornice – che riassume a grandi linee anche i termini del dibattito europeo – si è dipanata l'azione dell'Autorità in materia di servizio pubblico. A fronte delle funzioni di vigilanza attribuite all'Autorità dal quadro legislativo con particolare riferimento al contratto di servizio e ai contratti di servizio regionali, l'impegno

dell'Autorità nel corso del settennato si è rivolto, innanzitutto, alla definizione di linee guida per la determinazione di obblighi ulteriori nel segno della promozione di una migliore qualità dei programmi (cfr. delibera n. 540/06/CONS e n. 614/09/CONS). Al riguardo, è da sottolineare l'introduzione del sistema Qualitel già delineato dalle linee guida relative al contratto di servizio 2007-2009, ma che ha visto la luce nel 2010, dopo l'irrogazione di una sanzione comminata alla Rai in virtù della mancata realizzazione del nuovo indice. La novità del Qualitel è quella di superare gli evidenti limiti di una rilevazione quantitativa degli ascolti come misura del gradimento di un programma e di introdurre criteri nuovi: una parte oggettiva, che classifica il programma in base a una serie di indicatori di qualità predefiniti, e una parte soggettiva, che invece rileva la percezione del pubblico. In particolare, il sistema di misurazione degli obiettivi di programmazione e qualità si è riferito al criterio della *corporate reputation* (l'immagine e il valore sociale della Rai così come percepito dagli utenti) e della qualità della programmazione intesa come valore pubblico.

#### le attività di monitoraggio;

L'Autorità ha rivolto altresì particolare attenzione alle attività di monitoraggio fondate, in primo luogo, sul criterio della rispondenza della programmazione ai principi generali di obiettività,

completezza, imparzialità e pluralismo, di rilevanza strategica ai fini del pieno assolvimento della missione di servizio pubblico. Ciò ha comportato un'intensa attività di controllo, tra l'altro, sulle informative dettagliate prodotte dalla Rai concernenti, tra l'altro, la composizione dell'offerta televisiva e radiofonica e la varietà dei generi televisivi trasmessi. Una crescente rilevanza ha assunto, in tale contesto, l'impegno a garantire un'offerta televisiva sulle diverse piattaforme distributive (digitale terrestre, IPTV, mobile e internet) e le modalità di diffusione dei prodotti editoriali sul *web*.

#### la separazione contabile.

Infine, l'Autorità ha predisposto, nel 2005, regole attuative della separazione contabile subordinate al rispetto dei principi di trasparenza e responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico (la

contabilità separata riguarda i ricavi derivanti dal canone e gli oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico), e ha vigilato sulla relativa osservanza.



## 2.2.4. LE ATTIVITÀ DI VIGILANZA, MONITORAGGIO E SANZIONATORIE

### La tutela dei diritti fondamentali:

L'esplosione dei contenuti audiovisivi sulle nuove piattaforme trasmissive registrata in questi anni ha posto nuove sfide alla vigilanza nel settore audiovisivo. Tra queste, la principale è costituita dalla tutela dei diritti fondamentali della persona nell'intero sistema

delle comunicazioni, che ha rappresentato senz'altro il *leit-motiv* di una pluralità di interventi adottati nel segno della convergenza multimediale.

### il Codice di autoregolamentazione dei processi in TV;

In questa prospettiva si colloca l'attenzione posta al rispetto dei diritti fondamentali della persona nell'ambito delle trasmissioni di informazione, attraverso interventi volti a garantire il rispetto di precise regole di correttezza nella rappresentazione dei procedimenti giudiziari al fine di evitare "processi mediatici" (delibera

n. 13/08/CSP), poi recepite dal *Codice di autoregolamentazione in materia di rappresentazione di vicende giudiziarie nella trasmissioni radiotelevisive*. Con tale iniziativa, l'Autorità ha inteso favorire un corretto bilanciamento tra il diritto di cronaca degli operatori dell'informazione e, nell'esercizio delle funzioni informative, l'inderogabile dovere di rispettare i diritti alla dignità, all'onorabilità ed alla riservatezza delle persone.

### la tutela dei minori e degli utenti;

In questo scenario, l'Autorità ha attribuito un ruolo di primo piano alla tutela delle fasce di utenti "deboli", cioè maggiormente esposti ai rischi di violazione dei diritti della persona conseguenti all'ampliamento dell'offerta di programmi e contenuti sulle nuove piat-

taforme trasmissive. Di particolare rilevanza è stato l'impegno dell'Autorità nell'ambito della tutela dei minori - anche in virtù dei nuovi compiti ad essa affidati dal d.lgs. 44/2010 (art. 9) - in materia di classificazione dei programmi nocivi per i minori, co-regolamentazione per le procedure di filtraggio e l'adozione di codici identificativi per limitare l'accesso ai programmi per soli adulti, con riferimento sia ai servizi lineari che non lineari, su qualunque piattaforma di trasmissione (compresa la rete internet). In tale contesto, l'azione dell'Autorità ha seguito due linee direttrici: da un lato, l'avvio di un'attività regolamentare, in stretta cooperazione con il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione *media* e minori (delibera n. 88/10/CSP); dall'altro lato, la regolamentazione di questi aspetti ha perseguito il rafforzamento del processo di delega di alcune funzioni ai Co.re.com. (cfr. cap. 3.2), coinvolti anche nelle funzioni di vigilanza svolte parallelamente alle norme deontologiche così identificate.

### i procedimenti in materia di pubblicità ingannevole e pratiche commerciali scorrette;

Oltre alla specifica azione svolta a tutela dei diritti fondamentali della persona, l'attività di monitoraggio e controllo nel settore dei mercati, servizi e contenuti audiovisivi e multimediali ha riguardato la correttezza e la liceità delle condotte degli operatori nell'attuale contesto di rapida evoluzione delle modalità di accesso alle piattaforme digitali, di moltiplicazione dell'offerta dei conte-

nuti e dei diversi modelli di business adottati dalle imprese. In tale contesto, pertanto, l'esercizio dei poteri sanzionatori nel settore audiovisivo è avvenuto nella consapevolezza delle sfide poste dai mutamenti in atto, destinate a comportare un ampliamento della sua sfera di azione. Un trend evolutivo, in questo senso, è già rinvenibile in materia di pubblicità, dove la cooperazione con l'AGCM in materia di messaggi pubblicitari potenzialmente ingannevoli, è stata estesa anche alle ipotesi di pratiche commerciali scorrette.

### i procedimenti sanzionatori.

Di seguito è fornito il resoconto delle principali attività sanzionatorie svolte in materia di tutela dei minori e degli utenti, comunicazioni commerciali, obblighi di programmazione e pubblicità

degli Enti pubblici, nonché di diritti sportivi che hanno prodotto l'irrogazione di sanzioni per un totale, nel settennato, di circa 12 milioni di euro (tabella 9).

**Tabella 9 – Attività sanzionatoria in materia di tutela dei minori e degli utenti, comunicazioni commerciali, obblighi di programmazione e pubblicità degli Enti pubblici**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>SANZIONI</b>						
<b>Totale procedimenti</b>	82*	85*	100*	120	180	210
<b>Totale importo sanzioni (migliaia di euro)</b>	<b>2.015</b>	<b>1.015</b>	<b>1.950</b>	<b>2.250</b>	<b>2.232</b>	<b>2.417</b>
<b>Pubblicità: affollamento, posizionamento e posizione spot</b>	975	430	130	1.265	1.020	1.240
<b>Tutela minori e utenti</b>	1.000	565	1.800	960	940	920
<b>Obblighi di programmazione</b>	40	20	20	25	70	40
<b>Diritti sportivi</b>					202	217
<b>OBLAZIONI</b>						
<b>Totale importo oblazioni (migliaia di euro)</b>	<b>37</b>	<b>25</b>	<b>172</b>	<b>18</b>	<b>41</b>	<b>41</b>
<b>Pubblicità Enti pubblici e obblighi di programmazione**</b>	37	25	172	18		
<b>Diritti sportivi</b>					41	41
<small>* escluse diffide      ** con l'entrata in vigore della legge 6 giugno 2008, n. 101, il procedimento sanzionatorio è stato modificato con l'abrogazione della diffida e con l'eliminazione del beneficio del pagamento in misura ridotta attraverso l'oblazione. Fonte: Autorità</small>						

In particolare, per quanto riguarda la tutela dei minori, a seguito delle verifiche svolte al fine di identificare i contenuti illeciti o comunque lesivi dei diritti dei minori, ha fatto riscontro l'irrogazione di sanzioni per un ammontare complessivo pari a circa 6 milioni di euro.

Anche le attività di controllo sugli indici di affollamento e sui contenuti pubblicitari evidenziano una costante azione di monitoraggio a garanzia dell'utenza, che trova riscontro nel numero di provvedimenti sanzionatori adottati. Questi sono stati principalmente rivolti alle concessionarie radiotelevisive a diffusione nazionale (in ragione di un monitoraggio sistematico sull'intera programmazione) e alle emittenti locali televisive (tramite la delega ai Co.re.com.) e radiofoniche, nonché alle emittenti satellitari (mediante un monitoraggio a campione o su segnalazione). Complessivamente, l'attività di vigilanza in materia ha comportato l'imposizione, in un certo numero di casi, di sanzioni per un valore complessivo, nel settennato, di circa 5 milioni di euro.

L'Autorità ha vigilato ed è intervenuta a sanzionare, laddove necessario, anche le fattispecie poste in essere in violazione degli obblighi di programmazione che gravano sulle emittenti private. Le quattro categorie di obblighi di programmazione rilevanti ai fini dell'attività sanzionatoria sono state quelle relative alla tenuta del registro dei programmi, alla conservazione delle registrazioni, all'interconnessione e alla durata della programmazione. In relazione a queste fattispecie, l'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate tra il 2006 e il 2011 è pari a oltre 200 mila euro.

## 2.2.5. LE FUNZIONI DI GARANZIA IN MATERIA DI COMUNICAZIONE POLITICA

### La *par condicio* nel nuovo scenario tecnologico e di mercato

Nel periodo tra il 2005 e il 2012, l'esercizio delle funzioni di garanzia della parità di accesso ai mezzi di informazione e della corretta attuazione dei principi democratici che ispirano la disciplina dei programmi di informazione e di comunicazione politica è stato intensamente sollecitato dal susseguirsi di numerose tornate elettorali.

Anche in periodo non elettorale, peraltro, l'Autorità è stata chiamata a confrontarsi con l'esigenza di assicurare un pieno assolvimento dei propri compiti di regolamentazione, vigilanza e sanzione in questa materia, sia nel tradizionale contesto delle trasmissioni dell'emittenza radiotelevisiva analogica sia in quello più complesso del digitale.

### Trasmissioni di informazione vs comunicazione politica: un approccio pragmatico

Oltre al mutato contesto tecnologico, nel corso degli anni si è assistito alla quasi fuga dei competitori politici dai programmi di comunicazione politica puri e alla tendenza ad affrontare il dibattito politico solo nei programmi di informazione, più "appealing" per il pubblico e con regole meno rigide delle tribune politiche. Ciò ha

ulteriormente complicato l'attività di vigilanza, connotata da un costante riferimento al dualismo della disciplina sulla *par condicio* (informazione vs comunicazione politica) che emerge nettamente in tutte le deliberazioni adottate in questa materia negli ultimi sette anni. L'Autorità ha cercato di far fronte a tale questione in senso pragmatico, mediante il ricorso a criteri volti a garantire un'applicazione uniforme dei principi in materia di *par condicio*, seppur nel rispetto dell'autonomia editoriale riconosciuta ai giornalisti nei programmi di informazione.

### La collaborazione con la Guardia di finanza

Sul piano operativo, va rilevata l'intensa collaborazione con il Nucleo Speciale della Guardia di finanza per la tutela della radiodiffusione e l'editoria e dei Co.re.com che hanno concorso a un'intensa attività di vigilanza e monitoraggio sulle trasmissioni te-

levisive. Tale attività (articolata sulla base di modalità relative ai tempi di parola, di antenna e di notizia) ha consentito di accertare in tempo utile le lesioni della parità di accesso ai mezzi di informazione, e di avviare i connessi procedimenti istruttori. Attraverso un sistema che registra continuamente, 24 ore su 24, per tutto l'anno, le trasmissioni delle emittenti televisive nazionali, è stato possibile acquisire in primo luogo elementi utili per assicurare la verifica dell'equilibrio reale tra le voci informative e la parità di trattamento tra i soggetti politici nei periodi della campagna elettorale, e, in secondo luogo, l'illustrazione da parte delle emittenti televisive nazionali delle principali caratteristiche delle elezioni, del sistema elettorale e delle modalità di espressione del voto, nonché vigilare nei giorni precedenti e concomitanti con quelli delle votazioni.

### Sanzioni e provvedimenti ripristinatori

Sulla base delle disposizioni previste dalla legge n. 28 del 2000, l'Autorità ha comminato numerose sanzioni di tipo ripristinatorio al fine di ristabilire, in tempi rapidi, la parità di accesso ai mezzi di comunicazione nei periodi elettorali e non. Oltre alle sanzioni sud-

dette, l'Autorità ha di frequente disposto la trasmissione o pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa e, ove necessario, di rettifiche, con risalto, per fascia oraria e collocazione, non inferiore alla comunicazione da rettificare. L'Autorità ha anche adottato misure amministrative pecuniarie e provvedimenti d'urgenza per ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica. Sono state inoltre applicate dall'Autorità nei casi di mancato rispetto dei propri provvedimenti le sanzioni previste dall'articolo 1, commi 31 e 32 della legge 249/97 (tabella 10). Nel complesso, si tratta di oltre quattrocento provvedimenti assunti nel corso dei periodi elettorali – con riferimento alla comunicazione istituzionale, l'informazione politica, i messaggi elettorali e i sondaggi politici – e non elettorali.

**Tabella 10 – Comunicazione politica: sanzioni**

Sanzioni	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Numero di sanzioni	0	5	0	1	2	3	9
Importo complessivo (migliaia di euro)	0	800	0	100	280	203	1.117

Fonte: Autorità

### 2.3. LA TUTELA DEL CONSUMATORE

#### La centralità del consumatore:

L'Autorità, nel corso dell'ultimo mandato, ha posto al centro della sua *mission* la figura dell'utente e la salvaguardia dei diritti esercitati dai consumatori nel sistema delle comunicazioni. Il nuovo contesto di mercato, difatti, nel corso degli ultimi anni ha notevolmente incrementato la concorrenza tra piattaforme, imprese e servizi; di conseguenza, l'offerta *retail* è divenuta sempre più articolata e gli utenti sono stati esposti ad aggressive politiche commerciali, che hanno reso necessario mettere il consumatore nelle condizioni di svolgere con facilità un'attenta comparazione fra i prezzi, il controllo della qualità dei servizi fruiti e, più in generale, di esercitare in modo sempre più agevole i propri diritti. L'Autorità ha pertanto lavorato al fine di colmare non solo le asimmetrie informative esistenti tra il regolatore e le imprese regolate, ma anche il divario strutturale di conoscenze tra le imprese fornitrici di servizi e gli utenti.

#### i rapporti con le associazioni.

L'impegno dell'Autorità, volto a individuare efficaci strumenti a tutela del consumatore, è stato intenso sin dall'avvio della consiliatura, attraverso l'istituzione, nel 2006, della Direzione tutela dei consumatori. È necessario sottolineare altresì come l'Autorità abbia avviato una continua interlocuzione con gli *stakeholder*, dando sostanza ai principi in tema di trasparenza e partecipazione sottesi all'azione amministrativa. Il coinvolgimento è avvenuto sia sul piano giuridico che tecnico, a comprova della costante ricerca di un dialogo concreto con i diversi soggetti coinvolti e di forme di regolamentazione condivisa. In tal senso, a scopo esemplificativo, si rammentano l'istituzione, nel 2006, del Tavolo Permanente con le Associazioni dei Consumatori, atto a recepire contributi e osservazioni dal vasto mondo dei soggetti portatori di interessi diffusi, e il Protocollo d'intesa siglato nell'agosto 2008 con il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, nel cui ambito sono state organizzate varie iniziative di collaborazione, anche mediatiche, tra le quali corsi di formazione tecnico-regolamentare per i quadri centrali e periferici delle associazioni dei consumatori.

In un quadro siffatto, il piano di rafforzamento degli interventi a tutela del consumatore ha riguardato l'introduzione di dettagliate misure regolamentari, sia di carattere generale e riferibili alla generalità dei soggetti coinvolti, che a beneficio di specifiche categorie di utenti, lo svolgimento di azioni di vigilanza e controllo, l'irrogazione di sanzioni in caso di accertamento di comportamenti in violazione delle regole, nonché il rafforzamento del sistema di risoluzione alternativa delle controversie tra utenti e gestori.

#### 2.3.1. LE ATTIVITÀ DI REGOLAMENTAZIONE

#### I principi regolamentari a tutela degli utenti e i diversi ambiti di intervento:

Il benessere dei consumatori è funzione del livello dei prezzi e si declina compiutamente su di una pluralità di versanti: la completezza delle informazioni strumentali alle scelte di consumo, l'effettiva disponibilità di una gamma di servizi con livelli di qualità certi, un reale potere di scelta nei confronti degli operatori. Tali

principi hanno ispirato le numerose misure disposte dall'Autorità a vantaggio degli utenti, susseguitesi in rapida sequenza nel corso del settennato.

#### le Carte dei servizi;

In questo quadro, un primo filone di attività è rappresentato dalle iniziative volte a rafforzare lo strumento delle Carte dei servizi, recanti l'indicazione, da parte di ciascun gestore, degli *standard* minimi di qualità per ogni comparto di attività. Rientrano, in tale ambito, le disposizioni riguardanti i servizi di accesso a Internet da postazione fissa, telefonia vocale fissa e comunicazioni mobili e personali, nonché i servizi forniti dai *call center*. Sul sito dell'Autorità è oggi possibile consultare tutte le Carte dei servizi e verificare anche gli obiettivi e i risultati di qualità di ciascun operatore, che vengono fissati annualmente e misurati su base semestrale.

#### i contratti a distanza;

Diversi interventi hanno inteso, inoltre, arginare la prassi dell'attivazione dei servizi non richiesti e l'uso abusivo della numerazione: il regolamento per la tutela degli utenti in materia di contratti a distanza conclusi per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica (delibera n. 664/06/CONS) ha definito procedure corrette e trasparenti da seguire, per la conclusione dei contratti, anche mediante telefono e conferma per iscritto, ponendosi accanto a numerose misure atte a salvaguardare la trasparenza e la certezza giuridica dei contratti inerenti alla fornitura di servizi di comunicazione.

#### i servizi a sovrapprezzo e il *bill shock*;

Un altro incisivo intervento dell'Autorità (delibera n. 418/07/CONS) ha riguardato il fenomeno, in passato molto ricorrente, degli addebiti di traffico non effettuato verso numerazioni a sovrapprezzo, satellitari, internazionali o comunque di non ordinario utilizzo: al riguardo, dal 2007, sono state previste, fra l'altro, forme di blocco tramite PIN o tramite meccanismi di blocco permanente a beneficio degli utenti. Intervento affine al precedente concerne il tema delle bollette astronomiche ricevute da utenti soliti collegarsi a internet tramite *device* mobili (*dongle*, *smartphone*, *tablet pc* e cellulari), dovute a forme di consumo inconsapevole del traffico (*bill shock*). L'Autorità, in quest'ultimo caso, ha adottato misure dirette a proteggere gli utenti di rete mobile introducendo delle forme di avvertimento e di blocco che consentissero di evitare gli addebiti oltre la soglia mensile opzionata (delibera n. 326/10/CONS). In quest'ultima delibera è stato altresì previsto l'allineamento alle migliori pratiche europee in materia di sms e tariffazione al secondo.

#### la trasparenza;

La regolamentazione degli obblighi informativi rinvenibili in capo ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica ha subito una accelerazione nel 2007, in attuazione della legge Bersani (legge n. 40/2007). L'Autorità ha delineato i requisiti della cd. trasparenza statica, determinando l'obbligo, in capo all'operatore, di evidenziare nelle bollette tutte le voci atte a integrare l'effettivo costo del traffico telefonico effettuato dal consumatore, nonché i piani tariffari, con prezzi riferiti ad un parametro temporale certo, tipizzando il quadro delle informazioni rese all'utente finale (delibera n. 96/07/CONS). Successivamente (delibera n. 126/07/CONS), sono state stabilite le misure a tutela dell'utenza per facilitare la comprensione delle condizioni economiche dei servizi telefonici e la scelta tra le diverse offerte presenti sul mercato (cd. trasparenza dinamica), delineando altresì un programma di azioni specifiche volte a facilitare la scelta degli utenti, attraverso guide interattive e strumenti quali i motori di calcolo per la comparazione dei prezzi (definiti in dettaglio con delibera n. 331/09/CONS).

#### la confrontabilità dei prezzi e la qualità;

L'Autorità, nel corso degli anni, ha dunque promosso la diffusione di strumenti atti a rendere chiare le condizioni economiche e tecniche dei diversi servizi di comunicazione offerti sul mercato. Si tratta, in particolare, delle piattaforme interattive per il confronto fra i diversi prezzi e la verifica della qualità dei servizi fruiti. È stato introdotto un sistema di accreditamento di motori atto a facilitare il confronto delle tariffe telefoniche, come nel caso del sito [www.supermoney.eu](http://www.supermoney.eu) (2009), che realizza la comparazione tariffaria per i vari servizi di comunicazione, voce e dati.

### Misura internet;

Segue la stessa filosofia il progetto Misura Internet ([www.misurainternet.it](http://www.misurainternet.it)), grazie al quale l'utente può misurare la qualità della connessione Internet da postazione fissa e verificare che rispecchi quanto previsto nel contratto, lanciato dall'Autorità nell'ottobre del 2010, in collaborazione con la Fondazione Ugo Bordoni (FUB) e con l'Istituto Superiore delle Comunicazioni (ISCTI). Da allora è a disposizione degli utenti il *software* Ne.Me.Sys., certificato e gratuito, per controllare le prestazioni offerte della propria linea dati, soprattutto in termini di velocità di connessione. I risultati dei test sono certificati tramite il rilascio di un documento pdf che ha valore legale, con il quale gli utenti possono, in caso di violazione dei parametri contrattuali di qualità, richiedere all'operatore il ripristino degli *standard* pattuiti o, altrimenti, recedere dal contratto senza incorrere nel pagamento di penali. Si tratta di un sistema unico a livello mondiale, che pone al centro della procedura l'utente e i suoi diritti: il diritto ad avere una promessa contrattuale chiara e il diritto, nel caso di mancato mantenimento della promessa contrattuale, di poter reclamare o di recedere dal contratto senza penali. A oggi sono stati rilasciati oltre 10.000 certificati e sono state superate le 152.000 visualizzazioni del video *tutorial* di Misura Internet su YouTube. Da dicembre 2011 è disponibile la versione 2.0 del *software* e, al momento, è in progettazione l'estensione delle misurazioni anche per le connessioni a internet in mobilità.

### i drive test;

Anche sulla qualità dell'accesso a internet da terminale mobile l'Autorità è intervenuta, definendo un piano di misure attive sul campo (*drive test*), con l'obiettivo di verificare le prestazioni delle quattro reti mobili attualmente disponibili sul territorio nazionale. In proposito sono previste due campagne per anno, a partire da metà 2012, ciascuna delle quali imperniata su più di 1000 punti di misura, distribuiti, in una fase iniziale, su venti grandi città (una per regione). I test sono previsti in modalità nomadica e *outdoor*. Le elaborazioni statistiche dei risultati delle misure, per ciascuna rete, saranno pubblicati, in modo da essere a disposizione degli utenti. Gli indicatori di qualità sono stati selezionati al fine di fornire all'utente una misura della qualità delle principali applicazioni di trasmissione di dati in mobilità, quali *web browsing*, *file upload*, *file download*, *online gaming*, *video streaming*.

### il televoto;

Da gennaio 2011, sono state adottate misure atte a garantire maggiore trasparenza nel televoto (delibera n. 38/11/CONS), come per esempio il divieto d'invio di voti dai *call center* e da sistemi automatizzati, un tetto massimo di numeri di televoti dalla stessa utenza e la pubblicazione *on line* dettagliata dei risultati del televoto per almeno 60 giorni.

### i diritti degli utenti.

Da gennaio 2011 è, infine, pubblicata sul sito internet dell'Autorità, la guida *I diritti dei consumatori nel mercato delle comunicazioni elettroniche*, un documento informativo completo, aggiornato e di facile consultazione, attraverso il quale ogni utente può conoscere i propri diritti e le regole previste dall'Autorità per tutelarli. Il testo della Guida, che è stato distribuito su supporto CD in 20.000 copie, è diviso in sei sezioni: comunicazioni elettroniche, trasparenza dell'offerta, servizi da postazione fissa, servizi mobili e personali, televisione a pagamento e tutela dell'utenza che descrive le procedure a disposizione degli utenti per tutelare i propri diritti, avviare una controversia e presentare una denuncia. La Guida contiene infine un "Decalogo" per un consumo responsabile e i riferimenti dei Co.re.com. e delle Associazioni dei consumatori. Sul canale *You tube* dell'Autorità e all'interno del suddetto CD sono presenti tutti i video *tutorial* realizzati direttamente dalla Direzione che contano ad oggi circa 9000 visualizzazioni complessive.

### 2.3.2. LA REGOLAMENTAZIONE A BENEFICIO DI SPECIFICHE CATEGORIE DI UTENTI

L'Autorità ha affinato nel tempo la qualità della regolamentazione delineando misure a beneficio di specifiche categorie di utenti. In tal senso, sono state previste misure a tutela degli utenti disabili consistenti nell'obbligo di fornitura di 50 SMS gratuiti al giorno per gli utenti sordi e 90 ore mensili di navigazione internet gratuita, oppure il 50% di sconto in presenza di offerte *flat* per gli utenti ciechi. La delibera n. 514/07/CONS, a tal proposito, prevede nel settore della telefonia condizioni economiche agevolate per le particolari categorie degli utenti sordi e ciechi, come l'esenzione del pagamento del canone telefonico, e misure atte ad agevolare il traffico su rete mobile e su internet. Inoltre, già dal 2006, con delibera n. 661/06/CONS, sono state previste rilevanti misure di sicurezza in materia di tutela dei minori sui terminali mobili, introducendo la possibilità di attivare strumenti di *parental control* (l'utilizzo di uno specifico PIN, diverso dagli altri utilizzati sul cellulare, per inibire al minore l'utilizzo di determinati servizi).

### 2.3.3. LE ATTIVITÀ DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI, DI VIGILANZA E SANZIONATORIE

#### La gestione delle segnalazioni

In questi anni, l'Autorità ha, altresì, migliorato l'efficienza del sistema di gestione delle denunce con cui gli utenti segnalano la possibile violazione delle norme di settore da parte degli operatori di

comunicazione elettroniche.

Nell'intento di semplificare e rendere più celeri le segnalazioni, la modalità di presentazione delle denunce è stata dematerializzata: con la delibera n. 709/09/CONS è stata introdotta la modalità di trasmissione telematica dell'apposito modello informatico di denuncia (Modello D) consentendo così agli utenti di presentare le proprie denunce compilandole al computer e inviandole a mezzo e-mail. Inoltre, i controlli informatici, contenuti direttamente nel modello telematico, garantiscono una più corretta compilazione della denuncia, evitando così archiviazioni dovute a carenza di elementi informativi obbligatori ed essenziali.

Per garantire un'efficace tutela dei consumatori che si rivolgono all'Autorità anche con modalità differenti dalla presentazione del modello D, è stato istituito, nel 2009, un servizio di *contact center* multicanale: strumento con il quale si offre la possibilità di chiedere informazioni sulle normative di settore, chiarimenti sugli strumenti di tutela disponibili nonché supporto telefonico, in particolare ai disabili e agli anziani, per la compilazione del modello D. Le circa 80.000 segnalazioni, pervenute fino ad oggi (documenti cartacei, e-mail e contatti telefonici), sono state gestite con rapidità, in maniera efficace e soddisfacente delle esigenze dell'utenza.

#### La vigilanza

L'Autorità ha svolto un'intensa attività di vigilanza chiedendo ai gestori di giustificare le proprie condotte e disponendo indagini ispettive da *desk* e presso le sedi degli operatori. Nello specifico sono stati indagati i fenomeni relativi a uso improprio delle numerazioni a sovrapprezzo, pratiche scorrette nelle procedure di portabilità del numero e di migrazione delle utenze, attivazione di servizi non richiesti, mancato rispetto degli obblighi di trasparenza e corretta informazione agli utenti, costi di recesso ingiustificati, fatturazione anomala generata dal superamento di specifici *bundle* o per l'uso del telefono in *roaming* nazionale o internazionale, scorretta gestione dei contatti da parte dei *call center* dei gestori.

Per favorire una gestione più snella ed efficiente delle denunce, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia e proporzionalità dell'azione amministrativa, è stata razionalizzata l'attività di vigilanza attraverso l'introduzione del principio di valutazione aggregata delle fattispecie denunciate secondo criteri di gravità e attualità delle violazioni e di diffusione dei fenomeni patologici.

Le attività di vigilanza hanno anche consentito la tempestiva risoluzione, da parte degli operatori, di numerosi casi di disservizi segnalati, evitando così l'avvio dei procedimenti di conciliazione ed, eventualmente, di risoluzione contenziosa.

Nel complesso, la sinergia tra le iniziative regolamentari, le attività di verifica ed indagine dei comportamenti violativi degli operatori, nonché le attività sanzionatorie hanno rafforzato il livello di tutela nei confronti degli utenti, consentendo una cospicua riduzione delle denunce e delle segnalazioni presentate dai cittadini, passate da circa 60.000 nel 2008 (anno di picco delle segnalazioni per addebiti in bolletta di chiamate a numerazioni a sovrapprezzo e satellitari) a meno di 18.000 segnalazioni nel 2011 (tabella 11).

**Tabella 11 – Numero di segnalazioni e denunce**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Totale</b>	~ 30.000	~ 60.000	27.273	24.464	17.605

Nota: il periodo comprende di norma i dodici mesi fino al maggio dell'anno di riferimento.  
Fonte: Autorità

**L'attività sanzionatoria a tutela dei consumatori**

Tra i vantaggi legati all'attività di gestione delle segnalazioni e denunce vi è l'emersione di comportamenti scorretti e inadempimenti da parte degli operatori che, ove ripetuti nel tempo per un grande numero di casi, hanno facilitato l'accertamento di violazioni colpite dall'esercizio dei poteri sanzionatori. Il bilancio dell'attività sanzionatoria svolta in questi anni è chiaro. Dalla fase di avvio dell'attività si è registrato negli anni, fino al 2010, un tendenziale aumento del numero di procedimenti e delle somme complessivamente comminate a titolo di sanzione, ridottesi nel 2011 a seguito dell'adozione di "impegni" da parte degli operatori. Nel complesso, dal 2005 al 2011, l'ammontare delle sanzioni comminate per violazione di norme poste a tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche è stato pari a quasi 29 milioni di euro (tabella 12).

**Tabella 12 – Procedimenti sanzionatori**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ordinanze-ingiunzioni</b>	2	21	36	19	50	68	55
<b>Archiviazioni</b>	0	11	16	6	9	20	20
<b>Pagamenti in misura ridotta/oblazione</b>	9	35	13	1	10	0	7
<b>Altri</b>	0	1	0	4	2	4	3
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>68</b>	<b>65</b>	<b>30</b>	<b>71</b>	<b>92</b>	<b>85</b>
<b>Importi sanzionati (€)</b>	<b>277.892</b>	<b>2.919.350</b>	<b>5.108.364</b>	<b>5.722.983</b>	<b>4.758.991</b>	<b>6.146.922</b>	<b>3.894.187</b>

Fonte: Autorità



### 2.3.4. LE ATTIVITÀ DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

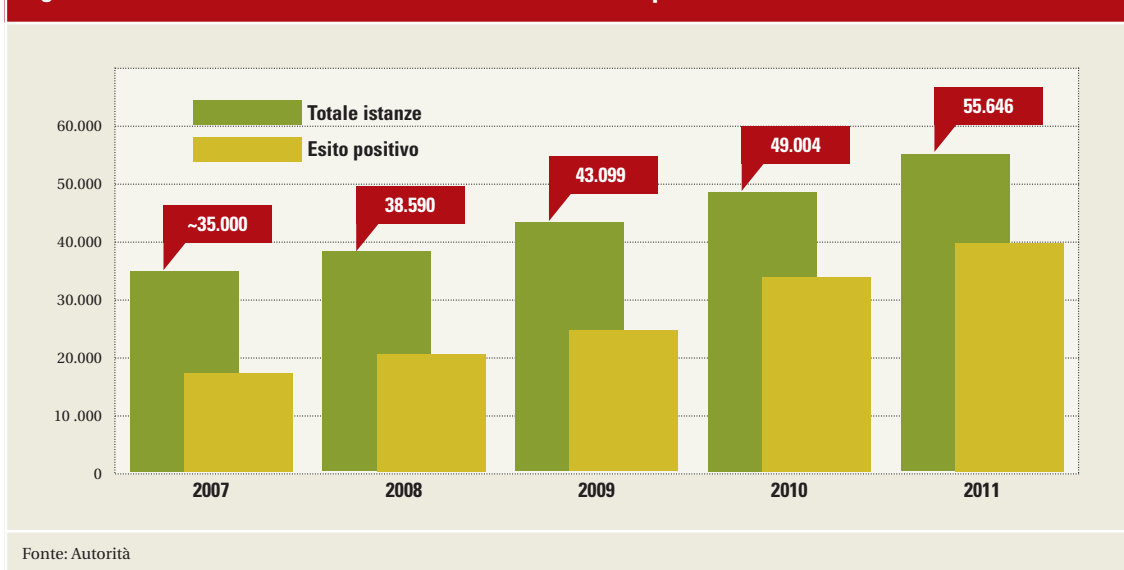
#### Il sistema di risoluzione delle controversie:

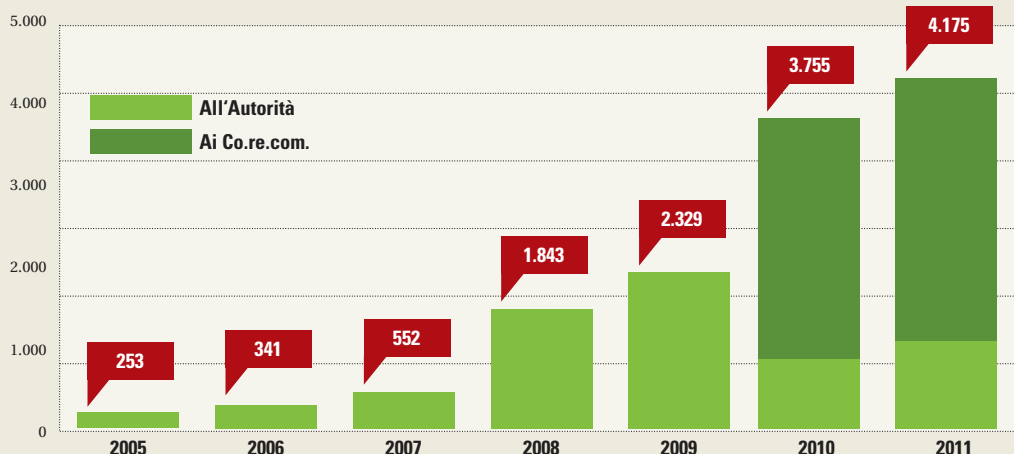
Il sistema di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori - inteso come rimedio alternativo, o anche integrativo, della tutela giurisdizionale - si presenta oggi come un efficace strumento che l'Autorità mette a disposizione degli utenti per ottenere in tempi rapidi il soddisfacimento delle richieste di ripristino della legalità, indennizzi e rimborsi *standard* nei rapporti con gli operatori. Il procedimento messo a punto in questi anni - articolato nella fase del tentativo obbligatorio di conciliazione e in quella, eventuale, di definizione della controversia con provvedimento vincolante - ha consentito di gestire un numero elevatissimo e crescente di controversie con tempi medi nettamente inferiori a quelli processuali. Nel complesso, sono stati conseguiti effetti positivi in termini di deflazione del contenzioso giurisdizionale e benefici concreti per gli utenti. In base alle stime effettuate, negli ultimi dieci anni (ossia a partire dalla delibera n. 182/02/CONS che ha disciplinato la materia), oltre 300.000 utenti hanno potuto risolvere in via conciliativa una controversia con il proprio operatore, senza dover ricorrere alla magistratura (e dunque senza dover gravare sul sistema giudiziario) recuperando, sotto forma di storni, rimborsi o indennizzi, somme per un totale di oltre cento milioni di euro (di cui circa i  $\frac{3}{4}$  imputabili al settennato in esame).

#### il modello "decentrato".

Ha contribuito a tali risultati la scelta di adottare un modello "decentrato", ispirata anche dalla finalità di rendere meno oneroso (in termini di prossimità geografica) l'utilizzo dei rimedi paragiurisdizionali da parte dei consumatori. Questi, allo stato attuale, non soltanto possono esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione davanti a organismi operanti sul territorio, quali le Camere di commercio (CCIAA) e, a partire dalle deleghe del 2006, i Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.) ma possono altresì adire l'Autorità o i Co.re.com. delegati (al momento 13 su 21) per la definizione delle controversie con un provvedimento vincolante (v. Box 3). Avvicinando il consumatore ai centri decisionali, è stato offerto al cittadino un agevole accesso al sistema di risoluzione alternativa delle controversie, comprovata dal tendenziale incremento, nel corso del settennato, delle procedure conciliative, anche per effetto del processo di decentramento della funzione (cfr. par. 3.2). Nel 2011 le istanze di conciliazione presentate presso i Co.re.com. delegati, che coprivano tutto il territorio della penisola ad eccezione delle Regioni Sardegna e Sicilia (il Comitato siciliano è stato delegato solo a partire da gennaio 2012), sono state pari a 55.646, con percentuali di risoluzione della controversia con un accordo tra le parti che sono passate in due anni dal 60% circa a oltre il 70%.

Figura 10 – Istanze di conciliazione delle controversie utenti-operatori



**Figura 11 – Istanze di definizione delle controversie utenti-operatori**

Fonte: Autorità

**Box 3 – L'attività di risoluzione delle controversie tra utenti ed operatori di comunicazioni elettroniche****Il progressivo affinamento delle procedure di risoluzione delle controversie**

Nel settore delle comunicazioni elettroniche l'attività di risoluzione delle controversie davanti all'Autorità ha, in questi anni, pienamente realizzato la propria funzione: un numero crescente di utenti, ormai, propende per la sede alternativa al giudice ordinario in virtù dei vantaggi associati alla procedura:

la celerità e tendenziale gratuità del rimedio; la possibilità di evitare i costi legati alla nomina di un difensore; la possibilità di pervenire a una composizione amichevole con l'operatore; l'applicabilità di meccanismi di corresponsione di un indennizzo automatico. L'insieme di questi vantaggi concorre pertanto a delineare un sistema idoneo a garantire un soddisfacimento pieno delle esigenze di tutela e ristoro dei consumatori nei rapporti di utenza.

Nel corso del settennato, l'Autorità è più volte intervenuta sulla disciplina dell'attività di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra operatori e utenti, modificando non soltanto il procedimento, ma anche l'intero apparato organizzativo interessato da una progressiva de-centralizzazione delle funzioni.

Per quanto riguarda il procedimento, oltre al nuovo Regolamento del 2007, integrazioni e modifiche sono state apportate nel 2008 e nel 2009 (delibere n. 95/08/CONS, n. 502/08/CONS e n.

**Le principali innovazioni sul fronte della conciliazione**

479/09/CONS), con l'intento di realizzare un complessivo riordino e adeguamento del sistema alle disposizioni dettate dal quadro europeo e recepite all'articolo 84 del Codice delle comunicazioni elettroniche. La crescente attenzione del legislatore all'istituto della mediazione, il generale riconoscimento dei risultati positivi conseguiti dall'Autorità nella tutela dei consumatori e la crescente visibilità che il sistema di risoluzione delle controversie vi ha attribuito hanno determinato un notevole incremento, negli anni, delle istanze di definizione davanti all'Autorità, rendendo necessarie ulteriori revisioni della disciplina procedimentale, fino alle novità introdotte nel 2011 anche per gli indennizzi, anche automatici, da riconoscere agli utenti in sede di definizione delle controversie (delibera n. 73/11/CONS). Sul fronte della conciliazione, queste hanno riguardato l'introduzione di forme di delega anticipata, la disciplina

La crescente attenzione del legislatore all'istituto della mediazione, il generale riconoscimento dei risultati positivi conseguiti dall'Autorità nella tutela dei consumatori e la crescente visibilità che il sistema di risoluzione delle controversie vi ha attribuito hanno determinato un notevole incremento, negli anni, delle istanze di definizione davanti all'Autorità, rendendo necessarie ulteriori revisioni della disciplina procedimentale, fino alle novità introdotte nel 2011 anche per gli indennizzi, anche automatici, da riconoscere agli utenti in sede di definizione delle controversie (delibera n. 73/11/CONS). Sul fronte della conciliazione, queste hanno riguardato l'introduzione di forme di delega anticipata, la disciplina

dell'audioconferenza, l'individuazione di conciliazioni alternative. Sul fronte della definizione, la nuova disciplina è stata ispirata al principio di sinteticità degli atti e al miglioramento della procedura sul piano della tempistica e del funzionamento.

#### **Il processo di regionalizzazione e le attività dei Co.re.com.**

Sul piano organizzativo, il processo di regionalizzazione della fase conciliativa ha reso possibile la creazione di una pluralità di presidi territoriali di tutela offerti ai consumatori. Il tentativo obbligatorio di conciliazione, che è condizione necessaria di procedibilità per l'azione, può oggi essere esperito davanti a diversi organismi operanti a livello territoriale: oltre ai Co.re.com. (cfr. par. 3.2), si ricordano le Camere di Conciliazione presso le Camere di Commercio, le Commissioni Paritetiche e, in prospettiva, gli organismi di mediazione. Questa ampia offerta di presidi è stata resa possibile attraverso un'intensa attività negoziale dell'Autorità, soprattutto con i Co.re.com. In forza dell'Accordo Quadro concluso nel 2008 fra l'Autorità, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, l'Autorità ha progressivamente delegato a un rilevante numero di Co.re.com. – su base convenzionale – l'attività relativa all'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, nonché, in caso di eventuale esito infruttuoso, la funzione relativa alla risoluzione delle controversie tra gli stessi (figura 11).

Il decentramento delle funzioni così realizzato ha gradualmente delineato un apparato organizzativo peculiare che fa capo all'Autorità, facendone l'unica autorità indipendente italiana “con la testa in Europa, e con il corpo funzionalmente articolato regione per regione” (C. Calabrò, Relazione annuale Agcom 2009).

## **2.4. LE FUNZIONI ISPETTIVE E DI REGISTRO**

### **2.4.1. IL REGISTRO DEGLI OPERATORI DI COMUNICAZIONE**

#### **L'informatizzazione del Registro**

Negli ultimi sette anni la gestione del Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC) ha subito sostanziali modifiche sul piano dell'informatizzazione delle procedure e del riordino della disciplina di organizzazione e tenuta del Registro. Ciò ha consentito il conseguimento di risultati tangibili in termini di recupero di efficienza e azzeramento delle pratiche di iscrizione e cancellazione arretrate, accumulate negli anni anche a causa di una complessa fase di successione e fusione di precedenti strumenti conoscitivi e della contestuale assenza di adeguati sistemi informativi comprendenti banche dati integrate e interoperabili.

#### **I benefici per le imprese**

Il progressivo potenziamento dei sistemi informatici del ROC ha consentito l'informatizzazione di tutti gli adempimenti di comunicazione in capo agli operatori iscritti e l'introduzione di vincoli tecnici volti a garantire che sia verificata in modo automatico, all'atto dell'invio, la completezza e la consistenza delle informazioni trasmesse. Lo stesso potenziamento, unitamente all'aggiornamento d'ufficio dei contenuti del Registro, reso possibile anche attraverso attività di scambio di dati con altre pubbliche amministrazioni, ha consentito la pubblicazione, in una sezione dedicata del sito dell'Autorità, delle informazioni relative alla posizione dei singoli operatori, con possibilità di aggiornamento in tempo reale. I medesimi sviluppi informatici hanno consentito di porre le basi per la creazione di un sistema informativo integrato, orientato verso le esigenze degli operatori, la cui messa a punto è ancora in corso e potrà dirsi definitivamente completata entro l'anno corrente. La messa a regime di tale sistema ha agevolato la gestione dei flussi di informazioni e

consentito una corretta formalizzazione della documentazione utilizzata nelle procedure di iscrizione, contribuendo così a una drastica riduzione della tempistica legata all'iter amministrativo. I risultati conseguiti attraverso queste azioni sono tre: (i) il progressivo azzeramento delle pratiche arretrate; (ii) la riduzione del numero di pratiche che comportavano un disallineamento con i termini procedurali per effetto della richiesta di integrazioni o rettifiche; (iii) il rispetto dei termini per le nuove iscrizioni che, attualmente, si concludono entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza. L'incremento di efficienza è riscontrabile nell'aumento del numero complessivo di comunicazioni annualmente gestite dal Registro, passato da poco più di 6.000 nel 2005 a una media di circa 10.000 comunicazioni annue nell'ultimo quadriennio.

**Tabella 13 – ROC - Evoluzione delle procedure di iscrizione e cancellazione**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Operatori registrati al 31 dicembre (totale attivi e cessati)</b>	13.001	14.447	16.076	17.554	18.779	20.360	21.672
<b>Operatori attivi al 31 dicembre (iscritti al netto delle cancellazioni)</b>	12.620	13.935	15.367	16.623	17.625	15.928	16.948
<b>Numero di iscrizioni durante l'anno</b>	2.127	1.435	1.632	1.513	1.448	1.539	1.278
<b>Operatori cancellati durante l'anno</b>	81	136	196	228	223	3.271	273
<b>Comunicazioni annuali</b>	3.150	2.846	3.426	2.966	4.704	4.805	4.962
<b>Comunicazioni di variazione</b>	554	1.149	393	4.951	1.588	1.834	1.975
<b>Certificazioni</b>	134	167	218	664	427	476	394
<b>Totale comunicazioni ricevute</b>	<b>6.046</b>	<b>5.733</b>	<b>5.865</b>	<b>10.322</b>	<b>8.390</b>	<b>11.925</b>	<b>8.882</b>
Fonte: Autorità							

Gli operatori hanno potuto giovare di un sensibile miglioramento nella gestione del Registro che ne ha favorito il grado di ottemperanza non soltanto agli obblighi di iscrizione, ma in relazione a tutte le comunicazioni al ROC. Tale progressione è attribuibile a diversi fattori, non solo tecnologici. Da un lato, va rilevato l'impatto positivo della delega di funzioni ai Co.re.com. in forza di un accordo quadro approvato nel 2008 (cfr. cap. 3.2) che, nel complesso, ha incrementato il numero delle risorse dedicate alla gestione ordinaria del Registro e liberato risorse per le attività di verifica delle dichiarazioni rese. Dall'altro lato si rileva un complessivo intervento di riordino e razionalizzazione della disciplina del ROC attraverso l'adozione di un testo unico delle disposizioni relative all'organizzazione e alla tenuta del Registro (delibera n. 666/08/CONS), a cui ha fatto seguito una nutrita attività regolamentare legata all'aggiornamento del quadro normativo. Tra gli interventi più significativi si evidenziano: (i) la delibera n. 608/10/CONS, volta ad adeguare il novero di soggetti tenuti alle dichiarazioni al Registro alle nuove definizioni di fornitori di servizi di *media* audiovisivi previste dal d.lgs. n. 44 del 2010; (ii) la delibera n. 195/09/CONS, volta a recepire le modifiche all'art. 1, della legge n. 416/1981 disposte dalla legge 27 febbraio 2009 n. 14, che hanno rimosso i previgenti vincoli all'estensione delle catene di controllo delle società editrici di giornali quoti-

diani ed equiparati. All'adozione della delibera in parola ha fatto seguito la trasmissione di una segnalazione dell'Autorità al Governo (2 aprile 2010) volta a evidenziare le criticità del nuovo regime degli assetti societari, che rendono problematica la vigilanza sulla trasparenza delle catene di controllo nell'ambito della tenuta del Registro degli operatori di comunicazioni, e dell'accertamento di posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni. Infine, a partire dal 2009, i risultati più significativi sono imputabili anche al potenziamento dell'azione di *enforcement* svolta attraverso numerosi accertamenti e procedimenti sanzionatori. Soltanto negli ultimi due anni (2010-2011) sono stati conclusi 55 procedimenti sanzionatori per mancate comunicazioni al ROC, per un totale di oltre 300 mila euro.

### La trasparenza e la pubblicità delle informazioni

Oltre alle semplificazioni a beneficio degli operatori, gli interventi adottati hanno assicurato piena effettività alle finalità di trasparenza e di pubblicità cui è preordinato il Registro. È stato infatti possibile acquisire un quadro conoscitivo tendenzialmente completo dei soggetti operanti nei mercati delle comunicazioni in Italia per settore di attività (tabella 14).

**Tabella 14 – ROC - Operatori iscritti per attività (% sul tot. delle attività)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Editoria</b>	68,40	64,00	61,30	58,92	56,99	53,92	52,23
<b>Editoria elettronica</b>	2,30	3,70	3,80	4,38	5,21	6,30	8,29
<b>Agenzie di stampa</b>	0,20	0,10	0,20	0,20	0,26	0,26	0,30
<b>Servizi di comunicazione elettronica</b>	2,00	6,70	9,46	11,80	12,44	13,84	13,90
<b>Operatori di rete</b>	-	-	-	-	-	0,47	0,72
<b>Fornitori di contenuti</b>	-	-	-	-	-	0,42	0,76
<b>Fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato</b>	-	-	-	-	-	0,07	0,10
<b>Radiodiffusione sonora e televisiva</b>	14,20	12,50	12,10	11,40	11,27	10,49	10,20
<b>Concessionarie di pubblicità</b>	4,90	4,70	4,64	4,70	4,77	4,88	4,40
<b>Produttori e distributori di programmi</b>	8,00	8,30	8,50	8,60	9,06	9,35	9,10

Nota: Il periodo comprende di norma i dodici mesi fino al maggio dell'anno di riferimento.  
Fonte: Autorità

### Le attività di vigilanza e controllo

Nell'ultimo settennato, inoltre, l'attività di tenuta del ROC si è rivelata uno strumento fondamentale per le attività di vigilanza e controllo, con particolare riferimento al settore dell'editoria. Sulla base di una prassi consolidata di collaborazione con la Presidenza

del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria (DIE), l'Autorità ha sempre condotto verifiche periodiche sugli editori richiedenti i contributi per l'editoria. Dal 2009, a seguito dell'automazione dei controlli incrociati su alcune centinaia di soggetti, l'Autorità ha avviato decine di accertamenti ispettivi con il supporto del Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di finanza che hanno portato all'apertura di diversi procedimenti sanzionatori e, in alcuni casi, alla revoca del contributo da parte del DIE e segnalazione all'autorità giudiziaria. L'attività di controllo sui contributi all'editoria è stata, da ultimo, disciplinata con D.P.R. 223/2010 che ha previsto esplicitamente la partecipazione dell'Autorità alla verifica degli assetti degli editori richiedenti i contributi. In tale ambito, il 20 settembre 2011 l'Autorità e il DIE hanno sottoscritto un apposito Protocollo di Intesa volto, *inter alia*, a coordinare le verifiche ispettive da svolgere attraverso i rispettivi Nuclei speciali della Guardia di finanza, il cui ruolo si è rivelato essenziale nell'accertamento delle dichiarazioni rese al Registro in regime di sostanziale autocertificazione.

Attualmente, la principale sfida sul piano della gestione ordinaria riguarda un'ulteriore evoluzione tecnica del sistema in esercizio, che prevede il rifacimento sia del *front office* che del *back office* del Registro, con l'obiettivo globale del miglioramento della fruibilità dell'intero sistema. La principale innovazione in via di completamento riguarda l'adozione di una piattaforma integrata con il Portale delle imprese gestito dall'Unione delle Camere di Commercio (Unioncamere) con la finalità di consentire alle imprese di effettuare le comunicazioni obbligatorie a differenti amministrazioni mediante un'unica operazione. Tale semplificazione dovrebbe produrre sensibili vantaggi alle imprese in termini di semplificazione degli adempimenti e guadagni dell'efficienza complessiva del sistema, grazie alla condivisione e all'interscambio delle informazioni. In particolare, la predetta integrazione consentirà il "pre-caricamento" della modulistica e dei dati ROC già detenuti dal Registro delle Imprese e l'aggiornamento automatico delle dichiarazioni al ROC sulla base delle comunicazioni camerali di rilevanza per l'Autorità. Ulteriori attività volte a garantire l'integrazione e l'interoperabilità delle banche dati sono state avviate per l'accesso automatico al Sistema integrato di circolarità anagrafica INA-SAIA, diretto alla condivisione dei dati relativi alla autorizzazioni con il MISE – Dipartimento comunicazioni e per la sottoscrizione di una convenzione con l'Agenzia delle Entrate volta a migliorare la gestione delle informazioni relative ad enti non iscritti nel Registro delle Imprese (fondazioni, associazioni, onlus, enti no-profit, ecc.) che pure accedono a provvidenze ed agevolazioni tariffarie in forza dell'iscrizione al ROC.

## 2.4.2. IL CATASTO NAZIONALE DELLE INFRASTRUTTURE DI DIFFUSIONE

### Il Catasto nazionale delle frequenze radiotelevisive:

L'istituzione di una sezione speciale del ROC dedicata al Catasto nazionale delle frequenze radiotelevisive ha rappresentato una delle azioni fondamentali del processo di transizione al digitale terrestre in Italia (cfr. cap. 2.2.2). L'iniziativa congiunta avviata nel 2006

con l'allora Ministero delle comunicazioni (oggi MISE) ha consentito di ottenere per la prima volta una misura dell'effettivo uso delle frequenze e, più in generale, di disporre in maniera permanente di un quadro conoscitivo completo e affidabile sul sistema radiotelevisivo italiano.

### la prima fase di implementazione e la successiva gestione *online*.

Nella prima fase di implementazione (2006-2007), l'attività si è principalmente concentrata sulla raccolta dei dati relativi alle emittenti radiotelevisive operanti sul territorio, resa problematica dall'assenza di elenchi dei concessionari e di informazioni precise in relazione al rilascio dei titoli abilitativi, soprattutto per le emittenti

locali. A fronte di tale situazione, la scelta di assoggettare le comunicazioni sui diritti d'uso delle frequenze a un regime meramente dichiarativo - in luogo di attribuire alle stesse valore costitutivo - è stata pertanto dettata dall'esigenza di incentivare le iscrizioni da parte degli operatori. L'attività di raccolta dei dati ha quindi permesso di operare un primo censimento degli impianti radiotelevisivi, in ogni caso indispensa-

bile ai fini della pianificazione delle operazioni di transizione al sistema di trasmissione in tecnica digitale. Dopo la prima fase di implementazione, nel 2009 è stato avviato il sistema di gestione online, volto a consentire un monitoraggio costante delle dinamiche che caratterizzano l'utilizzo dello spettro elettromagnetico di radiodiffusione e, di conseguenza, di disporre di informazioni sufficientemente precise e rispondenti alla realtà fattuale, indispensabili allo svolgimento delle attività di pianificazione in questo settore (tabella 15).

**Tabella 15 – Catasto delle frequenze: impianti attivi per tipologia e qualità dei dati**

	2008	2009	2010	2011
<b>Impianti</b>				
<b>Televisione analogica</b>	20.132	18.364	12.263	8.000
<b>Televisione digitale</b>	4.722	6.253	10.404	14.416
<b>Radiofonia digitale</b>	263	264	264	263
<b>Qualità dei dati</b>				
<b>Nessuna anomalia</b>	0	887	2.257	5.835
<b>Anomalie lievi</b>	12.287	19.673	18.313	15.469
<b>Anomalie gravi</b>	12.830	4.321	2.361	1.375
Fonte: Autorità				

### Le attività di pianificazione e di vigilanza

L'evoluzione successiva dimostra che esso costituisce ormai un fondamentale punto di riferimento per tutte le attività tecniche e amministrative poste in essere nell'ambito del processo di transizione al digitale terrestre (cd. fase di *switch-off*). A partire dal 2010, ulteriori funzionalità in esercizio sono servite a mettere a disposizione degli operatori - e dei soggetti istituzionali preposti alla pianificazione delle frequenze - strumenti di gestione ancora più potenti, flessibili ed intuitivi. Si segnala, in particolare, la procedura di migrazione del sistema geodetico di riferimento attualmente utilizzato per le coordinate geografiche degli impianti (ED50) verso lo standard internazionale WGS84. Da segnalare anche l'utilizzo di un *software* di simulazione radioelettrica *CHIRplus\_BC* finalizzato al miglioramento continuo della qualità dei servizi di pianificazione basata sui dati del Catasto delle frequenze.

L'attività di vigilanza sui dati dichiarati ha consentito la cancellazione d'ufficio di decine degli impianti non attivi attraverso verifiche cartolari e sul campo. Al riguardo si sottolinea l'importante contributo della Polizia di Stato - Polizia postale e delle comunicazioni alle verifiche sul campo, effettuate altresì in collaborazione con gli ispettorati territoriali del MISE - Dipartimento delle comunicazioni.

### Il Catasto pubblico

Oltre a rappresentare un supporto nell'attività di pianificazione e allocazione delle frequenze, la messa a regime del Catasto ha consentito la verifica degli obblighi di copertura in capo ai soggetti concessionari, offrendo al contempo trasparenza sul sistema italiano della radiodiffusione televisiva. Al riguardo, merita particolare rilievo la realizzazione di un'applicazione accessibile via *web* attraverso la quale

tutti gli utenti di internet potranno consultare, senza necessità di preventiva autenticazione, una sezione ridotta del Catasto appositamente creata (cd. “Catasto pubblico”) contenente i dati essenziali degli impianti di diffusione operanti sul territorio. Questa azione è destinata, pertanto, a incrementare il numero di servizi telematici già offerti agli operatori, che a partire dal 2008 possono avvalersi di interfacce per l’accesso *online* ai fini della gestione delle dichiarazioni e della modifica dei dati che li riguardano.

**Tabella 16 – Catasto delle frequenze: tipologie di servizi telematici offerti**

	2008*	2009	2010	2011
<b>Accessi (log-on)</b>	64	10.778	13.592	10.800
<b>Inserimenti</b>	0	236	53	205
<b>Modifiche</b>	0	6.731	2.446	7.540
<b>Cessazioni</b>	0	1.211	1.664	2.771
<b>Trasferimenti</b>	0	1.310	1.225	473
<b>Subentri</b>	0	1.248	1.229	511
<b>Trasformazioni</b>	0	402	665	1.656

\* solo mese di dicembre, mese in cui il sistema informativo è entrato in funzione  
Fonte: Autorità

#### Box 4 – Le attività ispettive

L’evoluzione della disciplina in materia di ispezioni è stata scandita dal processo di apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni e dalla progressiva centralità che hanno assunto, in tale contesto, le questioni inerenti alla tutela dei consumatori. Nella prima fase della liberalizzazione, le attività ispettive si concentravano essenzialmente sulla verifica del rispetto degli obblighi gravanti sull’operatore *incumbent*. Con il consolidamento di nuovi operatori sul mercato e la crescente attenzione da parte delle associazioni di consumatori è emersa, invece, l’esigenza di verificare materialmente il comportamento di numerosi operatori. L’Autorità, pertanto, ha istituito, nel febbraio 2006, una struttura permanente a supporto dell’attività di accertamento strumentale all’esercizio dei poteri di vigilanza e sanzionatori, dotandosi di una compiuta disciplina delle ispezioni presso le sedi dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni (delibera n. 63/06/CONS). Inoltre, a testimonianza della costante attenzione dimostrata dall’Autorità nella garanzia dei diritti fondamentali, la disciplina dei poteri ispettivi è stata corredata da una “Carta dei diritti”, recante l’indicazione dei diritti e delle tutele a favore dei soggetti sottoposti a ispezione.

#### L’ampliamento delle attività

Peraltro, l’evoluzione della catena del valore e gli sviluppi della regolamentazione hanno reso necessario un ampliamento della sfera di applicazione soggettiva dei poteri ispettivi che, in virtù delle modifiche adottate dalla delibera n. 220/08/CONS, possono essere esercitati anche nei confronti di soggetti cd. “terzi”, vale a dire nei confronti delle imprese di cui si avvalgono gli operatori di comunicazione per lo svolgimento di attività



connesse ai propri servizi. A titolo di esempio, le modifiche introdotte hanno reso possibile verifiche presso *call-center* e centri servizi che gestiscono in *outsourcing* le relazioni commerciali con i consumatori e che, pertanto, possono concorrere alla piena attuazione della regolamentazione a tutela degli utenti. Il raggio d'azione del potere ispettivo dell'Autorità si è ulteriormente ampliato dal punto di vista delle attività oggetto di verifiche e sopralluoghi. Da ultimo, l'attribuzione all'Autorità di nuove competenze in materia di diritti sportivi ha reso necessario l'avvio di ispezioni a campione presso gli impianti ove si svolgono le competizioni, che hanno reso possibile l'accertamento di violazioni e irregolarità nell'esercizio dei diritti di cronaca sportiva, soprattutto da parte delle emittenti radiofoniche.

#### Le questioni affrontate

Nella prassi, l'adozione di una Carta dei diritti ha favorito l'instaurazione di rapporti collaborativi con i soggetti ispezionati, soprattutto per quanto riguarda gli operatori di comunicazioni elettroniche, rispetto ai quali l'accertamento ispettivo dell'Autorità si è in molti casi rivelato uno strumento utile all'emersione di problematiche organizzative oppure del settore commerciale, sfuggite agli ordinari meccanismi di controllo interno. Le questioni regolamentari la cui soluzione ha maggiormente beneficiato dell'esercizio di poteri ispettivi hanno riguardato, per esempio, i servizi non richiesti, le procedure di migrazione, il corretto utilizzo della numerazione, le modalità di instradamento comunicazioni satellitari, la pubblicità istituzionale di enti pubblici, il contributo dovuto all'Autorità, il versamento di canoni di concessione radiotelevisivo. Nel complesso, tra il 2006 e il 2011, l'Autorità ha condotto oltre 450 ispezioni nei confronti di un numero crescente di soggetti: si va da 7 operatori nel 2006 fino a 56 nel 2010, compresi editori e emittenti presso impianti sportivi.

Particolare rilievo meritano altresì le attività di verifica dei pagamenti dei canoni di concessione da parte dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni di radiodiffusione in ambito nazionale. L'attività in questione è stata inizialmente svolta tramite approfondimenti della documentazione inviata dai concessionari, nel corso dei quali, in più occasioni, è stato interessato il MISE – Dipartimento comunicazioni, al fine di ricostruire i dati disponibili. Successivamente, è stato realizzato un *database* e regionalizzato il controllo. Nel complesso, tale attività ha conseguito soddisfacenti risultati nel recupero dei crediti dovuti, per importi corrispondenti a diverse centinaia di migliaia di euro.

#### La collaborazione con la Guardia di finanza e la Polizia postale

Nell'ambito delle attività ispettive, il coordinamento con la Guardia di finanza e con gli organi della Polizia di Stato - Polizia postale e delle comunicazioni è risultato indispensabile ai fini di un efficace esercizio del potere ispettivo. Nel periodo considerato, i rapporti di collaborazione con questi corpi si sono evoluti nel segno di una forte integrazione e specializzazione dei nuclei dedicati e operanti presso l'Autorità.

## 2.5. I SERVIZI POSTALI

Il periodo di mandato consiliare si è concluso con un'importante novità per l'assetto organizzativo e funzionale dell'Autorità. Il cosiddetto "decreto salva Italia" (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201) ha infatti attribuito all'Autorità i compiti di regolazione e vigilanza sui servizi postali, precedentemente affidati alla – di fatto mai nata – Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale. Con le delibere n. 731/11/CONS e n. 65/12/CONS, l'Autorità ha pertanto modificato la propria struttura organizzativa con l'istituzione della Direzione Servizi postali e ne ha disciplinato le funzioni di regolamentazione, vigilanza e tutela degli utenti. Nei primi due mesi di operatività, l'Autorità ha così predisposto una prima ricognizione delle attività prioritarie per la realizzazione del processo di liberalizzazione e apertura della concorrenza del settore postale e dato avvio ai primi procedimenti a ciò finalizzati, instaurando altresì un'indispensabile interlocuzione con l'*incumbent*, gli operatori concorrenti e gli attori istituzionali di livello nazionale ed europeo coinvolti.

### La segnalazione al Parlamento e al Governo del 2010

Il trasferimento di competenze, svolte fino al 2011 dalla Direzione generale per la regolamentazione del settore postale del MISE, al regolatore dei mercati delle comunicazioni ha risposto a diverse esigenze, già evidenziate dall'Autorità con la Segnalazione del 19 febbraio 2010, trasmessa al Governo e al Parlamento in occasione

della presentazione del disegno di legge di recepimento della direttiva 2008/6/CE, che ha portato a compimento il processo di apertura del mercato dei servizi postali. Nella segnalazione l'Autorità aveva infatti rilevato la necessità che fosse istituita un'autorità indipendente, strutturalmente e funzionalmente separata dall'*incumbent* (attualmente controllato direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze per il 65% e, indirettamente, dalla Cassa depositi e prestiti per il 35%). Tale situazione era peraltro già stata oggetto di censure nell'ambito di una procedura di infrazione comunitaria aperta nei confronti della Repubblica italiana per la mancata istituzione di un'autorità nazionale indipendente di regolamentazione dei servizi postali. Al riguardo, la segnalazione aveva altresì sottolineato l'opportunità di ottimizzare l'impiego di risorse pubbliche mediante l'attribuzione all'Autorità delle funzioni spettanti al regolatore indipendente, in virtù della specializzazione settoriale e delle competenze tecniche ad essa riconosciute. In definitiva, la novella legislativa intervenuta con il "decreto salva Italia" ha accolto una soluzione da tempo caldeggiata dall'Autorità, allineando l'Italia al modello dominante in Europa dove si tende a valorizzare le sinergie esistenti nei settori delle comunicazioni elettroniche e postali: in ben venti Stati europei le autorità nazionali di regolamentazione delle comunicazioni si vedono attribuita anche la competenza in materia postale.

### Il contesto internazionale

Il percorso regolamentare tracciato in ambito europeo per i due settori è, del resto, speculare. Per esempio, le esigenze di armonizzazione hanno giustificato la costituzione di figure organizzative

di coordinamento quali *ERG-Post*, il Gruppo europeo dei regolatori postali, istituito nel 2010 e costituito dai vertici delle 27 Autorità nazionali indipendenti di Regolamentazione degli Stati membri, cui attualmente partecipa a pieno titolo l'Autorità. In tal modo, l'esercizio dei nuovi compiti potrà avvalersi di un proficuo scambio di esperienze e buone prassi mediante attività che, al momento, si concentrano sui seguenti gruppi di lavoro: contabilità regolatoria; calcolo del costo netto del servizio universale; soddisfazione degli utenti; prodotti transfrontalieri; condizioni di accesso all'ingrosso.

### Il programma degli interventi

Il requisito di indipendenza del regolatore - già previsto dalla prima direttiva europea di liberalizzazione del settore (direttiva 97/67/CE) e ribadito dalla più recente direttiva 2008/6/CE - non rappresen-

tava, peraltro, l'unico aspetto problematico nella trasposizione delle direttive europee. In effetti, il nodo della piena ed effettiva separazione strutturale tra le funzioni di regolamentazione e le attività inerenti alla proprietà o al controllo si legava ad altre criticità rilevate, di recente, da una prima ricognizione operata dalla nuova Direzione Servizi postali. Tra queste figurano il mantenimento in monopolio di alcuni servizi postali; le condizioni di accesso alle infrastrutture essenziali; il regime fiscale agevolato delle prestazioni rientranti nel servizio universale; la durata quindicennale della designazione del fornitore e l'ampiezza, la modalità di calcolo del costo netto e il sistema di finanziamento del servizio universale, quali aspetti prioritari su cui concentrare l'attività.

A soli due mesi dalla sua istituzione, e sulla base di un'approfondita analisi del quadro normativo di riferimento, la Direzione Servizi postali ha dato avvio a un calendario di incontri con gli attori istituzionali e del mercato coinvolti nel processo di liberalizzazione, sia nazionali che europei, e pianificato un articolato programma di interventi che vanno dall'avvio di procedimenti in materia di accesso e servizio universale, alla predisposizione delle condizioni generali di rilascio dei titoli abilitativi, dall'analisi della contabilità e delle condizioni tecniche ed economiche dei servizi offerti dall'*incumbent*, alla disciplina dei poteri sanzionatori. Di particolare rilievo è, infine, l'attività in materia di tutela degli utenti, volta a rendere immediatamente operativo il *contact center* per la gestione dei reclami in materia postale e a definire le relative procedure di gestione, nonché le procedure di conciliazione.