

2019

5.

I risultati conseguiti e i programmi di lavoro



Introduzione

La verifica *ex post* è un elemento chiave dell'impegno che l'Autorità profonde nell'ottica di assicurare un miglioramento progressivo della qualità della regolazione, da valutarsi secondo parametri di trasparenza, efficacia, efficienza e adeguatezza (proporzionalità) delle misure adottate rispetto all'esigenza di minimizzarne i costi nello svolgimento dei compiti istituzionali che la legge affida al regolatore delle comunicazioni.

Questa impostazione riflette gli orientamenti adottati dalla Commissione europea nella *Better Regulation Agenda 2015*⁹⁶. Nello stesso anno, il 2015, l'Autorità ha adottato un piano di lavoro in materia di *better regulation* che ha recepito gli indirizzi europei e nazionali, promuovendone gli obiettivi di fondo: (i) applicazione sistematica del principio c.d. "evaluate first" attraverso la verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione (VIR); (ii) assoggettamento delle proposte di avvio di nuovi interventi regolamentari ad analisi di impatto *ex ante* (AIR); (iii) riduzione degli oneri amministrativi; (iv) partecipazione attiva degli interessati ai processi di valutazione e monitoraggio.

Negli ultimi quattro anni l'attuazione del piano ha consentito di realizzare una piena integrazione tra gli strumenti di valutazione a supporto delle decisioni dell'Autorità (AIR e VIR) con il sistema di gestione dei dati statistici che alimentano le principali banche dati dell'Autorità e il monitoraggio dell'attività regolatoria sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi predefiniti. Questo sistema è diretto a consentire revisioni periodiche della regolamentazione in un'ottica di continuo miglioramento della qualità. L'approccio seguito è di tipo "ciclico", ovvero privilegia una visione complessiva e unitaria dell'attività regolatoria a discapito di verifiche puntuali sui risultati di singoli procedimenti.

In particolare, per ciò che concerne la VIR, la verifica *ex post* si svolge attraverso una valutazione complessiva dell'impatto delle politiche settoriali attuate nell'ultimo anno, al fine di evidenziare risultati, criticità e possibili correttivi anche attraverso eventuali revisioni delle regole vigenti o nuovi interventi regolamentari. Nel lessico delle politiche europee di *better regulation*, questo tipo di verifica *ex post*, complessiva e unitaria, è definita "fitness check" in quanto finalizzata

a identificare, in particolare, "gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci" rinvenibili in un dato ciclo regolatorio, anche al fine di individuare le misure correttive effettivamente necessarie nei processi di revisione e riforma normativa.

Se la VIR rappresenta un percorso valutativo propedeutico all'individuazione dei principali plessi normativi e ambiti di regolamentazione da riformare, l'applicazione dell'AIR nell'ultimo biennio ha dimostrato pari efficacia quale strumento di supporto alle decisioni di carattere strategico. Nel 2018, infatti, l'Autorità ha ultimato la sperimentazione di linee guida metodologiche interne prevista dal nuovo regolamento adottato con la delibera n. 125/16/CONS recante "Disposizioni in materia di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)".

La sperimentazione ha consentito di verificare che la metodologia utilizzata dall'Autorità per l'applicazione dell'AIR rappresenta nel complesso un valido ausilio nello svolgimento di analisi di impatto socio-economico a supporto dei processi decisionali, in quanto consente di pervenire a valutazioni quantitative e puntuali che si avvalgono della disponibilità di informazioni e dati di monitoraggio

⁹⁶ *Better regulation for better results – An EU agenda [COM(2015) 215 of 19 May 2015].*

aggiornati. Al contempo, è emerso che l'apporto dell'AIR nell'attività procedimentale è massimizzato quando l'analisi *ex ante* trova applicazione già nella fase strategica del processo decisionale, assicurando in tal modo anche un pieno raccordo con la VIR.

L'elemento di raccordo tra verifica *ex post* e analisi *ex ante* dell'impatto regolamentare è dato infatti dalla messa a regime del sistema di monitoraggio illustrato nel Paragrafo 5.1. Attraverso l'implementazione del monitoraggio *in itinere*, infatti, è possibile garantire il regolare svolgimento della VIR contestualizzando i dati quantitativi e qualitativi in un più ampio e dettagliato rendiconto sull'attività svolta dal regolatore alla luce dell'evoluzione del settore. Gli indicatori utilizzati per la VIR sono frutto di un progressivo affinamento della metodologia di *fitness check* applicata all'attività regolatoria, in ragione del costante aggiornamento e perfezionamento delle basi di dati disponibili e dei processi comunicativi interni alle strutture interessate.

La messa a regime del sistema di indicatori, alimentati attraverso la cooperazione di tutte le unità organizzative interessate, consente di ottenere valutazioni dei risultati dell'attività regolamentare fondate su una robusta analisi quantitativa e dirette all'individuazione di punti di forza e di debolezza del ciclo regolatorio vigente.

Come ogni anno, dunque, la VIR presenta lo stato di avanzamento dei principali ambiti di attività nei settori di intervento dell'Autorità, valutandone la qualità e l'adeguatezza delle misure adottate in rapporto agli obiettivi generali della regolazione. Questo tipo di analisi si conclude, pertanto, con un piano di monitoraggio degli indicatori da utilizzare per la VIR del prossimo anno (2020), finalizzato ad assicurare *accountability* e comparabilità – anche su un arco di tempo plu-

riennale – ai risultati della valutazione. La pubblicazione di tali risultati all'interno della Relazione annuale garantisce, a sua volta, trasparenza e obiettività all'esercizio di valutazione.

5.1 Il piano di monitoraggio delle attività dell'Autorità

Nel rappresentare l'elemento di raccordo tra l'AIR e la VIR, la predisposizione di un piano di monitoraggio e la realizzazione di una valutazione *in itinere*, si colloca all'interno del percorso circolare di analisi degli effetti della regolamentazione lungo il ciclo regolatorio (Figura 5.1.1).

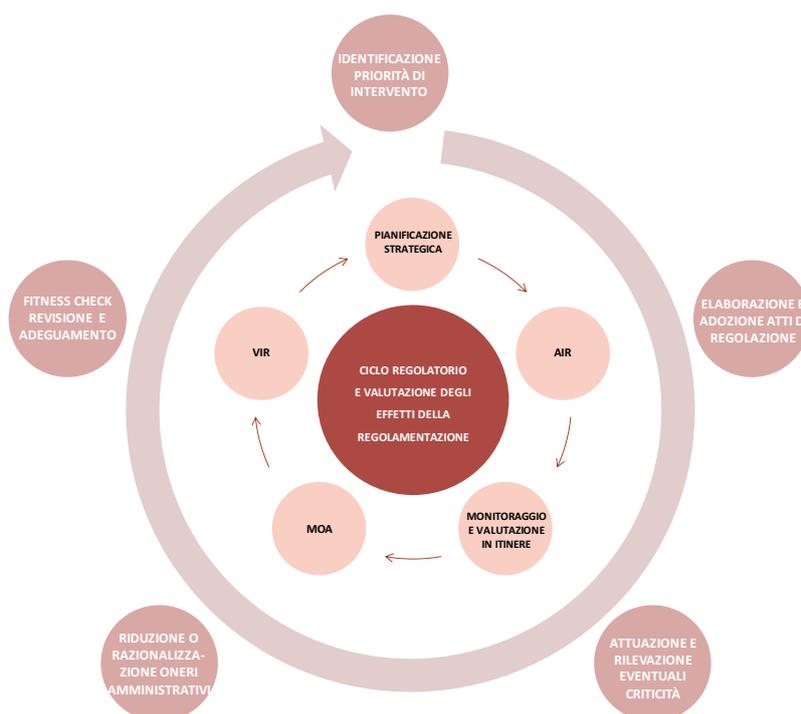
La verifica *ex post* si serve, dunque, degli indicatori di monitoraggio – unitamente agli altri strumenti di *better regulation* (AIR e MOA - Misurazione degli Oneri Amministrativi) – con l'obiettivo di esaminare l'efficacia e l'efficienza lungo il ciclo regolamentare, ossia di verificare la capacità del regolatore di raggiungere gli obiettivi generali assegnati dalla legge, unitamente

a quelli di volta in volta pianificati dal regolatore stesso alla luce dell'evoluzione del contesto tecnologico e di mercato e degli esiti dell'attività di *fitness check* a conclusione del precedente ciclo regolatorio. Questo tipo di valutazione è altresì diretto a verificare i benefici netti per tutti i destinatari della regolamentazione.

In questo quadro, gli obiettivi rispetto ai quali le valutazioni vengono effettuate, sono definiti all'interno dell'articolato processo che culmina nella pianificazione strategica dell'Autorità, nella quale sono individuate le priorità di intervento rispetto alle quali sono definiti tutti i sistemi di valutazione, interni ed esterni, dell'Autorità. Questo processo è stato nel tempo affinato e strutturato, fino a definire una mappa logica che mostra come gli obiettivi, ai diversi livelli, contribuiscano all'attuazione della missione istituzionale, componendosi all'interno di un disegno strategico complessivo e coerente.

Nell'ambito del modello di pianificazione adottato dall'Autorità, e ar-

Figura 5.1.1 - Ciclo regolatorio e strumenti di valutazione



ticolato su tre livelli gerarchici – obiettivi generali, strategici e annuali⁹⁷ – gli indirizzi di programmazione strategica per il triennio 2018-2020 confermano gli obiettivi individuati con l’aggiornamento del Piano della *performance* del triennio 2017-2019 proponendo le linee strategiche riepilogate nella Tabella 5.1.1.

Ciò premesso, la VIR costituisce un meccanismo di valutazione degli effetti della regolamentazione lungo il ciclo regolatorio, rispetto, in particolare, agli obiettivi strategici, e rappresenta uno strumento di valutazione con valenza esterna che contribuisce all’*accountability* del regolatore. Di conseguenza, la Relazione annuale al Parlamento rappresenta la sede naturale per la presentazione dei principali risultati di tale verifica.

Pertanto, come per gli anni precedenti, la sezione successiva è dedicata prima (Paragrafo 5.2) ai risultati del piano di monitoraggio e, successivamente (Paragrafo 5.3), ai programmi di lavoro per il prossimo anno.

Nello specifico, con riferimento al piano di monitoraggio, i risultati della valutazione *in itinere* e della verifica *ex post* della regolamentazione da questo evidenziati saranno presentati attraverso un’analisi quantitativa dell’andamento di una serie di indicatori afferenti alle diverse linee strategiche il cui dettaglio è riportato nella Tabella 5.1.1. Come definito lo scorso anno, la verifica di tipo qualitativo dello stato di avanzamento delle attività, svolte nell’attuazione degli obiettivi fissati con la pianificazione strategica, diviene, invece, parte del sistema di valuta-

Tabella 5.1.1 - Struttura del piano di monitoraggio

Linee strategiche	Indicatori
Definizione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi	Numero di operatori Quote di mercato Indici di concentrazione Indici di concorrenza infrastrutturale Copertura delle reti NGA Penetrazione delle linee NGA per classe di velocità Punti di accettazione postali
Efficiente allocazione delle risorse scarse: radiospettro, numerazione	Banda assegnata ai servizi di telecomunicazioni mobili Copertura reti mobili Copertura rete radiofonica DAB Utilizzo capacità trasmissiva <i>multiplex</i>
Tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione	Quote dei leader nei mercati dei media Indici di concentrazione nei mercati dei media % <i>audience</i> tv leader di mercato % tirature quotidiani leader di mercato Numero ore di informazione – Servizio pubblico radiotelevisivo Tempo di parola dei soggetti sociali nei Tg Quote di programmazione di opere europee e italiane Quote di investimento in opere europee e italiane
Tutela dell’utenza e delle categorie deboli	Indici dei prezzi dei servizi <i>retail</i> Qualità del servizio universale Prestazioni delle reti mobili 4G Vantaggi economici diretti per i consumatori (rimborsi, indennizzi, storni fatture) Conciliazioni
Diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali	% adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione % ordini di disabilitazione dell’accesso % violazioni gravi o massive
Efficienza, efficacia e trasparenza dell’azione amministrativa	Volumi di segnalazioni da parte di utenti Volumi di comunicazioni con operatori Tempi medi procedimenti ROC Procedimenti sanzionatori conclusi % controversie operatori-utenti concluse % ordinanze e sentenze Tar e CDS favorevoli
Rafforzamento del ruolo AGCOM nell’ambito degli organismi internazionali	Numero di incarichi di responsabilità assunti Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro/gemellaggi

⁹⁷ Gli “obiettivi generali”, di lungo periodo, prescindono dagli indirizzi di volta in volta dettati dagli organi collegiali dell’Autorità, in quanto direttamente riconducibili al mandato istituzionale definito nel quadro normativo di riferimento. Ai livelli inferiori del c.d. albero della *performance* si collocano gli “obiettivi strategici”, di medio periodo (convenzionalmente fissato di tre anni), individuati prendendo atto delle risorse a disposizione e del contesto interno ed esterno corrente, che guidano l’attività dell’Autorità fissando le priorità di intervento sulla base delle quali orientare l’azione amministrativa, e gli “obiettivi annuali”, di breve periodo (un anno), che determinano il piano di azione e concretizzano le attività idonee al raggiungimento degli obiettivi strategici.

zione della *performance* organizzativa e individuale, coerentemente con le finalità di quest'ultima.

Il piano di monitoraggio si basa, quindi, su una serie di indicatori che offrono una rappresentazione sintetica e misurabile in termini quantitativi dell'andamento dei settori oggetto di regolamentazione dell'Autorità sulla base delle linee strategiche presentate nella precedente Relazione annuale, e riprese nel successivo Paragrafo 5.3, per la definizione dei programmi di lavoro dell'anno a venire.

5.2 I risultati del piano di monitoraggio

Nel seguito sono presentati i risultati del piano di monitoraggio volto alla verifica, complessiva e unitaria, dello stato di attuazione degli obiettivi regolamentari. Come per gli anni scorsi, gli indicatori che costituiscono tale sistema sono presentati per linea strategica e riportano il valore dell'anno 2018 unitamente a quello degli anni precedenti. Il periodo di riferimento è, salvo diversa indicazione, l'anno solare.

Definizione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi

La promozione della concorrenza nei mercati delle comunicazioni rappresenta un obiettivo fondante dell'Autorità per il miglioramento dell'efficienza allocativa, produttiva e dinamica e, quindi, per il miglioramento del benessere sociale.

Nel perseguimento di tale missione, il regolatore si scontra con un contesto attraversato da notevoli cambiamenti, nel caso del comparto delle comunicazioni quantomai rapidi e profondi. Di conseguenza i risultati dell'intervento regolatorio in termini di dinamiche concorrenziali possono essere correttamente inquadrati alla luce dell'evol-

uzione delle condizioni strutturali e congiunturali dei mercati, che sono state illustrate nel Capitolo III, e considerando congiuntamente le interrelazioni tra il contesto di mercato e le attività svolte dall'Autorità nelle diverse aree di intervento, queste ultime presentate nel Capitolo II.

Il piano di monitoraggio (Tabella 5.2.1) offre, quindi, un quadro generale sintetico degli esiti di tali interrelazioni e denota una situazione nel complesso positiva per ciò che concerne l'obiettivo di promozione della concorrenza, sebbene diversamente articolata nei singoli settori di competenza dell'Autorità, in ragione delle loro peculiari caratteristiche strutturali.

Per quanto riguarda i servizi di comunicazione elettronica, si osserva un progressivo miglioramento dei principali parametri di concorrenza, visibile dalla diminuzione della quota di mercato dell'*incumbent* nel segmento di accesso alla rete fissa, che nel 2018 raggiunge il 50% sul totale delle linee di accesso (54% nel 2017), e da un medesimo trend discendente nei servizi a banda larga, dove la quota di mercato resta saldamente al di sotto del 50% (44% nel 2018), confermando così la tendenza degli ultimi anni. Parallelamente si riduce anche la concentrazione, come emerge dai relativi indici: in termini di linee di accesso vi è stata una riduzione tra il 2017 e il 2018, mentre in termini di ricavi da servizi a banda larga tra il 2017 e il 2018 l'indice è rimasto in sostanza piuttosto stabile (+0,5% nell'anno).

L'aumento della concorrenza nel periodo monitorato è legato a un progresso nell'utilizzo dei servizi regolamentati da parte degli operatori concorrenti dell'*incumbent*, ma anche alla crescente infrastrutturazione degli operatori alternativi e alla possibilità per questi di raggiungere l'utente finale mediante l'accesso a reti alternative a quella

di Telecom Italia, in particolare utilizzando quella dell'operatore "*wholesale only*" Open Fiber.

Nello specifico, i dati di quest'anno confermano come il consolidamento della concorrenza infrastrutturale si stia realizzando grazie all'avanzamento del processo di infrastrutturazione degli operatori alternativi, rilevabile dall'aumento della domanda di quei servizi all'ingrosso forniti da Telecom Italia (ULL, VULA e SLU) che richiedono maggiori investimenti nella rete e potenziano al contempo la capacità competitiva; la richiesta di questo tipo di servizi, infatti, continua a incrementarsi anche nel 2018, in misura pari al 4% rispetto all'anno precedente. Specularmente si conferma la diminuzione della domanda di servizi all'ingrosso di tipo *bitstream* e WLR (-13% nel 2017), in decisa riduzione a partire dal 2014, la quale è indicativa di come la concorrenza tra gli operatori alternativi e Telecom Italia sui servizi di accesso di rete fissa si concentri nelle aree del territorio oggetto di investimenti in proprie infrastrutture.

Inoltre, si osserva che l'avanzare della concorrenza infrastrutturale è legato in particolare all'acquisto sempre crescente di servizi in fibra da parte degli operatori, che risulta più che raddoppiato tra il 2017 e il 2018, e all'ampio ricorso a servizi VULA, quasi triplicato in un anno. Questi andamenti si riflettono sulla dinamica e sulla composizione degli indici di infrastrutturazione INF1 e INF2, i quali misurano le percentuali di linee che – rispettivamente – si attestano almeno alla centrale locale (INF1) e almeno all'armadio di strada (INF2). Infatti, l'indice INF1 nel 2018 resta su valori elevati, pari a 88% e in leggera crescita, mentre la percentuale di linee che si attestano all'armadio (INF2) quest'anno ha raggiunto il 35% del totale degli accessi alla centrale locale, con un incremento di 3 punti percentuali rispetto al

2017, cui – appunto – ha contribuito la crescita della domanda di servizi all'ingrosso in fibra e VULA.

In definitiva, la concorrenza nei servizi di comunicazione elettronica, e in particolare la concorrenza infrastrutturale, continua a registrare dei progressi che dai mercati all'ingrosso si riverberano nei mercati *retail* e si traducono in una scelta più ampia per i consumatori, in servizi di qualità migliore e prezzi più concorrenziali.

Il contributo del regolatore in tale direzione è rilevante e si esplica nella regolamentazione dell'accesso all'ingrosso, nelle attività di vigilanza, costantemente effettuate sulla condotta degli operatori con significativo potere di mercato nei diversi mercati rilevanti, nonché nell'aggiornamento del quadro regolamentare sviluppato dall'Autorità mediante l'analisi dei mercati.

In proposito, il dettaglio di quanto svolto quest'anno è oggetto di approfondimento nel Capitolo II della Relazione, ma vale qui osservare che i risultati concorrenziali sono rimarchevoli, se si considera che gli ambiti in cui interviene l'Autorità, per la promozione della concorrenza nei mercati dei servizi di comunicazione elettronica, si sono estesi nel tempo (ad esempio alle comunicazioni *machine-to-machine*, ai sistemi di *smart metering*, alle attività di supporto alla Strategia italiana per la banda ultra-larga) e sono diventati via via più complessi (lo dimostra ad esempio l'istituzione di numerosi tavoli tecnici per la risoluzione di specifiche problematiche o anche l'attività di risoluzione delle controversie tra operatori).

Venendo ai risultati di efficienza dinamica, ossia di promozione dell'innovazione, uno degli esiti che l'Autorità monitora costantemente è il raggiungimento degli obiettivi della *Digital Agenda* per lo sviluppo delle reti a banda larga e ultra-larga. Al riguardo, il Capitolo III ha fornito delle indicazioni sull'evoluzione

degli investimenti in immobilizzazioni che mostrano, a partire dal 2015, una generale ripresa, confermata anche nel 2018. Ciò sembra essersi tradotto in un aumento degli investimenti nelle infrastrutture di rete, come si evince dall'analisi dei dati di copertura. In particolare, dal monitoraggio effettuato dalla Commissione europea (*Digital Scoreboard*), emerge che nel 2018 le unità immobiliari raggiunte da reti NGA rappresentano in Italia il 90% a fronte di una copertura NGA media europea pari a circa l'80%.

Si evidenzia, dunque, come l'Italia abbia fatto grandi progressi nella realizzazione delle reti di nuova generazione, attraverso un percorso di sviluppo favorito dal contesto macroeconomico, in ripresa negli ultimi tre anni, e sostenuto dalle iniziative di *policy* e dalla regolamentazione.

Per quanto attiene al ruolo dell'Autorità, si rammentano alcuni elementi chiave che possono aver contribuito agli avanzamenti descritti, quali *inter alia* il mantenimento di una corretta concorrenza nelle aree in cui le reti a banda ultra-larga sono realizzate con fondi pubblici (attraverso i pareri resi alle stazioni appaltanti); il monitoraggio della connettività a banda ultra-larga nelle aree oggetto di finanziamento; il contributo al coordinamento degli investimenti e alla trasparenza delle informazioni mediante la banca dati delle reti di accesso a internet, consultabile non solo dagli operatori ma anche da tutti gli altri *stakeholder*.

Se la copertura fornisce indicazioni sul versante dell'offerta e sugli sforzi compiuti dalle imprese, sul versante della domanda gli indicatori di penetrazione delle linee a banda ultra-larga suggeriscono che nel corso del 2018 vi è stato un incremento della diffusione di tali servizi, pari a circa due punti percentuali, sia per le linee con velocità superiore a 100 Mbps, che nel 2018 rappresen-

tano circa il 12% delle linee *broadband*, sia per quelle con velocità compresa tra 30 Mbps e 100 Mbps, nel 2018 pari a circa il 22%. Guardando i tassi di crescita della diffusione, si registra un rallentamento dell'adozione dei servizi a banda ultra-larga, legata verosimilmente alla saturazione della crescita della domanda nelle aree metropolitane (v. Capitolo III, anche per l'analisi territoriale della diffusione delle reti *broadband* e *ultrabroadband*).

Nel quadro di un progressivo miglioramento nell'adozione dei servizi a banda larga e ultra-larga da parte degli utenti finali, emerge tuttavia il distacco con i dati di offerta e si osserva ancora una distanza dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei. Al riguardo, secondo i dati forniti dalla Commissione europea, in Italia la diffusione tra le famiglie dei servizi in fibra, nonostante sia in crescita, si colloca ancora su valori bassi se confrontati con altri Paesi europei: nel 2018 infatti l'Italia risulta tra gli ultimi posti in Europa, al terz'ultimo (prima di Cipro e Grecia) per ciò che riguarda il *take-up* delle reti con velocità pari almeno a 30 Mbps e al quart'ultimo (prima di Croazia, Cipro e Grecia) per ciò che attiene al *take-up* delle reti con velocità pari o superiori a 100 Mbps.

In particolare, l'analisi temporale mostra, come detto, un avanzamento nell'adozione dei servizi *ultrabroadband* tra il 2017 e il 2018. La percentuale di famiglie italiane che possiede un accesso a servizi con velocità ≥ 30 Mbps, infatti, è cresciuta di circa 5 punti percentuali (da 6,6% a 12,2%), mentre lo stesso indicatore riferito alle linee con velocità almeno pari a 100 Mbps è cresciuto di circa 4 punti percentuali nell'anno, passando da 1,1% a 4,8%. Alla luce dei dati, degli studi e degli approfondimenti condotti, relativamente alla penetrazione dei servizi, l'Autorità continua a sostenere che la diffusione della banda ultra-larga

necessita anche di politiche pubbliche specifiche di sostegno alla domanda, auspicabili nell'ottica di promuovere non solo e non tanto l'adozione dei servizi *broadband* e *ultrabroadband*, ma soprattutto per la diffusione della cultura digitale, che costituisce un obiettivo di più ampia portata, con riflessi sull'economia ma anche sull'evoluzione della società italiana negli anni a venire. In tale prospettiva, l'impostazione del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche sembra riconoscere la rilevanza del processo di adozione dei servizi da parte degli utenti, tanto da annoverare l'accesso e il *take-up* delle reti ultra veloci tra gli obiettivi del quadro regolamentare.

Con riferimento alle condizioni concorrenziali del settore postale, quest'anno, dopo il completamento da parte dell'Autorità delle attività per il corretto avvio della liberalizzazione dei servizi di notifica di atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada – ultimi servizi rimasti nell'area di riserva dell'ex monopolista – sono state ultimate anche le procedure amministrative da parte del MISE, previste dal Regolamento dell'Autorità approvato con la delibera n. 77/18/CONS, e sono state rilasciate le prime licenze speciali per la fornitura dei suddetti servizi.

L'Autorità, inoltre, come visto nel Capitolo II, ha continuato non solo a regolare e vigilare sul mercato, ma ha anche intrapreso un'attività di analisi del mercato di consegna dei pacchi, interessato da importanti sviluppi legati al commercio elettronico e dal ruolo esercitato dalle piattaforme online.

In effetti, l'azione regolamentare svolta nell'anno mette in evidenza come il settore postale costituisca un ambito composito e in evoluzione, in cui opera una varietà di soggetti che svolgono numerose attività, alcune anche ai confini del settore o completamente al di fuori

dello stesso (l'esempio di Amazon è al riguardo emblematico). Pertanto, il numero di imprese si mantiene elevato, attestandosi quest'anno a 3.056 soggetti, con un incremento nel tempo, dovuto in parte all'ingresso di nuove imprese e in parte all'emersione di soggetti che esercitavano abusivamente l'attività e che hanno regolarizzato la propria posizione spontaneamente o a seguito di un procedimento sanzionatorio dell'Autorità.

La notevole frammentazione dell'offerta e la vivacità del processo di entrata nel mercato sono in ogni modo indicativi di una struttura caratterizzata da barriere all'ingresso tecniche e/o economiche non eccessivamente elevate e che il settore – almeno in alcuni segmenti – viene considerato dagli investitori promettente. La frammentazione induce, peraltro, ad attivare forme di cooperazione tra imprese per ottenere una copertura territoriale superiore.

In tal senso, le caratteristiche strutturali menzionate, evidenziate anche gli scorsi anni, naturalmente permangono e fanno sì che gli operatori di dimensioni maggiori continuino ad occupare il ruolo di leader di mercato, a fronte di frange di imprese di piccole dimensioni che, di contro, non sono in grado di esercitare una consistente pressione concorrenziale.

Ciò accade tanto per i servizi postali tradizionali, nel cui mercato Poste Italiane, Nexive e Fulmine sono i principali operatori, quanto per i servizi di corriere espresso, in cui i leader di mercato sono grandi gruppi internazionali.

Nello specifico, il settore postale presenta assetti concorrenziali variegati nelle diverse aree di mercato che lo compongono: nel mercato dei prodotti del servizio universale è attivo un unico operatore, Poste Italiane; il mercato di prodotti postali che non rientrano nel servizio universale presenta una condizione

differente a seconda che si considerino la corrispondenza di lettere e i pacchi. Quest'ultimo segmento, in particolare, vede la presenza degli operatori di corriere espresso, ambito che può dirsi concorrenziale. Con riferimento al mercato dei servizi postali non rientranti nel servizio universale e relativamente alla sola spedizione di lettere, la situazione è più complessa poiché è un ambito potenzialmente competitivo ma in cui la posizione dell'ex monopolista è ancora solida. Infatti, la quota di mercato di Poste Italiane e l'indice di concentrazione HHI indicano che l'operatore *incumbent* mantiene una posizione di forza sul mercato: Poste Italiane detiene circa il 71% del mercato e i livelli di concentrazione superano i 5.500 punti.

In generale, i risultati concorrenziali di questo mercato dipendono dalle condizioni di declino strutturale della domanda di servizi di corrispondenza tradizionale (v. Capitolo III), e anche, come visto, dall'eccesso di frammentazione che non permette in ogni caso di competere efficacemente con l'ex monopolista, benché i servizi a valore aggiunto costituiscano un'occasione di valorizzazione del prodotto postale e, dunque, una potenziale fonte di ricavo e di ampliamento della base clienti.

Nonostante tali difficoltà, grazie anche all'espansione del segmento di consegna dei pacchi e alla liberalizzazione dei servizi di notifica, si assiste a un graduale, ancorché lento, rafforzamento dei principali operatori concorrenti, che si riflette nell'incremento della percentuale di punti di accettazione a essi appartenenti, passati nel 2018 da circa 31% a circa 34%. Questo indica che vi è una presenza più capillare degli operatori alternativi e che, più in generale, cresce notevolmente il numero di punti di accettazione (da 16.287 nel 2017 a 19.493 nel 2018) con effetti positivi per gli utenti.

Tabella 5.2.1 - Piano di monitoraggio per la regolazione pro-concorrenziale dei mercati

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	
DEFINIZIONE DI UNA REGOLAMENTAZIONE PRO-CONCORRENZIALE E CONVERGENTE PER LO SVILUPPO DI RETI E SERVIZI	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nei mercati dell'accesso	Quota sul totale delle linee	Comunicazioni elettroniche	61,0%	58,0%	56,0%	54,0%	50,0%	
		Quota sul totale delle linee a banda larga		48,0%	47,0%	46,0%	45,0%	44,0%	
	Indice di concentrazione	Indice HHI - linee di accesso	Comunicazioni elettroniche	4.065	3.807	3.567	3.351	3.095	
		Indice HHI - ricavi da servizi <i>broadband</i>		2.626	2.603	2.594	2.475	2.489	
	Risalita nella scala degli investimenti	Variazione della domanda di linee in ULL+SLU+VULA (var. % rispetto all'anno precedente)		Comunicazioni elettroniche	1,0%	5,0%	5,0%	7,0%	4,0%
		Variazione della domanda di linee in <i>bitstream</i> + WLR (var. % rispetto all'anno precedente)			-4,0%	-7,0%	-8,0%	-10,0%	-13,0%
		Indice INF1 Infrastrutturazione di I livello ⁽¹⁾ (%)			85,0%	85,0%	86,0%	87,0%	88,0%
		Indice INF2 Infrastrutturazione di II livello ⁽²⁾ (%)			15,0%	20,0%	27,0%	32,0%	35,0%
	Copertura NGA ⁽³⁾	Unità immobiliari raggiunte	Comunicazioni elettroniche	24,0%	46,0%	72,0% ⁽⁴⁾	87,0% ⁽⁵⁾	90,0% ⁽⁵⁾	
	Penetrazione dei servizi NGA	Linee con velocità ≥30 Mbps e <100 Mbps (% linee BB)		Comunicazioni elettroniche	3,0%	6,0%	12,2%	19,7%	21,8%
		Linee con velocità ≥100 Mbps (% linee BB)			0,4%	1,0%	2,8%	10,6%	12,5%
	Numero di operatori postali	Imprese titolari di licenza e/o autorizzazione		Servizi postali	2.469	2.519	2.776	2.904	3.056
	Punti di accesso <i>retail</i> alla rete postale	Totale punti di accettazione degli operatori postali		Servizi postali	15.393	15.256	15.719	16.287	19.493
		Punti di accettazione degli operatori alternativi sul totale dei punti di accettazione (%) ⁽⁶⁾			14,0%	14,5%	26,2%	30,6%	33,7%
	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nel servizio postale non universale	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> - ricavi ⁽⁷⁾		Servizi postali	65,7%	68,2%	67,7%	68,5%	71,4%
	Indice HHI	Indice di concentrazione nel servizio postale non universale - ricavi ⁽⁷⁾		Servizi postali	4.778	5.075	5.096	5.185	5.516

⁽¹⁾ L'indice INF1 è dato dal rapporto tra la somma delle linee in ULL, WLR, SLU, VULA, fibra e FWA e la somma delle linee *bitstream*, ULL, WLR, SLU, VULA, fibra e FWA.

⁽²⁾ L'indice INF2 è dato dal rapporto tra la somma delle linee in SLU, fibra e FWA sul totale delle linee in ULL, WLR, SLU, VULA, fibra e FWA.

⁽³⁾ Il dato relativo al 2014 e al 2015 è calcolato su una base di 24,1 milioni di unità immobiliari (abitazioni occupate da almeno una persona).

⁽⁴⁾ Il valore del 2016, riportato in tabella, è tratto dal rapporto della Commissione europea "Europe's digital progress report 2017".

⁽⁵⁾ I valori del 2017 e del 2018, riportati in tabella, sono tratti dal monitoraggio effettuato dalla Commissione europea nell'ambito del *Digital Agenda Scoreboard*.

⁽⁶⁾ Per il triennio 2016-2018 si è provveduto a un aggiornamento dei valori dell'indicatore a seguito di rettifiche da parte degli operatori.

⁽⁷⁾ Per il triennio 2016-2018 i valori sono relativi al segmento di mercato "prodotti di posta (lettere) non da servizio universale".

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relative alla priorità strategica "Definizione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi".

Stato di avanzamento: lo sviluppo della concorrenza nei mercati dei servizi di comunicazione elettronica procede ed è in una fase avanzata; il settore dei servizi postali, invece, necessita di un ulteriore e continuo consolidamento della concorrenza.

Punti di forza: nuovo quadro regolamentare aggiornato; stretto coordinamento con le autorità e le istituzioni europee per la definizione e l'aggiornamento della regolamentazione; attività di supporto alle istituzioni nazionali, centrali e locali, per la definizione di linee di *policy* per lo sviluppo delle infrastrutture di nuova generazione.

Criticità: necessità di un adeguamento frequente della regolamentazione; esistenza di colli di bottiglia strutturali connessi alla presenza di elevati costi affondati per la creazione di infrastrutture e reti; necessità di politiche pubbliche sul versante della domanda; sostenibilità e qualità del servizio universale postale.

Opportunità: contesto economico generale in ripresa; presenza di politiche pubbliche a sostegno degli investimenti; innovazioni tecnologiche.

Sfide: settore postale attraversato da cambiamenti strutturali (declino dei volumi postali, crescente rilievo dei servizi online, etc.); settore delle comunicazioni elettroniche in concorrenza con nuovi servizi offerti da operatori di servizi internet (c.d. *Over the Top*).

Efficiente allocazione delle risorse scarse: radiospettro, numerazione

In merito all'obiettivo prioritario dell'efficiente allocazione delle ri-

sorse scarse (Tabella 5.2.2), è stato registrato un ulteriore passo in avanti dovuto al significativo aumento delle frequenze destinate ai servizi di comunicazione elettronica, a seguito delle misure adottate con la delibera n. 231/18/CONS (v. Capitolo II), che hanno permesso l'assegnazione di nuove risorse spettrali per servizi *wireless broadband*, in particolare allo scopo di favorire la transizione verso la tecnologia 5G (bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26,5-27,5 GHz).

Pertanto, nel 2018 la percentuale di banda assegnata rispetto a quella disponibile, comprendendo tutte le frequenze, risulta pari al 94%. A partire dal 2018, in ragione della prima assegnazione di spettro nelle bande a onde millimetriche (c.d. *mmWave*), si ritiene opportuno riportare, oltre al valore percentuale complessivo relativo a tutto lo spettro assegnato, anche due indicatori riferiti alle percentuali di frequenze assegnate nelle sole bande di frequenza fino a 6 GHz e in quelle al di sopra di 6 GHz, che risultano pari rispettivamente all'89% e al 100%. Tale suddivisione, peraltro in linea con la letteratura internazionale, consente di tener conto delle differenze tra le due gamme di frequenze, in termini sia di caratteristiche di propagazione (con la prima gamma maggiormente rivolta alla copertura e la seconda alla capacità) che di ampiezza di spettro disponibile (che aumenta non linearmente man mano che la frequenza cresce)⁹⁸.

L'intervento dell'Autorità, mediante il Regolamento per l'assegnazione delle frequenze per il 5G, di cui alla delibera sopra citata, ha puntato non solo a migliorare l'efficienza nell'uso dello spettro attraverso misure di condivisione dello stesso, ma anche a creare un quadro di

regole flessibile per favorire gli sviluppi innovativi che potranno derivare dalle tecnologie 5G; inoltre, gli obblighi stabiliti dal Regolamento mirano a raggiungere il più elevato livello di copertura e di accesso ai servizi 5G. Proprio in tema di copertura, si registra come le reti mobili 3G e 4G abbiano fatto ulteriori passi in avanti, con la rete 3G giunta a coprire sostanzialmente il 100% della popolazione e quella 4G che si attesta, nel 2018, al 98% di copertura.

Per quanto riguarda le frequenze assegnate ai servizi radiofonici e televisivi, una serie di attività procedurali ha impegnato l'Autorità nel 2018 con l'obiettivo di dare attuazione, da un lato, al processo di riassetto delle frequenze per il *broadcasting* ai fini del cd. *refarming* della banda 700 MHz (a seguito dell'attribuzione del relativo spettro ai servizi *wireless broadband*) e, dall'altro lato, alla pianificazione delle frequenze da destinare ai servizi radiofonici in tecnica digitale. In particolare, nell'ambito delle attività sulle frequenze destinate al servizio televisivo, come si è visto in dettaglio, l'Autorità ha adottato il nuovo Piano di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre (delibera n. 39/19/CONS) con cui si è provveduto al recepimento delle novità normative introdotte dalla legge di bilancio 2019, tra cui la destinazione di ulteriori frequenze (quelle ricadenti nella banda III VHF) alla radiofonia digitale (v. Capitolo II).

Al riguardo, l'Autorità ha proseguito la collaborazione con il MISE sul fronte della negoziazione internazionale con gli Stati confinanti, al fine di garantire all'Italia una quantità di risorse frequenziali idonea allo sviluppo della radiofonia digi-

⁹⁸ Per le caratteristiche radioelettriche, le bande *mmWave*, che hanno ampiezze di spettro dell'ordine dei GHz, sono tipicamente impiegate per aumentare la capacità trasmissiva all'interno di aree limitate.

Tabella 5.2.2 - Piano di monitoraggio per lo spettro radio

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018
EFFICIENTE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE SCARSE: RADIOSPETTRO, NUMERAZIONE	Banda assegnata	Frequenze assegnate su frequenze disponibili (%)	Comunicazioni elettroniche	83,0%	88,0%	88,0%	88,0%	94,0%
		Banda assegnata fino a 6 GHz		83,0%	88,0%	88,0%	88,0%	89,0%
		Banda assegnata al di sopra di 6 GHz						100,0%
	Copertura delle reti mobili	Copertura delle reti 3G (% popolazione)	Comunicazioni elettroniche	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%	99,8%
		Copertura delle reti 4G (% popolazione)		90,0%	91,0%	91,0%	97,0%	98,0%
	Copertura rete radiofonica DAB	Bacini pianificati su bacini totali (%)	Media	12,8%	20,5%	38,5%	38,5%	38,5%
		Popolazione bacini pianificati su popolazione totale (%)	Media	8,2%	13,8%	42,9%	42,9%	42,9%
	Utilizzo capacità trasmissiva <i>multiplex</i> nazionali	Numero di programmi per Mux ⁽¹⁾	Media	6,1	7,4	6,7	7,0	7,0
		Programmi codificati MPEG-4 o HEVC su programmi totali (%)	Media	6,1%	13,5%	20,0%	20,6%	21,5%

⁽¹⁾ Gli indicatori di efficienza di utilizzo Mux rappresentano un dato medio calcolato sui Mux nazionali più significativi (sono esclusi PDSB, 3lettronica, Europaway).

tale e ha avviato un procedimento (delibera n. 13/19/CONS) per l'adozione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze in banda III VHF per il servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale DAB+ e disponibili su tutto il territorio italiano (v. Capitolo II).

Con riferimento, infine, all'utilizzo della capacità trasmissiva per la diffusione di programmi televisivi, si osserva che il numero medio di programmi per ogni *multiplex* è pari a 7 nel 2018 ed è rimasto invariato rispetto all'anno precedente, mentre si registra un avanzamento nell'impiego dei formati di compressione più avanzati (principalmente MPEG4), che si accompagna a un beneficio atteso in termini di utilizzo efficiente delle frequenze: nel 2018 rappresentano il 21,5% dei programmi diffusi nelle reti dei principali operatori nazionali, un punto percentuale in più rispetto allo scorso anno.

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relativamente alla priorità strategica "Efficiente allocazione delle risorse scarse: radiospettro, numerazione".

Stato di avanzamento: completati i procedimenti per l'adozione del Piano nazionale delle frequenze destinate alla televisione digitale terrestre (PNAF) e per la definizione dei criteri di conversione e di assegnazione delle frequenze nazionali pianificate, in attuazione della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) e s.m.i. nell'ambito del *refarming* della banda 700MHz. Nel corso del 2019 l'Autorità sarà impegnata nello svolgimento degli ulteriori compiti in materia previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019). Esecuzione degli impegni assunti in ambito ITU e CEPT; effettuata l'assegnazione delle bande disponibili ai servizi *wireless broadband*.

Punti di forza: cooperazione con il MISE; pianificazione completa delle bande assegnabili.

Criticità: la pianificazione delle frequenze per la radiofonia digitale è legata alle tempistiche di completamento delle attività di coordinamento internazionale; gli effetti di alcuni pronunciamenti dei giudici amministrativi potrebbero incidere sui provvedimenti assunti e da assu-

mere nell'ambito del *refarming* della banda 700 MHz.

Opportunità: progresso delle tecnologie mobili; grande diffusione dei dispositivi e dei servizi di comunicazioni mobili tra gli utenti.

Sfide: uso condiviso dello spettro; decollo servizi 5G; transizione del settore televisivo in un contesto evolutivo in cui è sempre più forte la pressione competitiva delle piattaforme online.

Tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione

La complessità della nozione di pluralismo, tenuto conto delle molteplici accezioni dello stesso (pluralismo interno, esterno e sostanziale), nonché dei diversi punti di vista attraverso cui tale principio può essere osservato e tutelato (dal lato della domanda e dell'offerta), ha indotto il legislatore, in ambito nazionale e internazionale, a introdurre strumenti di varia natura volti alla salvaguardia del principio nel sistema dell'informazione, che consistono in una tutela "rafforzata"

rispetto al mero controllo *antitrust* contro le posizioni dominanti.

La disciplina nazionale, in particolare, prevede un ampio gruppo di misure finalizzate alla tutela del pluralismo esterno (vincoli all'ingresso e alla crescita delle imprese mediante licenze, limiti alle risorse economiche, alle *audience*, alla concentrazione verticale o alla proprietà dei singoli mezzi, controllo delle operazioni di concentrazione, divieti di partecipazioni incrociate fra media). Accanto a queste, altre misure si riferiscono, invece, alla qualità dei contenuti finalizzata tanto alla tutela del pluralismo interno (obblighi di servizio pubblico, limiti di affollamento pubblicitario, quote per categorie di contenuti) quanto alla salvaguardia del pluralismo politico (norme su *par condicio* e comunicazione politica).

Alla luce della molteplicità e varietà degli strumenti a disposizione del regolatore, l'obiettivo di tutela del pluralismo nelle sue varie accezioni (esterno, interno, sociale, culturale) può essere monitorato attraverso una serie di indicatori (Tabella 5.2.3), che descrivono gli aspetti salienti delle misure su menzionate, fornendo, in tal modo, informazioni sull'adeguatezza dell'attività svolta che può essere, poi, meglio inquadrata alla luce dell'evoluzione dei mercati, illustrata nel Capitolo III, degli interventi di vigilanza (v. Capitolo II), nonché degli esiti di indagini conoscitive e approfondimenti di cui si è detto nel corso della Relazione (v. Capitolo I).

Per quanto riguarda nello specifico il pluralismo esterno, gli indicatori di concorrenza rilevati nel piano di monitoraggio evidenziano, in particolare con riferimento all'ultimo biennio, una situazione differenziata nei diversi mezzi, con alcune va-

riazioni, in aumento e in diminuzione, delle quote di mercato dei leader e degli indici di concentrazione, ascrivibili essenzialmente a specifiche operazioni di acquisizione e fusione e a cambiamenti organici dei mercati (v. Capitolo III)⁹⁹.

Si evidenziano, inoltre, le fisiologiche diversità di ordine strutturale tra i settori se si considerano gli indici di concentrazione che, infatti, risultano diversi nei tre ambiti di mercato: da valori attorno a 6.000 nella tv a pagamento, si arriva a poco meno di 3.500 nella tv in chiaro, fino a valori attorno a 1.000 punti nella radio e nell'editoria quotidiana.

Il quadro concorrenziale che emerge è frutto di un lungo percorso di miglioramento – cui ha fornito un contributo anche l'Autorità – che si è via via consolidato e stabilizzato nel tempo e sul quale recentemente si sono innestate nuove dinamiche tecnologiche, di mercato e sociali che stanno determinando dei cambiamenti negli assetti competitivi. Al riguardo, un'analisi di lungo periodo condotta su serie storiche di indicatori di concorrenza, svolta dall'Autorità sul periodo 1998-2018, ha evidenziato gli effetti prodotti nel tempo dall'intervento regolamentare sul pluralismo esterno e sui risultati concorrenziali, mettendo in luce un quadro composito per ciò che riguarda i singoli mezzi. In sintesi, emerge come nei settori dell'editoria quotidiana e della radio si osservino livelli di concentrazione bassi e pressoché costanti per tutto il periodo osservato, in ragione delle caratteristiche economiche e, con particolare riferimento all'editoria quotidiana, anche grazie agli stringenti vincoli anti-concentrativi nel settore editoriale su cui vigila l'Autorità. In maniera del tutto ana-

loga, nel settore televisivo le profonde trasformazioni tecnologiche e di mercato, unite all'azione di regolamentazione e vigilanza condotta dal regolatore, hanno portato a un riduzione delle barriere all'entrata, l'apertura a un maggiore grado di concorrenza e una conseguente diminuzione dei livelli di concentrazione, sebbene con un impatto differente nei diversi mercati (televisione in chiaro e a pagamento), come mostrato dall'entrata sul mercato di numerosi operatori nazionali e internazionali, attivi nel periodo più recente soprattutto nell'offerta di servizi televisivi a pagamento (Chili, Netflix, DAZN, Amazon).

Nel più recente periodo, tuttavia, si osserva – come anticipato – un innalzamento dei livelli di concentrazione, in particolare nel settore della radio e in quello della televisione a pagamento. Nel primo, a partire dal 2016, il Gruppo Fininvest ha realizzato una serie di acquisizioni nel tempo (Gruppo Finelco, Radio Subasio e Radio Aut, RMC Italia) che, unite a accordi commerciali e trasferimenti di proprietà da parte di gruppi multimediali (v. Capitolo III), ha comportato un aumento della concentrazione nel settore radiofonico, che ha superato nel 2018 i 1.000 punti. In particolare, se si considera il solo ambito nazionale, l'indice HHI risulta ulteriormente più elevato, non tanto da superare la soglia "critica" dei 1.500 punti ma comunque tale da richiedere una costante attività di monitoraggio e vigilanza, soprattutto qualora dovessero paventarsi ulteriori operazioni di concentrazione.

La stessa tendenza, verso un aumento della concentrazione, si riscontra negli ultimi due anni nella tv a pagamento, per effetto di un

⁹⁹ Si segnala che gli indici di concentrazione presentati in questa sede possono non coincidere con quelli calcolati nell'ambito di singoli procedimenti svolti ex art. 43 TUSMAR nel corso, o a cavallo, dello stesso periodo di riferimento. Ciò in quanto possono esservi differenze sul piano dell'ambito merceologico e/o geografico nella definizione dei relativi mercati rilevanti.

consistente aumento della quota di mercato di Comcast/Sky Italia (+5,4% tra il 2017 e il 2018) e una contemporanea importante riduzione della quota di mercato di Fininvest/Mediaset (-7,1% tra il 2017 e il 2018).

Diversamente, altri ambiti di mercato, quali l'editoria quotidiana e la tv in chiaro, mostrano nel più lungo periodo una stabilità sostanziale degli indici di concorrenza, pur differenziandosi l'uno dall'altro per caratteristiche strutturali e congiunturali; d'altra parte in entrambi nell'ultimo biennio si registra altresì una riduzione delle quote di mercato dei leader e una diminuzione dei livelli di concentrazione.

In particolare, nell'editoria quotidiana, nonostante i processi di acquisizione e di concentrazione industriale che hanno interessato il settore negli ultimi anni quale strategia adottata nell'intento di arginare gli effetti della crisi che ha investito il mezzo, il comparto presenta dei livelli di concentrazione industriale che non destano preoccupazioni di natura competitiva, anche per l'operare di stringenti vincoli anti-concentrativi.

Alla luce delle considerazioni formulate sui principali andamenti degli indicatori di concorrenza, l'Autorità con le attività di vigilanza e di analisi dei mezzi di comunicazione è costantemente impegnata a monitorare gli assetti concorrenziali e le relative evoluzioni; al riguardo, infatti, è in via di conclusione la "fase II" del procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante e all'individuazione di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della radiofonia, mentre è stata avviata la "fase II" del procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante e all'individuazione di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nei servizi media audiovisivi.

Sulle dinamiche competitive dei mercati dei media, sopra brevemente richiamate, ha avuto un impatto determinante l'ascesa di internet come mezzo di comunicazione, ambito soggetto alla vigilanza e monitoraggio dell'Autorità a partire dall'inclusione della pubblicità online tra le aree economiche del SIC avvenuta nel 2012. A tal proposito, l'analisi di serie storiche delle quote di mercato, dei motori di ricerca e dei social network in particolare, evidenzia l'evoluzione verso elevati livelli di concentrazione per i servizi web orizzontali (*search*, social network) e il rischio che questi si riverberino sulla concentrazione dei ricavi pubblicitari (principale fonte di finanziamento dell'informazione online). L'indice di concentrazione del mercato della pubblicità online, infatti, mostra una dinamica crescente, arrivando nel 2018 a toccare circa i 2.400 punti.

Oltre all'aspetto concorrenziale, la possibilità per le piattaforme online – considerata la posizione di forza economica detenuta nei mercati a monte e/o a valle, nonché il ruolo di *gate keeper* nell'accesso all'informazione – di disporre di *big data* conferisce alle stesse la disponibilità di un *asset* strategico difficilmente replicabile da altri concorrenti, che può essere utilizzato come leva per entrare in ambiti collegati (come quello della pubblicità online) e acquisire rapidamente quote di mercato, ovvero consolidare la propria posizione economica a discapito dei concorrenti. Tali sviluppi, dunque, assumono un'ulteriore valenza sotto il profilo del pluralismo informativo (v. Capitolo III).

In definitiva, l'Autorità ha svolto (e continua a svolgere) un ruolo importante nel preservare il pluralismo, rivelatosi efficace, e sempre più tale missione dovrà essere aggiornata, nelle norme e negli strumenti, per comprendere e fronteggiare adeguatamente le dinamiche di

mercato e i fenomeni emergenti. A questo riguardo, nell'ultimo anno l'Autorità ha svolto una serie di attività che vanno nella direzione di monitorare attentamente le condizioni di concorrenza (v. *supra*) e di affrontare nel contempo le nuove problematiche, anche legate al sistema dell'informazione online: dal contrasto ai fenomeni di *hate speech* mediante un apposito Regolamento, alle attività del Tavolo tecnico sulla correttezza dell'informazione e il pluralismo sulle piattaforme digitali, fino al costante monitoraggio effettuato attraverso le indagini conoscitive e gli Osservatori.

Nel panorama di un settore in forte trasformazione (v. Capitolo III), il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale fornisce un contributo prezioso al superamento dei fallimenti di mercato e alla salvaguardia della correttezza e del pluralismo dell'informazione e diviene ancor più importante in considerazione della scarsità di risorse per il finanziamento della produzione di informazione (con rilevanti ricadute negative specie sull'informazione locale, v. Capitolo I) e della diffusione di fenomeni di disinformazione, come testimonia, peraltro, il rafforzamento delle tutele previsto nel nuovo contratto di servizio RAI. Il ruolo svolto dal servizio pubblico, inoltre, è confermato dall'*audience* dei relativi canali televisivi e radiofonici (v. Capitolo III) e dall'ampiezza dell'offerta informativa che nel 2018 ammonta a circa 6.900 ore di informazione sulle sole reti generaliste.

Per quanto riguarda gli altri aspetti del pluralismo, il tempo di parola dei diversi soggetti sociali nei telegiornali è indicativo del pluralismo sociale, descritto dallo spazio disponibile alle diverse istanze sociali, politiche e culturali presenti nel Paese. In merito, si conferma anche per il 2018, così come per gli anni precedenti, la prevalenza del tempo destinato all'informazione politica

(circa 38% destinato ai partiti) seguito subito dopo dagli organi costituzionali che hanno occupato circa il 31% del tempo di parola. Nell'ambito della promozione delle opere europee, gli indicatori di monitoraggio sulle relative quote di programmazione – indicatore di pluralismo culturale – sono stati aggiornati includendovi anche gli obblighi di investimento. I risultati

del 2017 mostrano che le soglie minime di legge (50% per gli obblighi di programmazione e 10% e 15% per gli obblighi di investimento degli operatori commerciali e per l'operatore di servizio pubblico) sono state rispettate¹⁰⁰ e, inoltre, evidenziano anche la percentuale di superamento rispetto alla soglia minima prevista: 21% in più in media di programmazione

di opere europee rispetto alla soglia minima e ben 71% in più in media rispetto alla soglia di investimenti in opere europee di produttori indipendenti¹⁰¹.

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relativamente alla priorità strategica "Tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione".

Tabella 5.2.3 - Piano di monitoraggio per il pluralismo

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018
TUTELA DEL PLURALISMO E DELLA PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE	Quote di mercato	Quota di mercato del leader - televisione in chiaro	Media	48,4%	48,2%	50,3%	48,1%	47,3%
		Quota di mercato del leader - televisione a pagamento		76,9%	78,2%	76,5%	74,9%	80,3%
		Quota di mercato del leader - radio		24,4%	22,7%	25,0%	23,7%	23,0%
		Quota di mercato del leader - editoria quotidiana		21,9%	20,9%	20,4%	26,2%	24,5%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - televisione in chiaro	Media	3.605	3.573	3.653	3.487	3.445
		Indice HHI - televisione a pagamento		6.250	6.493	6.276	6.005	6.626
		Indice HHI - settore radio		1.009	989	991	998	1.032
		Indice HHI - editoria quotidiana		1.027	1.028	959	1.308	1.275
		Indice HHI - pubblicità online		1.837	2.017	2.062	2.149	2.451
	Audience tv	Quote di ascolto annuale nel giorno medio - leader di mercato	Media	37,5%	37,2%	36,7%	36,5%	36,3%
	Tirature quotidiani	Tirature del leader di mercato	Media	16,4%	16,6%	16,3%	19,6%	19,1%
	Pluralismo informativo	Numero di ore di informazione - servizio pubblico radiotelevisivo ⁽¹⁾	Media		5.231	5.444	5.573	6.957
	Pluralismo sociale	Tempo di parola dei soggetti sociali nei Tg (%) - tutte le emittenti	Media					
					- Organi Costituz. 28,6%	- Organi Costituz. 27,0%	- Organi Costituz. 23,2%	- Organi Costituz. 31,3%
				- Partiti 22,6%	- Partiti 27,0%	- Partiti 30,7%	- Partiti 38,1%	
				- Vaticano 10,4%	- Vaticano 10,5%	- Vaticano 9,4%	- Vaticano 5,8%	
				- Ammin. locali 7,1%	- Ammin. Locali 9,6%	- Ammin. locali 10,2%	- Ammin. Locali 7,7%	
				- UE 4,8%	- UE 3,1%	- UE 4,5%	- UE 5,2%	
				- Altri soggetti 26,5%	- Altri soggetti 22,8%	- Altri soggetti 22,0%	- Altri soggetti 12,1%	
Pluralismo culturale	Programmazione di opere europee - media dei principali <i>broadcaster</i> : superamento in percentuale della soglia minima ⁽²⁾	Media			13,0%	17,0%	21,0%	
	Investimento in opere europee di produttori indipendenti - media dei principali <i>broadcaster</i> : superamento in percentuale della soglia minima ⁽²⁾				51,0%	66,0%	71,0%	

⁽¹⁾ Dal 2018, oltre ai TG in onda su Rai1, Rai2 e Rai3, sono incluse anche le ore di informazione trasmesse tramite il canale Rai News.

⁽²⁾ I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono agli anni 2016 e 2017.

¹⁰⁰ I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione, per cui gli ultimi si riferiscono all'anno 2017.

¹⁰¹ Dal momento che per gli investimenti è previsto un obbligo differenziato per gli operatori commerciali e per l'impresa di servizio pubblico, l'indicatore è stato calcolato come percentuale di superamento rispetto a un valore soglia espresso come la media ponderata dei valori previsti per le due tipologie di operatori.

Stato di avanzamento: conclusione del procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della radiofonia. In corso la fase II del procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nei servizi media audiovisivi.

Sviluppo della concorrenza nei mercati dei media, con differenti gradi di avanzamento a seconda delle caratteristiche strutturali dei diversi ambiti; la tutela del pluralismo transita sia dalla presenza di una pluralità di soggetti qualificati (pluralismo esterno), sia dall'offerta informativa prodotta dal servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale (pluralismo interno), che si conferma la principale fonte di informazione per i cittadini.

Punti di forza: esistenza di differenti strumenti regolamentari per la tutela delle diverse forme di pluralismo.

Criticità: il quadro normativo-regolamentare necessita di aggiornamenti e adeguamenti sistemici per presidiare l'evoluzione tecnologica in atto; limitatezza degli strumenti regolamentari per i nuovi soggetti e servizi online; necessità di un forte presidio sul servizio pubblico radiotelevisivo.

Opportunità: andamento macroeconomico in ripresa, particolarmente rilevante per le attività finanziate attraverso la pubblicità (settore altamente pro-ciclico); innovazione tecnologica in atto.

Sfide: nuovo ruolo del servizio pubblico; regolamentazione del sistema dell'informazione nel nuovo ecosistema digitale; analisi dei mercati e delle eventuali posizioni dominanti nei nuovi media; crescenti difficoltà di finanziamento dei media tradizionali con l'avvento delle piattaforme digitali; criticità avvertite soprattutto per alcuni mezzi (quotidiani e periodici) e a livello locale.

Tutela dell'utenza e delle categorie deboli

La tutela dei consumatori nei mercati delle comunicazioni continua a rappresentare un obiettivo prioritario dell'Autorità, che nel corso dell'anno ha introdotto una serie di interventi volti ad aggiornare la regolamentazione, a rendere più efficace la vigilanza e più stringente l'*enforcement* delle regole.

Come si è visto nei precedenti Capitoli (v. Capitolo I e II in particolare), anche nell'ambito della revisione del quadro normativo europeo e nazionale, il legislatore ha inteso disegnare un quadro regolamentare attento a preservare gli interessi degli utenti nel contesto tecnologico e di mercato in rapida evoluzione. È quanto emerge, ad esempio, dal nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche che rafforza le previsioni a tutela dei consumatori per ciò che riguarda gli obblighi di Servizio Universale (SU), la trasparenza, il contenuto dei contratti e la durata degli stessi; dalla nuova Direttiva sui servizi media audiovisivi che consolida gli obblighi in capo ai fornitori di servizi non lineari a tutela dei minori; dal Decreto Legislativo 7 dicembre 2017 n. 203 che affida all'Autorità il compito di disciplinare la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi a tutela dei minori; dal c.d. "Decreto Dignità" che prevede qualunque forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse a pagamento, nonché al gioco d'azzardo.

La rapidità dei cambiamenti e la fluidità delle strategie commerciali degli operatori negli ambiti di competenza dell'Autorità, insieme con l'evoluzione delle regole, dunque, comportano una maggiore centralità dell'azione a protezione dei consumatori la quale diventa, inoltre, più complessa e deve essere esercitata con crescente tempestività. In tale quadro, sempre più prezioso

si rivela il contributo prestato dalle associazioni dei consumatori per l'attività di vigilanza e di regolamentazione, nonché il contributo diretto degli utenti che, attraverso le segnalazioni, permettono una comprensione più approfondita delle condotte delle imprese, ai fini non solo di eventuali azioni sanzionatorie, ma soprattutto per evidenziare esigenze di modifica della regolamentazione in vigore (v. Capitolo II).

In particolare, l'Autorità è intervenuta quest'anno con vigore nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica adeguando l'impianto regolamentare su più fronti, quali la trasparenza tariffaria, con il ritorno al mese solare come cadenza di fatturazione e rinnovo delle offerte; la libertà di scelta dei terminali di accesso a internet; le modalità di dismissione e trasferimento dell'utenza; l'aggiornamento delle agevolazioni per le famiglie in condizioni economiche disagiate. Accanto alla regolamentazione si è affiancata anche la sperimentazione di una forma di autoregolamentazione per contrastare il fenomeno delle attivazioni inconsapevoli di servizi *premium* che è confluita nel Codice di condotta per l'offerta di servizi *premium*.

Con riferimento alla trasparenza e alla qualità del servizio, e in particolare alla qualità delle prestazioni della rete di accesso a internet, le campagne di misurazione effettuate nell'ambito del progetto "Misura Internet Mobile" indicano un miglioramento generalizzato delle prestazioni delle reti degli operatori mobili, osservabile dall'aumento nel tempo della velocità media in *download* e *upload* delle reti 4G, giunta nel 2018, rispettivamente, a più di 30 Mbps e a circa 20 Mbps (Tabella 5.2.4); per ciò che riguarda la rete fissa, invece, e relativamente ai servizi compresi nel paniere SU, si conferma nel 2018 il trend consolidato degli ultimi anni che mostra

uno scarto positivo (78,4) – e dunque una buona qualità tecnico-funzionale – dell'indice sintetico di qualità globale (IQG) tra la *performance* dell'operatore incaricato e l'obiettivo fissato dall'Autorità.

Il progresso delle prestazioni delle reti in termini di velocità della connessione – che peraltro, come visto in precedenza, riguarda anche la rete fissa – e la relativa trasparenza nei confronti degli utenti restano in ogni modo aspetti dell'offerta che continuano ad essere attentamente monitorati dall'Autorità, la quale, difatti, ha inteso proseguire i progetti speciali per la qualità dei servizi “Misura Internet” e “Misura Internet Mobile”, implementando una serie di aggiornamenti e migliorie del *software*.

Inoltre, l'Autorità ha continuato a mantenere un elevato livello di vigilanza anche su altre dimensioni del rapporto tra utenti e operatori, come testimonia l'attività sanzionatoria condotta quest'anno, con riferimento al mancato rispetto degli obblighi di trasparenza e completezza delle informazioni contrattuali; alla mancata adozione di una cadenza mensile, o di suoi multipli, dei rinnovi e delle fatturazioni delle offerte di telefonia fissa; al mancato rispetto delle previsioni in materia di diritto di recesso per ciò che riguarda il recesso senza costi in caso di modifiche contrattuali e l'esercizio del diritto secondo le medesime forme utilizzate per l'adesione ai contratti; alle violazioni delle disposizioni in materia di *roaming* internazionale; al rispetto della regolamentazione in materia di *net neutrality* (sulla fornitura dei c.d. servizi specializzati, sulle pratiche di *traffic management*, sulle offerte *zero-rating*, etc.).

In generale, dunque, l'intervento del regolatore a tutela degli utenti di servizi di comunicazione elettronica resta una priorità anche in presenza di un mercato più concorrenziale e in presenza di livelli

superiori di prestazione delle reti, come, d'altronde, emerge dall'esame delle casistiche delle segnalazioni degli utenti da cui si evidenziano ancora aree di criticità (ad esempio l'addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto, il passaggio ad altro operatore, la sospensione e l'attivazione di servizi, la modifica dei piani tariffari; v. Capitolo II).

In tale ottica, l'azione congiunta dell'Autorità e dei Co.re.com. a livello decentrato, per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori, risulta complementare all'intervento di vigilanza e permane come strumento adeguato al miglioramento del benessere del consumatore. I dati evidenziano, infatti, l'efficacia dello strumento della conciliazione: nel corso del primo semestre 2018, la percentuale di controversie risolte con accordo tra le parti è stata del 78% nel caso delle definizioni di competenza dell'Autorità e del 63% per quanto attiene alle controversie (conciliazioni e definizioni) di competenza dei Co.re.com.

Si rammenta, al riguardo, che la transizione al sistema centralizzato online “ConciliaWeb” per la gestione delle controversie (v. Capitoli II e IV) consente al momento di disporre del solo dato relativo al primo semestre dell'anno; dato che, in ogni caso, può essere considerato sostanzialmente in linea con l'andamento degli ultimi anni. La percentuale di controversie risolte dall'Autorità, in particolare, risulta in crescita nell'ultimo triennio, il che conferma quanto osservato gli scorsi anni, ossia che ormai quasi tutti i Co.re.com. gestiscono sia le istanze di conciliazione, sia le istanze di definizione e di conseguenza il volume trattato dall'Autorità è in diminuzione, sebbene faccia riferimento in gran parte alle istanze di definizione, quindi a situazioni più problematiche in cui il tentativo obbligatorio di conciliazione è

fallito e i conflitti sono più complessi da comporre. D'altra parte, l'estensione delle deleghe complete a tutte le Regioni ha plausibilmente comportato una crescita del volume di attività relativo alle controversie in capo ai Co.re.com. e, dunque, una maggiore difficoltà da parte di questi ultimi, che tuttavia potrà essere compensata con l'entrata a regime della piattaforma ConciliaWeb, la quale porterà a una semplificazione del sistema.

Oltre ai benefici indiretti del meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie in termini di riduzione dei costi di transazione per gli attori del mercato, l'Autorità monitora altresì l'entità dei vantaggi economici diretti per i consumatori, derivanti da rimborsi, indennizzi e storni delle fatturazioni. Tali benefici ammontano, nel solo primo semestre del 2018, a circa 21,6 milioni di euro restituiti ai consumatori a seguito di risoluzioni di controversie realizzate dai Co.re.com. e dall'Autorità.

Venendo al mercato dei servizi postali, vale rimarcare alcuni principali risultati in materia di tutela del consumatore esposti in dettaglio nel Capitolo II della Relazione.

In particolare, l'attività dell'Autorità si è focalizzata sulla gestione delle segnalazioni degli utenti (circa 190), la maggioranza delle quali hanno riguardato Poste Italiane e nello specifico casi di dispersione e distruzione di corrispondenza e disservizi nel recapito, tema sul quale l'Autorità è intervenuta con un'istruttoria, ancora in corso, con l'obiettivo di definire le modalità tecniche e operative del servizio postale al fine di garantire la certezza della data di spedizione delle fatture da parte dei gestori di servizi di pubblica utilità.

Inoltre, è proseguita l'azione dell'Autorità sia per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori, anche in tal caso riguardanti spesso problematiche con Poste

Italiane, sia per il monitoraggio della qualità del servizio universale che, non essendo ancora soddisfacente, necessita di uno sforzo ulteriore per il rispetto degli obiettivi previsti dalla delibera n. 396/15/CONS. A questo riguardo, l'Autorità ha proceduto sia per l'attenta vigilanza sui risultati, sia per la sicurezza e integrità dello stesso sistema di monitoraggio, nonché per renderne trasparente gli esiti attraverso la pubblicazione delle rilevazioni condotte annualmente sul sito web dell'Autorità.

Infine, per preservare il livello di qualità e di protezione dell'utente di servizi postali, l'Autorità è intervenuta anche quest'anno per il contrasto all'esercizio abusivo dell'attività postale, con la collaborazione della Guardia di Finanza, mediante una serie di ispezioni alcune delle quali sfociate in procedimenti sanzionatori (v. Capitolo II).

Per quanto riguarda i vantaggi economici indiretti, prodotti dall'azione regolamentare attraverso la promozione della concorrenza e una conseguente pressione al ribasso dei prezzi dei servizi, il piano di monitoraggio (Tabella 5.2.4) mostra come l'evoluzione dei prezzi al consumo dei settori regolati segua un trend generale consolidato¹⁰².

Nello specifico, l'indice sintetico dei prezzi *retail* (ISA), rapportato all'indice generale dei prezzi al consumo (IPC) per tener conto dell'andamento generale dell'economia e dei fenomeni di inflazione, evidenza che, negli ultimi anni (base 2010), i prezzi dei servizi nei settori regolati dall'Autorità sono rimasti al di sotto del costo generale della

vita (l'indicatore assume nel periodo considerato valori inferiori a 1), determinando così un beneficio indiretto rilevante per i consumatori. A questo riguardo, un'analisi di più lungo periodo, condotta dall'Autorità sui venti anni di attività del regolatore, ha evidenziato come l'abbassamento dei prezzi *retail* del comparto delle comunicazioni sia stata pari al 24% tra il 1998 e il 2018 costituendo un *unicum* nel sistema economico italiano, se si considera, inoltre, che in venti anni il differenziale rispetto all'indice generale dei prezzi al consumo è stato di 65 punti percentuali. Di conseguenza, i consumatori hanno potuto beneficiare di un enorme risparmio di spesa per l'acquisto di servizi di comunicazione, il che appare imprescindibilmente legato alla liberalizzazione regolamentata dei settori.

L'osservazione delle dinamiche dei prezzi *retail* nei singoli settori denota delle differenze tra questi. Per i servizi a banda larga su rete fissa e per quelli di rete mobile (sia i servizi di connessione a internet da rete mobile, sia quelli di telefonia mobile) si registra una riduzione nel tempo dei prezzi, che restano, inoltre, ben al di sotto del costo della vita; al contempo, per ciò che riguarda i servizi di tv a pagamento, i servizi postali e i quotidiani, in linea con quanto osservato nelle ultime Relazioni annuali, si osserva, invece, un trend in leggera crescita dei prezzi *retail*, che risultano anche al di sopra dell'indice generale dei prezzi al consumo (i valori degli indicatori sono superiori a 1). Tali andamenti sono determinati dalle condizioni strutturali e congiunturali

dei rispettivi mercati, esaminate in dettaglio nel Capitolo III.

In particolare, come emerso nelle ultime Relazioni annuali, sia il settore dei servizi postali, sia quello dei quotidiani, attraversano una fase di riduzione notevole dei volumi di carattere strutturale, che determina conseguenze negative sui costi medi di produzione e, quindi, sui prezzi finali.

A tale proposito l'analisi di lungo periodo sopra menzionata ha consentito di approfondire questi aspetti differenziali e di mostrare come la dinamica al ribasso dei prezzi dei servizi di comunicazione abbia beneficiato soprattutto della concorrenza introdotta nei mercati delle telecomunicazioni e guidata dal regolatore, processo assistito dall'evoluzione tecnologica e da un mercato in espansione. Diversamente i prezzi *retail* nei mercati dei media e postali hanno seguito maggiormente la dinamica del livello generale dei prezzi, coerentemente, d'altronde, con il ruolo assunto dalla regolamentazione dell'Autorità (non rivolta ai prezzi dei servizi, in particolare nei mercati dei servizi media) e con il loro stadio evolutivo (in particolare la crisi strutturale dell'editoria quotidiana e la contrazione della domanda di servizi di corrispondenza nel settore postale).

In ogni caso, una comparazione con la media europea mostra che le dinamiche nel tempo sono le medesime in Italia e in Europa e che peraltro i consumatori italiani godono di prezzi più bassi della media europea, soprattutto per ciò che riguarda i servizi di comunicazioni elettroniche, fisse e mobili.

¹⁰² Il monitoraggio dei prezzi dei servizi *retail* è costantemente effettuato dall'Autorità (si veda al riguardo l'Osservatorio sulle comunicazioni, pubblicato trimestralmente dall'Autorità), in quanto i prezzi rappresentano una misura del benessere del consumatore prodotto dalla concorrenza.

Tabella 5.2.4 - Piano di monitoraggio per la tutela del consumatore

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018
TUTELA DELL'UTENZA E DELLE CATEGORIE DEBOLI	Indice di qualità globale - IQG - del servizio universale ⁽¹⁾	Scostamento risultati TIM/obiettivi regolamentari ⁽²⁾	Comunicazioni elettroniche	11,0	9,3	13,3	57,1	78,4
	Qualità dei servizi 4G di accesso a internet da postazione mobile	Velocità in <i>download</i> (Mbps) ⁽³⁾	Comunicazioni elettroniche		22,7	27,8	28,0	31,4
		Velocità in <i>upload</i> (Mbps) ⁽³⁾			17,0	19,9	18,4	20,1
	Risoluzione delle controversie tra utenti e operatori	Controversie risolte con accordo (% sui procedimenti conclusi) ⁽⁴⁾	Comunicazioni elettroniche	65,0%	75,0%	61,0%	76,0%	78,0% ⁽¹⁰⁾
	Risoluzione delle controversie tra utenti e operatori	Controversie risolte con accordo presso Co.re.com. (% sui procedimenti conclusi) ⁽⁴⁾	Comunicazioni elettroniche	79,0%	78,0%	85,0%	72,0%	63,0% ⁽¹⁰⁾
	Vantaggio economico diretto per i consumatori	Totale valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie ⁽⁵⁾	Tutti	€ 33.550.000	€ 33.110.000	€ 31.695.630	€ 29.630.259	€ 21.662.208 ⁽¹⁰⁾
		Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie AGCOM ⁽⁵⁾	Tutti	€ 1.000.000	€ 1.300.000	€ 1.388.000	€ 1.270.081	€ 882.906 ⁽¹⁰⁾
		Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie Co.re.com. ⁽⁶⁾	Tutti	€ 32.550.000	€ 31.810.000	€ 30.307.630	€ 28.360.178	€ 20.779.302 ⁽¹⁰⁾
	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo (2010=100)	Indice dei prezzi AGCOM-ISA ⁽⁷⁾ : indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	Tutti	0,76	0,77	0,87	0,84	0,80
		Telefonia fissa - accesso e servizi di base ⁽⁸⁾	Comunicazioni elettroniche	1,13	1,13	1,12	1,13	1,18
		Telefonia fissa - internet/banda larga ⁽⁸⁾		0,89	0,89	0,90	0,83	0,79
		Telefonia mobile - servizi ⁽⁸⁾		0,77	0,76	0,74	0,72	0,68
		Telefonia mobile -servizi internet (2015=100) ⁽⁹⁾				0,97	0,92	0,86
		Servizi postali ⁽⁸⁾	Servizi postali	1,05	1,12	1,16	1,20	1,25
		Televisione a pagamento ⁽⁸⁾	Media	1,06	1,12	1,11	1,11	1,16
Quotidiani ⁽⁸⁾	1,16	1,19		1,21	1,22	1,25		

⁽¹⁾ L'indice rappresenta la misura complessiva, basata sulla media ponderata della valenza assunta dalle 15 misure di qualità del servizio universale (si veda al riguardo la delibera n. 328/10/CONS). L'indice è calcolato al netto degli indicatori relativi al servizio di assistenza clienti.

⁽²⁾ I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono agli anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

⁽³⁾ I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono alle campagne di misurazione degli anni 2014, 2015, 2016 e 2017.

⁽⁴⁾ L'indicatore è calcolato considerando al numeratore il numero di procedimenti conclusi con accordo conciliativo o con transazione e al denominatore il totale dei procedimenti conclusi.

⁽⁵⁾ Rimborsi, detrazioni dalle bollette e altri indennizzi. Il valore del 2018 si riferisce al primo semestre, prima dell'avvio di ConciliaWeb.

⁽⁶⁾ Nel dato Co.re.com. non sono compresi gli storni delle fatturazioni.

⁽⁷⁾ Nell'indice sono inclusi i servizi postali, gli apparecchi e i servizi per la telefonia fissa e mobile, il canone radiotelevisivo, la pay tv, l'editoria quotidiana e periodica, per complessive 10 voci distinte. Coerentemente con la procedura adottata dall'Istat per gli indici dei prezzi al consumo, l'indice aggregato delle comunicazioni è calcolato con la metodologia del concatenamento, che prevede l'aggiornamento annuale del sistema dei pesi attribuiti alle singole voci che compongono il paniere considerato.

⁽⁸⁾ Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.

⁽⁹⁾ Dal 2016 l'Istat rileva l'aggregato di prodotto "servizi internet su rete mobile", precedentemente afferente alla sottoclasse "servizi di telefonia mobile".

⁽¹⁰⁾ Considerata la fase di transizione alla piattaforma ConciliaWeb, il dato al momento disponibile si riferisce al primo semestre del 2018.

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relativamente alla priorità strategica “Tutela dell’utenza e delle categorie deboli”.

Stato di avanzamento: la tutela dell’utenza e delle categorie deboli richiede un’azione costante e da affinare progressivamente, soprattutto per quanto riguarda la vigilanza; sul fronte della regolamentazione si registra un aggiornamento importante dell’impianto regolamentare a tutela del consumatore; i risultati intermedi sono tendenzialmente positivi, come emerge dall’andamento dei prezzi finali e dall’utilizzo da parte dei consumatori degli strumenti di tutela introdotti dall’Autorità. In particolare, si rilevano anche benefici diretti derivanti dall’azione regolamentare dell’Autorità.

Punti di forza: presenza sul territorio attraverso l’attività svolta dai Co.re.com.; rapporto diretto con gli utenti finali mediante la gestione delle attività di segnalazione e di risoluzione delle controversie.

Criticità: esigenza di monitoraggio costante dei mercati *retail*, a fronte di un’attività regolamentare di analisi dei mercati prevalentemente indirizzata agli ambiti *wholesale*.

Opportunità: maggior numero di informazioni da rendere disponibili ai consumatori.

Sfide: crescente complessità nella formulazione delle offerte ai consumatori; modifica del paniere dei servizi rientranti nel servizio universale.

Promozione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali

Per la promozione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali, l’Autorità secondo gli indirizzi adottati nel corso degli anni, ha continuato ad agire sia per l’accertamento e la cessazione delle violazioni del diritto d’autore, sia per la prevenzione delle violazioni stesse, attraverso un’azione di sensibilizzazione e diffusione di comportamenti legali. Peraltro, con le modifiche al Regolamento dell’Autorità in materia a seguito di un intervento legislativo (v. Capitolo II), gli strumenti di tutela sono stati quest’anno migliorati, nell’ottica di una maggiore tempestività dell’intervento e con lo scopo di ricomprendere fattispecie nuove.

Alla luce di tali linee di intervento, preliminarmente è utile dire che, a distanza di 5 anni dall’inizio dell’esercizio delle competenze in materia di tutela del diritto d’autore online da parte dell’Autorità, il piano di monitoraggio è stato quest’anno rivisto, aggiornando gli indicatori di risultato per tener conto delle novità introdotte dalla delibera n. 490/18/CONS e con l’obiettivo di offrire una lettura più efficace e immediata dello stato di avanzamento nella promozione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali (Tabella 5.2.5).

Infatti, nell’ultimo triennio sono emerse due tendenze di fondo: si è evidenziata una riduzione dei procedimenti con rito ordinario (ossia delle violazioni accidentali) e in parallelo si è registrato un aumento dei procedimenti con rito abbreviato (ossia quelli aventi ad oggetto violazioni gravi o massive); si è, quindi, assistito a un’evoluzione dei comportamenti dei singoli utenti, che hanno mostrato nel tempo una maggiore sensibilità e consapevolezza dei propri comportamenti online, mentre il fenomeno di violazione del diritto d’autore si è maggiormente circoscritto alle violazioni massive compiute da parte di organizzazioni con finalità di lucro economico.

Tenuto conto di ciò, gli indicatori proposti (Tabella 5.2.5) intendono mostrare più specificamente l’andamento delle violazioni finalizzate al guadagno economico. In tale senso, i dati di quest’anno appaiono confermare quanto emerso dai risultati di monitoraggio degli ultimi anni: si assiste, infatti, a un aumento dei procedimenti per violazioni gravi o massive, che nel 2018 arrivano a costituire l’82% dei procedimenti avviati, e in parallelo crescono anche gli ordini di disabilitazione dell’accesso, che rappresentano il 78% delle istanze ricevute. Tali valori indicano, dunque, che le violazioni massive con ca-

Tabella 5.2.5 - Piano di monitoraggio per la tutela dei diritti digitali

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018
PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ NELLA FRUIZIONE DI OPERE DIGITALI	Tutela del diritto d’autore ⁽¹⁾	Numero di procedimenti aventi ad oggetto violazioni gravi o massive - rito abbreviato (% sul totale dei procedimenti avviati) ⁽²⁾	Media				70%	82%
		Numero di procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell’accesso (% sul totale delle istanze ricevute) ⁽²⁾	Media				55%	78%
		Numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione (% sul totale dei procedimenti avviati con rito ordinario) ⁽²⁾	Media				71%	64%

⁽¹⁾ A seguito delle modifiche del Regolamento sull’applicazione del diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica, gli indicatori sono stati sostituiti e non sono confrontabili con quelli del precedente piano di monitoraggio.

⁽²⁾ Il periodo di riferimento dell’indicatore è aprile 2014-aprile 2015, maggio 2015-aprile 2016, maggio 2016-aprile 2017, maggio 2017-aprile 2018; maggio 2018-aprile 2019.

rattere d'urgenza sono il fenomeno su cui l'Autorità si trova più spesso a intervenire, ossia appare evidente che i casi più frequenti interessano trasgressori che agiscono con un sistema organizzato e complesso, che, come sottolineato anche lo scorso anno, finisce col coinvolgere anche l'utente finale che si trova a corrispondere un prezzo per la fruizione del contenuto illegale (è il caso delle IPTV pirata).

Di contro, si può osservare che l'azione di sensibilizzazione al rispetto della legalità è in grado di ottenere un certo successo, se si considera che nel 64% dei casi trattati con rito ordinario si è avuto un adeguamento spontaneo all'ordine di rimozione da parte dei trasgressori.

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relativamente alla priorità strategica "Promozione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali".

Stato di avanzamento: progressi nella riduzione delle violazioni "accidentali"; focalizzazione del fenomeno su violazioni "massive" legate a interessi economici; le attività preventive iniziano a risultare efficaci ma devono essere continuative.

Punti di forza: controllo costante del fenomeno e azione tempestiva.

Criticità: difficoltà nella rilevazione di dati inerenti alle violazioni.

Opportunità: cambiamento nei modelli di *business* dei fornitori di opere digitali; maggiore consapevolezza dei consumatori delle problematiche di diritto d'autore.

Sfide: rapida evoluzione delle tecniche utilizzate dai trasgressori; educazione digitale degli utenti.

Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa

Per il miglioramento dell'azione amministrativa, in termini di efficacia, efficienza e trasparenza nei riguardi dei cittadini e delle imprese,

l'Autorità, oltre ad affinare gli istituti di *better regulation* (v. *supra*) nell'ottica di perfezionarne metodi e strumenti di analisi, ha portato avanti una serie di attività articolate su più livelli: alcune specifiche, e afferenti ai diversi ambiti di intervento, sono state descritte nei capitoli I e II attraverso la disamina, di ordine più qualitativo, dell'attività svolta dall'Autorità nell'ambito delle proprie competenze; altre, di carattere trasversale, sono riconducibili a due principali linee di intervento: da un lato si è continuato a innovare e migliorare le modalità con cui l'Autorità si relaziona con tutti i suoi *stakeholder*, dall'altro lato sono stati implementati strumenti e soluzioni organizzative per il miglioramento dei processi interni.

Tale impegno, presentato in dettaglio nei capitoli precedenti della Relazione, in particolare nel I e nel IV, si è tradotto, ad esempio, in un nuovo sistema di relazioni con il pubblico gestito da un ufficio *ad hoc*, così come nell'adozione della nuova piattaforma ConciliaWeb, per la gestione delle controversie tra operatori e utenti; nonché nelle novità introdotte dal nuovo Accordo quadro con i Co.re.com., che intende rafforzare la presenza del regolatore sul territorio, prevedendo inoltre il presidio di problematiche estremamente rilevanti da un punto di vista sociale, come dimostra ad esempio il coinvolgimento dei Co.re.com. sul tema della *media education* (v. Capitolo IV).

Sul fronte dei processi interni e dell'organizzazione dell'Autorità, invece, nel corso di questo anno, come detto diffusamente nel Capitolo IV, vi è stata la rivisitazione dei regolamenti interni e del codice etico, il rafforzamento del sistema dei controlli interni, l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2020, la graduale implementazione di una nuova piattaforma di *workflow management* nell'ambito del progetto SIA.

Inoltre, in materia di *better regulation*, con riferimento alla conclu-

sione del periodo di sperimentazione del Regolamento AIR adottato dall'Autorità nel 2016 (v. *supra*), nel corso dell'anno è stata effettuata una revisione delle Linee guida metodologiche interne per l'applicazione dell'AIR, operando, a tal fine, una ricognizione internazionale volta a fornire elementi informativi aggiornati e utili per una comparazione tra i modelli organizzativi e i criteri metodologici utilizzati dalle autorità di regolazione del settore delle comunicazioni in Europa. La ricognizione è stata svolta con l'ausilio della piattaforma di cooperazione BEREC, che offre lo strumento – ampiamente utilizzato ed istituzionalizzato – della somministrazione di questionari per la condivisione di buone pratiche fra i regolatori nazionali.

Le iniziative richiamate, pur differenti nella loro natura, si collocano nell'ambito di un processo complessivo di miglioramento della qualità dell'azione dell'Autorità, obiettivo prioritario sia dell'attività regolatoria sia del ciclo della *performance* organizzativa e individuale.

A tale riguardo, i risultati che emergono dal piano di monitoraggio (Tabella 5.2.6), di carattere più quantitativo, suggeriscono innanzitutto un buon livello di qualità generale dell'azione amministrativa, riconosciuto dal giudice amministrativo di primo e secondo grado, che ha dato ragione alle decisioni dell'Autorità nel 77% dei casi.

L'azione dell'Autorità, d'altronde, si svolge in un contesto sempre più complesso, come mostrano i volumi crescenti di attività amministrativa che derivano dalla gestione del ROC così come della IES (oltre 24.000 comunicazioni complessive nel 2018), ambiti nei quali i soggetti regolati sono aumentati nel tempo, a seguito di aggiornamenti del quadro regolamentare tesi a ricomprendere nel perimetro di intervento dell'AGCOM nuove attività, come quelle degli operatori di *call center* e più recentemente delle piattaforme

online; in tale ambito si ricorda da ultimo l'istituzione del Registro dei soggetti che usano risorse nazionali di numerazione e l'iscrizione alla IES e al ROC delle concessionarie di pubblicità online con sede legale all'estero ma che conseguono ricavi in Italia.

Anche la numerosità delle segnalazioni gestite dall'Autorità nel corso dell'anno, insieme con i volumi relativi ai procedimenti sanzionatori e di risoluzione delle controversie conclusi, sono indicativi della mole di attività che anche nel 2018 è stata in generale ragguardevole.

In particolare, le segnalazioni da parte di operatori di comunicazione elettronica trattate dall'Autorità sono cresciute (circa 250 in più nel 2018), e al contempo sono diminuite le segnalazioni degli utenti nei tre settori, effetto sia di un'azione più stringente di *enforcement* della regolamentazione a tutela dei consumatori che ha agito in maniera

preventiva (v. *supra* e Capitolo II), sia della semplificazione del sistema delle segnalazioni effettuata dall'Autorità negli ultimi due anni che, congiuntamente all'istituzione dell'Ufficio relazioni con il pubblico, plausibilmente ha fatto sì che le segnalazioni si focalizzino maggiormente su problematiche specifiche e più complesse.

Per ciò che riguarda i volumi dei procedimenti aventi ad oggetto controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, il dato del primo semestre del 2018, al momento disponibile stante il periodo di transizione al nuovo sistema ConciliaWeb (v. *supra*), mostra come l'Autorità sia riuscita a gestire con efficacia i procedimenti di definizione delle controversie concludendone l'86%, mentre i Co.re.com., responsabili anche della fase di conciliazione, hanno concluso un numero di procedimenti elevato e comparabile con l'anda-

mento degli scorsi anni (poco più di 37.000 in un semestre), evidenziando un buon successo del sistema decentrato.

I procedimenti sanzionatori, maggiormente complicati per natura, presentano volumi ovviamente più contenuti, nell'ordine delle centinaia, ma comunque in linea sostanzialmente con gli anni precedenti.

Come si è diffusamente detto nel Capitolo II, l'anno appena trascorso ha visto l'Autorità molto attenta alle problematiche degli utenti nei tre settori di intervento. Ciò si è tradotto nell'avvio e conclusione di numerose attività di vigilanza e di procedimenti sanzionatori (più di 100 nel 2018): nel caso dei servizi di comunicazione elettronica, in particolare, le violazioni riscontrate hanno riguardato le disposizioni in materia di obblighi di trasparenza tariffaria, di esercizio del diritto di recesso, di costi extra-soglia, di cadenza della fattura-

Tabella 5.2.6 - Piano di monitoraggio per il miglioramento dei processi decisionali

Linea strategica	Indicatore	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018
EFFICIENZA, EFFICACIA E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	Numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC	Tutti	12.683	17.961	13.840	15.764	20.539
	Numero di comunicazioni di operatori gestite dalla IES	Media	4.428	4.701	4.457	4.217	4.092
	Numero di segnalazioni da parte di operatori di comunicazione elettronica gestite ⁽¹⁾	Comunicazioni elettroniche	512	447	446	534	788
	Numero di procedimenti sanzionatori conclusi ⁽²⁾	Tutti	103	205	116	160	139
	Numero di segnalazioni da parte di utenti gestite	Tutti	4.275	5.665	6.600	5.346	3.195
	Numero di procedimenti conclusi dai Co.re.com. aventi ad oggetto controversie tra operatori e utenti ⁽³⁾	Comunicazioni elettroniche	86.872	97.236	91.784	95.947	37.471 ⁽⁴⁾
	Tempi medi di definizione dei procedimenti di iscrizione, cancellazione e richieste di certificazione pervenuti al ROC (30 giorni previsti)	Tutti	14,5 gg.	12,0 gg.	13,4 gg.	16,0 gg.	11,0 gg.
	Numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute - AGCOM	Comunicazione elettronica	66%	87%	88%	81%	86% ⁽⁴⁾
	Numero di ordinanze e sentenze Tar e CDS favorevoli su numero di ordinanze e sentenze totali	Tutti	59%	74%	68%	65%	77%

⁽¹⁾ Dato riferito ai periodi maggio 2014-aprile 2015, maggio 2015-aprile 2016, maggio 2016-aprile 2017, maggio 2017-aprile 2018; maggio 2018-aprile 2019.

⁽²⁾ Settore media (pubblicità e minori), settore comunicazioni elettroniche (tutela del consumatore), settore servizi postali.

⁽³⁾ Dato riferito ai procedimenti conclusi riguardanti le istanze di conciliazione, le istanze di definizione delle controversie e i provvedimenti temporanei.

⁽⁴⁾ Considerata la fase di transizione alla piattaforma ConciliaWeb, il dato al momento disponibile si riferisce al primo semestre del 2018.

zione. Nei servizi postali numerosi procedimenti hanno interessato Poste Italiane, soprattutto in merito a casi di dispersione e distruzione di corrispondenza. Per quanto riguarda, infine, l'attività sanzionatoria nel settore dei servizi media a tutela dei minori e in materia di pubblicità è proseguito l'impegno dell'Autorità, soprattutto nel controllo di contenuti che possono incidere sullo sviluppo della personalità dei minori, in collaborazione con le altre istituzioni, dal Comitato media e minori alla Polizia Postale e Guardia di Finanza, fino alle associazioni dei consumatori.

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relative alla priorità strategica "Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa".

Stato di avanzamento: completata la sperimentazione AIR; avviato il sistema di controlli interni (controllo di gestione, controllo strategico e di bilancio); realizzazione in corso del Sistema Integrato dell'Autorità.

Punti di forza: gestione di un consistente patrimonio informativo (tramite ROC, IES e altre richieste di informazioni); presidio sul territorio attraverso il sistema dei Co.re.com..

Criticità: crescente complessità dei settori oggetto di analisi e regolazione.

Opportunità: informatizzazione dei processi e della gestione documentale e dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese, strumentale anche al sistema dei controlli interni.

Sfide: ulteriore diminuzione dei tempi procedurali ed estensione delle proprie attività e funzioni ai nuovi servizi digitali.

Rafforzamento del ruolo di AGCOM nell'ambito degli organismi internazionali

Il rafforzamento del ruolo dell'Autorità nell'ambito degli organismi internazionali settoriali richiede al regolatore nazionale una crescente capacità di rinnovamento e messa

in discussione del proprio profilo istituzionale e del conseguente disegno organizzativo, nonché dei processi e delle competenze necessarie per affrontare le sfide, sempre più complesse, derivanti dalla trasformazione digitale.

Come dato connaturato a un'istituzione fortemente integrata nel contesto europeo, l'Autorità attribuisce da sempre grande importanza alla cooperazione regolamentare su scala europea ed internazionale e, a tal fine, partecipa attivamente agli organismi e alle reti di regolatori settoriali, condividendo le responsabilità di *governance* e contribuendo alle attività tecniche mediante i propri esperti. Il 2018 ha visto confermate visibilità e reputazione internazionali dell'Autorità nelle interlocuzioni istituzionali per la definizione di importanti processi legislativi relativi a proposte di riforma formulate dalla Commissione europea nell'ambito della strategia del mercato unico digitale e riguardanti i settori di competenza dell'Autorità.

L'evoluzione del quadro legislativo europeo (v. Capitolo I), che annovera ulteriori e importanti interventi normativi in settori adiacenti a quelli di competenza dell'Autorità, ha inoltre sollecitato quest'ultima a proseguire sulla strada dell'integrazione degli strumenti di analisi del comparto allargato delle comunicazioni, proponendo un approccio regolamentare finalizzato all'armonizzazione ai fini del *Digital Single Market*, senza ignorare, al contempo, il potenziale impatto di tali nuove dinamiche sui segmenti tradizionalmente presidiati e, più in generale, su beni costituzionalmente tutelati dall'ordinamento, quali il diritto all'informazione e il principio di libera concorrenza.

Resta rilevante l'impegno dedicato dall'Autorità agli incarichi di *governance* e di coordinamento tecnico degli organismi europei di settore (Tabella 5.2.7), un impegno

che, modulato in ragione della rilevanza dei temi in discussione, va ben oltre gli obblighi di legge o statutari di partecipazione. Partimenti significativo è stato il contributo che l'Autorità ha fornito nell'ambito dei tavoli tecnici nazionali, istituzionalmente preposti alla definizione della posizione nazionale in relazione ai processi legislativi europei, quando questi ultimi entrano nella fase di negoziato. In una dimensione extra-UE, l'Autorità ha rafforzato il proprio impegno, sia nella partecipazione alle reti e agli organismi settoriali di cooperazione, sia in relazione ai rapporti e ai progetti bilaterali di collaborazione.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità ha continuato a presidiare le numerose attività in ambito BEREC, assicurando la partecipazione dei propri esperti a tutti i gruppi di lavoro in cui l'Organismo si articola e assumendo posizioni di responsabilità di coordinamento di importanti filoni tecnici. Tra questi, si segnala la copresidenza, confermata per il biennio 2019-2020, del gruppo "*Regulatory Framework*", responsabile del monitoraggio dei processi di riforma settoriale e ora impegnato in un'intensa fase, con attività connesse all'implementazione del nuovo regolamento del BEREC (2018/1971/UE) e all'applicazione nazionale del nuovo Codice (2018/1972/UE). L'Autorità ha inoltre ottenuto, per il medesimo biennio, l'incarico di co-presidenza del gruppo "*End-User*" ed ha rivestito, nel biennio precedente, l'incarico di co-presidenza del gruppo "*Regulatory Accounting*", nell'ambito del quale ha assicurato il coordinamento delle attività per la definizione della risposta del BEREC alla consultazione della Commissione europea sulle modalità di determinazione del WACC da parte delle ANR nell'ambito dei procedimenti regolamentari di settore. Infine,

l’Autorità, quale co-presidente del gruppo “*Remedies*”, ha coordinato l’esercizio di valutazione ai fini dell’aggiornamento delle *Common Position* BEREC relative ai mercati 3a, 3b e 4 di cui alla Raccomandazione della Commissione sui mercati rilevanti, anche in considerazione delle novità derivanti dal nuovo Codice europeo.

Nel settore dei servizi media, l’AGCOM ha continuato a fornire attivamente il proprio contributo all’ERGA mediante la partecipazione ai diversi gruppi di lavoro istituiti per l’attuazione del programma di lavoro 2018. In particolare, l’Autorità ha presieduto la *task force* sul tema della promozione delle opere europee nell’ambito del gruppo che si occupa di attività inerenti alla nuova Direttiva servizi media audiovisivi. Nel 2019, in ragione dell’esperienza vantata nell’esercizio delle competenze nazionali in materia di comunicazione politica, l’Autorità ha assunto inoltre il coordinamento della *task force* incaricata di seguire il tema della disinformazione sulle piattaforme online.

Nel settore postale, il Presidente Angelo Marcello Cardani, nell’ambito del percorso triennale nel Comitato di gestione (cd. Troika) del Gruppo dei Regolatori Europei per i Servizi Postali (ERGP), ha rico-

però il ruolo di presidente uscente, col compito di portare a conclusione tutte le attività intraprese nell’anno di presidenza e contribuire alla *governance* del Gruppo. Sotto il coordinamento dell’Autorità sono proseguite le attività avviate a valle dell’approvazione della strategia di medio periodo per gli anni 2017-2019, con la finalità di incrementare l’efficienza dell’ERGP, attraverso l’adozione delle *Internal Rules* e delle linee guida sulla *Visual Identity*. Infine, l’Autorità è stata confermata nell’incarico di co-presidenza, insieme all’olandese ACM, del gruppo di lavoro sul futuro della regolamentazione postale, attività propedeutica all’adozione della posizione dell’ERGP sulla revisione del quadro regolamentare europeo dei servizi postali.

Sul versante extra-UE, è proseguito l’impegno di AGCOM nell’ambito del Segretariato permanente dell’EMERG, in un’ottica di avvicinamento al quadro regolamentare europeo da parte dei Paesi dell’area del Mediterraneo. Relativamente ad altre attività internazionali, l’Autorità è impegnata in due importanti progetti di gemellaggio amministrativo (meglio conosciuti come *Twinning*) con i Ministeri delle comunicazioni di Marocco e Israele.

Il progetto in Marocco ha preso il via nel marzo 2018 e vede l’AGCOM partecipare come “*Junior Partner*” in un consorzio coordinato dal Ministero della Cultura francese; il *Twinning* ha la durata di due anni ed è volto ad aggiornare l’intero quadro normativo del settore delle comunicazioni audiovisive e del cinema del Marocco.

Il *Twinning* con il Ministero delle Comunicazioni israeliano vede l’Autorità nel ruolo di capofila di un consorzio cui partecipano altri regolatori europei. Anche questo gemellaggio ha una durata di 24 mesi, ma i suoi obiettivi sono ancor più ambiziosi: il Ministero israeliano si prefigge adesso di svolgere le prime analisi dei mercati all’ingrosso delle comunicazioni elettroniche, di prendere spunto dalle *best practice* europee per sviluppare le proprie attività di regolamentazione dei servizi a banda ultra-larga e di tutela del consumatore e, per l’audiovisivo, di adottare una nuova legge che regoli per la prima volta i servizi *on demand* e le piattaforme online.

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relative alla priorità strategica “Rafforzamento del ruolo dell’AGCOM nell’ambito degli organismi internazionali”.

Tabella 5.2.7 - Piano di monitoraggio per le attività internazionali

Linea strategica	Indicatore	Descrizione indicatore	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018
RAFFORZAMENTO DEL RUOLO AGCOM NELL’AMBITO DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI	Incarichi di responsabilità assunti	Numero di incarichi di governance e di coordinamento tecnico degli organismi internazionali di settore	Tutti		10	19	18	20
	Esperti nazionali coinvolti in gruppi di lavoro/gemellaggi	Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro attivi presso organismi europei e internazionali di settore	Tutti		65	119	117	91

Stato di avanzamento: pieno conseguimento degli obiettivi. L'Autorità ha ulteriormente consolidato la propria posizione di rilievo mantenendo gli incarichi di governance e di coordinamento tecnico all'interno delle piattaforme regolamentari, assicurando competenza e attenzione al rispetto delle tempistiche prefissate per il completamento delle numerose attività ad essa demandate dai programmi di lavoro di ciascun organismo.

Punti di forza: la natura di autorità convergente voluta dal legislatore nazionale ha consentito all'Autorità di disporre di un ampio spettro di competenze e poteri adeguati ad affrontare le sfide dell'innovazione nei mercati delle comunicazioni, anche partecipando ai diversi organismi europei e internazionali dei vari settori di competenza con adeguata rappresentanza. La continuità e la qualificazione di tale partecipazione fanno sì che l'Autorità sia riconosciuta quale interlocutore di riferimento in ambito internazionale, come dimostrato dagli incarichi di coordinamento ad essa affidati all'interno delle piattaforme europee ed extra-UE e dalle richieste di contatto e informazioni evase nell'ambito di numerosi scambi bilaterali.

Criticità: rafforzare la consapevolezza dell'importanza di un presidio dell'Autorità sui processi legislativi e regolamentari di settore in ambito europeo, alla luce del suo ruolo di istituzione costitutivamente integrata tra livello nazionale e livello europeo. Il biennio 2019-2020 impegnerà l'Autorità sul versante nazionale nei processi di trasposizione della legislazione europea adottata nel secondo semestre del 2018, nell'ambito dei quali sarà necessario individuare le corrette soluzioni in termini di assetto istituzionale e di cooperazione con le altre autorità competenti. In particolare, i pro-

cessi di recepimento dell'acquis settoriale forniranno l'occasione per affrontare il tema del potenziamento della capacità regolatoria dell'Autorità, in termini di disponibilità di risorse umane e finanziarie e delle prerogative di indipendenza ed autonomia dei suoi vertici. Tale rafforzamento è formalmente richiesto dalla disciplina europea di settore, nell'ottica di un sempre maggiore coinvolgimento dei regolatori indipendenti in attività e adempimenti derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dalla conseguente piena partecipazione agli organismi di cooperazione regolamentare settoriale. In proposito, si rammentano le norme di cui agli articoli 7 e 9 del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, e l'articolo 30 della nuova direttiva sui servizi di media audiovisivi, che impongono agli Stati membri di porre in essere adeguate garanzie in materia.

Opportunità: la struttura convergente dell'Autorità implica un vantaggio in termini di disponibilità di strumenti di comprensione delle sfide scaturenti dai processi di convergenza. Tale assetto influisce positivamente sulla reputazione raggiunta dall'Autorità, circa la sua capacità di presidiare i settori di competenza, nella dimensione europea ed internazionale, dove essa conferma un elevato *standard di performance* attraverso il mantenimento di incarichi di coordinamento di gruppi di lavoro tecnici e la partecipazione costante ad essi da parte degli esperti, molti dei quali in qualità di estensori materiali dei documenti finali. Tale configurazione particolarmente felice rende l'Autorità un riferimento consolidato per i Regolatori nazionali che, spesso al di fuori dell'Unione, intendano mettere a punto la propria struttura istituzionale al fine di meglio intercettare le dinamiche della convergenza; tale assetto ap-

pare altresì significativo nella prospettiva di un rafforzamento di reti europee di Regolatori operanti in settori in cui il raccordo istituzionale è di più recente istituzione, ove l'esperienza maturata in settori in cui la cooperazione regolamentare è ormai consolidata (ad es. il settore delle comunicazioni elettroniche) può essere trasfusa.

Sfide: le dinamiche della convergenza spingono verso un sempre maggiore sviluppo di sinergie orizzontali, anche con organismi europei di coordinamento e con regolatori nazionali di settori adiacenti. Pertanto appare indifferibile la necessità di gestire la transizione digitale che, accanto alle opportunità di crescita economica, presenta anche profili critici in relazione alla protezione dei dati personali, alla riservatezza della vita privata e della sicurezza digitale.

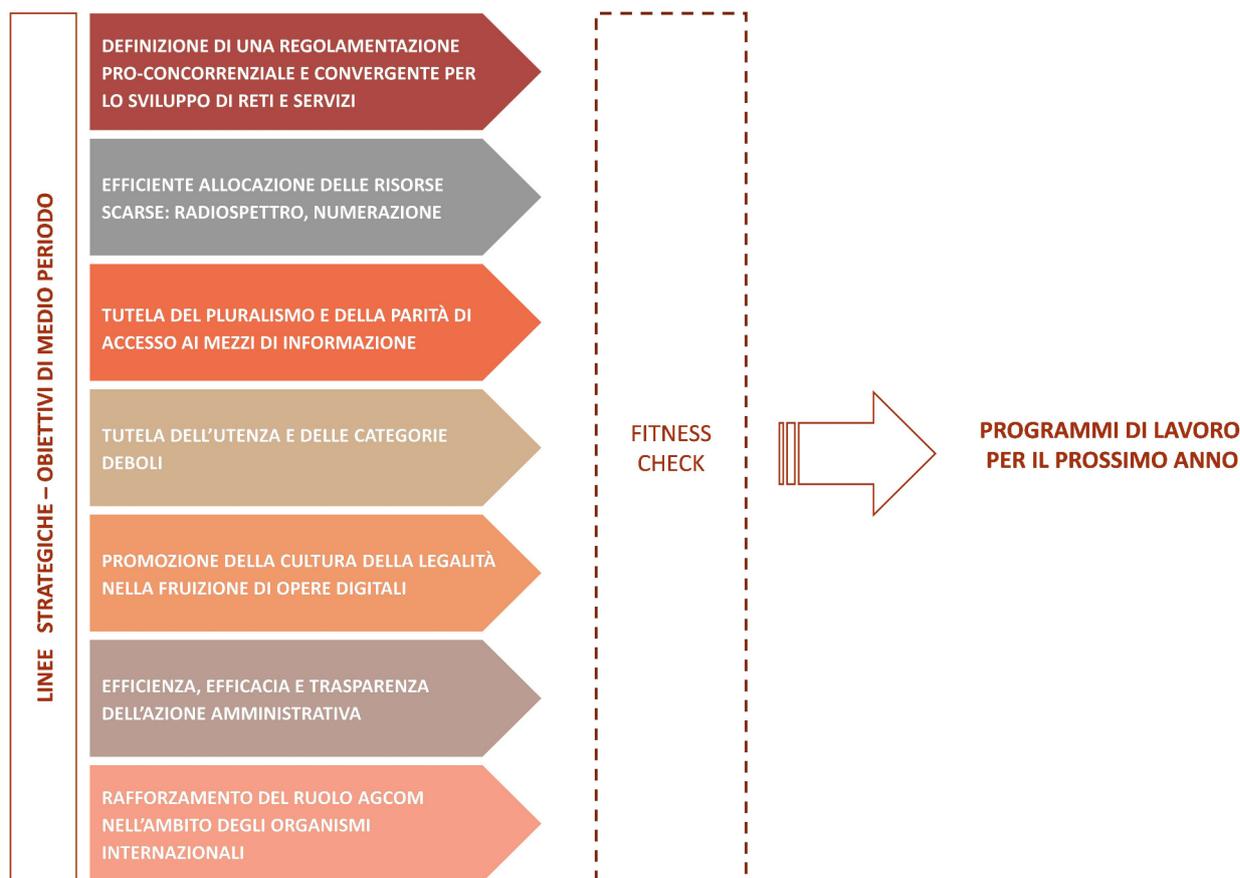
5.3 I programmi di lavoro dell'Autorità per il prossimo anno

Secondo quanto previsto dalla legge istitutiva dell'Autorità, in questa sezione della Relazione annuale sono presentati i programmi di lavoro per il prossimo anno. Come nelle scorse Relazioni, le attività programmate, descritte per linee generali d'intervento, scaturiscono sia dalle linee strategiche di medio periodo, confermate per il triennio 2017-2019, sia dalla verifica sull'attività svolta, dall'analisi dei risultati e delle eventuali incongruenze evidenziate dall'attività di *fitness check* (Figura 5.3.1).

Definizione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi

Per quanto concerne la promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale, rivolta allo sviluppo

Figura 5.3.1 - Linee strategiche e programmi di lavoro



di reti e servizi, nel prossimo anno l'Autorità sarà chiamata a svolgere, *inter alia*, le seguenti attività.

Nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica, saranno portati a compimento gli interventi regolamentari avviati nel precedente periodo di riferimento volti a promuovere la concorrenza infrastrutturale, nonché a favorire l'adozione dei servizi a banda ultra-larga.

A tale riguardo, si proseguirà nell'attività di definizione di regole utili per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione di rete fissa (FTTC, FTTB, FTTH) e di rete mobile (LTE e 5G). In particolare, l'Autorità concluderà l'analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa. In questo ambito, verrà anche completato l'*iter* di valutazione del progetto di separazione societaria volontaria della rete di accesso di Telecom Italia già notificato all'Autorità. Inol-

tre, con l'avvio dell'analisi dei mercati dei servizi di raccolta e terminazione delle chiamate su singole reti telefoniche pubbliche in postazione fissa, sarà completato il ciclo di revisione della regolamentazione di settore.

Al fine di facilitare le migrazioni tra operatori dei clienti attestati su reti in fibra, l'Autorità definirà le procedure di passaggio dei clienti di operatori di rete fissa che utilizzano reti FTTH di operatori *wholesale* diversi da Telecom Italia.

Parallelamente, l'Autorità continuerà a svolgere un ruolo di coordinamento e di supervisione delle attività di implementazione degli aspetti innovativi introdotti dalla regolamentazione nei mercati di comunicazione elettronica in seno ai tavoli di confronto con gli operatori del mercato.

Proseguirà altresì l'attività di vigilanza e di risoluzione delle con-

troversie tra gli operatori per assicurare il rispetto degli obblighi regolamentari introdotti nei mercati, relativi, in particolare, alla qualità dei servizi e alle garanzie di non discriminazione.

Con riferimento alle comunicazioni *machine-to-machine*, l'Autorità completerà l'analisi degli impatti sul mercato e sul Piano Nazionale di Numerazione derivanti dall'introduzione delle eSIM che, rispetto a quelle tradizionali, prevedono la possibilità di essere aggiornate da remoto.

Nell'ottica di promuovere la diffusione delle reti sul territorio, inoltre, l'Autorità continuerà ulteriormente a sviluppare la propria piattaforma per la mappatura delle reti a banda larga, potenziandola anche in collaborazione con il BEREC. Infatti, ai sensi del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, di cui alla Direttiva 2018/1972/UE

dell'11 dicembre u.s., il BEREC è chiamato ad adottare linee guida applicative di alcune disposizioni e obblighi contenuti nel Codice, per favorirne un'applicazione uniforme negli Stati membri. In questo quadro, l'Autorità partecipa ai lavori, recentemente avviati in sede europea, per la definizione, entro i primi mesi del 2020, di Linee guida in materia di mappatura geografica delle reti a banda larga sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 22 del Codice.

Per quanto riguarda le analisi svolte dall'Autorità sull'evoluzione dell'ecosistema digitale, nel 2019 si concluderà l'indagine conoscitiva "Big Data"¹⁰³, avviata con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e il Garante per il trattamento dei dati personali partendo dalla consapevolezza della pervasività delle piattaforme digitali nella società e nell'economia. La raccolta e l'elaborazione di quantità massive di dati, operate da tali piattaforme, consente infatti alle imprese che le gestiscono con successo di imporre dinamiche concorrenziali e conduce a trasformazioni profonde anche della sfera politico-sociale sino a rappresentare autentiche sfide alla democrazia e al pluralismo (v. Capitoli I e III).

Nel settore dei servizi postali, in ragione dell'elevata frammentarietà dell'offerta e della diffusione di *partnership* a vario titolo tra operatori, nel corso dell'anno proseguirà l'attività di ricognizione e verifica delle imprese attive del mercato al fine di poter disporre, nel medio periodo, di un Registro unico degli operatori postali, adeguato all'assolvimento dei compiti affidati all'Autorità. Si osserva che la creazione del suddetto Registro è propedeutica all'aggiornamento delle

regole esistenti per il rilascio dei titoli abilitativi; inoltre, una ricognizione completa degli operatori presenti sul mercato consente di formulare risposte regolatorie adeguate ad un settore, come quello postale, soggetto a continui cambiamenti. Al riguardo, si precisa che per dare piena efficacia al raggiungimento dell'obiettivo della realizzazione del Registro degli operatori è necessaria un'apposita modifica legislativa, rispetto alla quale l'Autorità ha individuato e schematizzato gli elementi informativi che devono essere acquisiti dagli operatori e quelli che potrebbero comunque essere attinti dai dati in possesso del MISE.

A seguito della suddetta ricognizione, si procederà ad aggiornare il quadro normativo relativo al rilascio dei titoli abilitativi, ora definito con la delibera n. 129/15/CONS: attraverso la nuova norma si chiariranno, in maniera univoca, le forme di aggregazione consentite e i profili di responsabilità del soggetto capogruppo; inoltre sarà valutata la possibilità di definire obblighi di interoperabilità delle reti postali e obiettivi di qualità (intesi come tempi di recapito) su tutti i servizi postali, così da assicurare *standard* minimi per tutti gli utenti.

Al fine di rendere più efficace la vigilanza e di valutare la necessità di futuri interventi regolamentari nel settore delle consegne, verrà completato il procedimento per l'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi che, in linea con il recente Regolamento UE 2018/644, è volto ad individuare i soggetti presenti e il perimetro del mercato di riferimento nonché ad analizzare il ruolo delle piattaforme online in tale mercato, valutando la capacità di queste ultime di in-

fluenzare le dinamiche competitive. Verrà altresì completato il procedimento relativo alla definizione delle modalità tecniche e operative che il servizio postale deve osservare per assicurare la certezza della data di spedizione delle fatture agli utenti da parte dei soggetti gestori di servizi di pubblica utilità, per l'attuazione dell'art. 1, comma 9, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Infine, a valle del completamento del procedimento relativo al calcolo del costo netto del SU per gli anni 2015 e 2016, si avvierà un procedimento volto a valutare l'adeguatezza degli attuali formati della contabilità regolatoria di Poste Italiane, con l'obiettivo di ottenere informazioni più approfondite per le attività istituzionali svolte.

L'Autorità, oltre a continuare la sua attività di vigilanza sulle fattispecie già evidenziate, intende concentrare e attribuire priorità all'azione di verifica e controllo sull'adeguamento degli operatori alle disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e alle contrattazioni collettive nazionali di lavoro di riferimento, vigenti nel settore postale¹⁰⁴, sulla tutela degli utenti, in particolare nel settore delle consegne dei pacchi alla luce del crescente sviluppo dell'*e-commerce* e, infine, sull'attività di notifica a mezzo posta che, anche dal punto di vista operativo, può dirsi ormai liberalizzata.

Efficiente allocazione delle risorse scarse: radiospettro, numerazione

Per quanto riguarda lo spettro radio allocato ai servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità intende proseguire le attività mirate alla verifica del rispetto delle normative del-

¹⁰³ L'indagine conoscitiva è stata avviata con delibera n. 127/17/CONS.

¹⁰⁴ Artt. 6 e 11 del già citato regolamento.

l'Unione europea, dell'ITU e del CEPT, e all'ulteriore potenziamento della collaborazione con le istituzioni nazionali ed europee, incluso il *Radio Spectrum Committee*, per favorire la destinazione di nuove risorse frequenziali agli usi di comunicazione elettronica.

Con specifico riferimento alla futura transizione verso la tecnologia 5G, l'Autorità, sempre con l'obiettivo di garantire l'uso effettivo ed efficace dello spettro, intende accompagnare, di concerto con il MISE, nella fase successiva all'assegnazione delle frequenze, lo sviluppo delle significative opportunità legate al progresso delle nuove reti 5G e alla massiva diffusione dei relativi dispositivi e servizi di comunicazione *wireless* e mobili, anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano d'azione per il 5G della Commissione europea.

Inoltre, alla luce del nuovo quadro regolamentare europeo delle comunicazioni elettroniche¹⁰⁵, che introduce diversi profili innovativi in materia di gestione dello spettro radio nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità sarà chiamata a partecipare alle relative attività implementative, nell'ambito del processo di trasposizione del nuovo Codice europeo nell'ordinamento nazionale, incluse le attività di *peer review* previste dall'articolo 35 del nuovo Codice.

Tra le principali attività programmate rispondenti ai predetti obiettivi si annoverano: la cura degli aspetti implementativi del regolamento di cui alla delibera n. 231/18/CONS – inclusa la partecipazione al Tavolo tecnico 5G – riguardanti, ad esempio, le modalità di sincronizzazione nell'impiego della banda 3400-3800 MHz, le modalità di accesso

in *leasing* della banda 3600-3800 MHz, e le modalità di condivisione delle frequenze a 26 GHz secondo il modello “*club use*” e le relative modalità di accesso; le attività relative all'implementazione delle norme europee in materia di frequenze per servizi di telecomunicazioni e la possibile messa a disposizione di nuove porzioni di bande; la partecipazione al Tavolo tecnico sul GSM e l'impiego di nuove tecnologie nelle bande radiomobili; la partecipazione alle attività del Gruppo Nazionale per la definizione della posizione nazionale e la partecipazione all'interno della delegazione italiana alla prossima WRC-19.

Inoltre, come sempre, sulla base dell'evoluzione della normativa tecnica e regolamentare europea, di eventuali nuove disposizioni legislative in tema di spettro, e della consueta collaborazione istituzionale con il Ministero, potranno eventualmente rendersi necessari ulteriori interventi di regolazione concernenti l'uso dello spettro.

Per quanto riguarda la pianificazione delle frequenze per la televisione digitale terrestre e la radio digitale, la legge 30 dicembre 2018 n. 145, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*” (legge di bilancio 2019), ai commi dal 1101 al 1111, ha integrato e modificato il precedente quadro normativo in materia di *refarming* della banda 700 MHz definito dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), prevedendo ulteriori compiti che l'Autorità è chiamata a svolgere nel corso del 2019.

In particolare, entro il 30 settembre 2019, l'Autorità stabilirà le procedure per “*l'assegnazione dell'ulte-*

riore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale e delle frequenze terrestri, aggiuntive rispetto a quelle destinate alla conversione dei diritti d'uso pianificate dall'Autorità stessa nel PNAF”, da destinare al servizio televisivo digitale terrestre per gli operatori di rete nazionali e la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale, mediante procedura onerosa senza rilanci competitivi, sulla base dei principi e criteri individuati nell'articolo 1031-bis della legge di bilancio 2018.

Inoltre, l'Autorità definirà le modalità e le condizioni economiche, orientate al costo, secondo cui il concessionario del servizio pubblico ha l'obbligo di cedere una quota della capacità trasmissiva del *multiplex* contenente l'informazione regionale a favore di alcuni operatori locali (in particolare i soggetti legittimamente operanti in ambito locale, assegnatari dei diritti d'uso dei canali 51 e 53, che rilascino i rispettivi diritti d'uso nel cd. “*periodo transitorio*”, ai sensi del comma 1032 della legge di bilancio 2018).

Infine, l'Autorità avvierà le attività di aggiornamento del piano di numerazione automatica dei canali del servizio televisivo digitale terrestre e delle modalità di attribuzione delle relative numerazioni, in considerazione del nuovo assetto frequenziale e delle modalità di definizione delle aree tecniche di pianificazione dell'emittenza locale (da svolgersi entro il 31 dicembre 2019, come previsto dall'articolo 1, comma 1035, della legge di bilancio 2018, modificato dalla legge di bilancio 2019).

Ulteriori attività riguarderanno il settore della radiofonia digitale. In particolare, dovrà essere completato

¹⁰⁵ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

il procedimento, avviato con delibera n. 13/19/CONS, relativo all'adozione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze in banda III VHF per il servizio radiofonico digitale DAB+ (PNAF-DAB). Tale procedimento è stato avviato a seguito della disposizione di cui all'art. 1, comma 1030, della legge di bilancio 2018, come modificato dall'art. 1, comma 1103, *lett. c*), della legge di bilancio 2019, con la quale le frequenze della banda III VHF vengono destinate prioritariamente alla pianificazione della radiofonia digitale.

Inoltre, allo scopo di garantire un assetto plurale e competitivo al mercato che andrà a determinarsi con la nuova pianificazione frequenziale, e per garantire un uso efficiente delle risorse pianificate, l'Autorità intende aggiornare il Regolamento sulla radiofonia digitale la cui attuale versione, finalizzata a disciplinare il settore nella sua fase di avvio, risale al 2009 (delibera n. 664/09/CONS), sebbene con alcune modifiche e integrazioni apportate dalla delibera n. 567/13/CONS.

Tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione

In relazione all'obiettivo di tutela del pluralismo e parità di accesso ai mezzi di informazione, per il 2019 l'Autorità svolgerà la valutazione delle dimensioni economiche del SIC, prevista dall'art. 43, commi 2, 9, 10 del TUSMAR, e di verifica del rispetto dei limiti anti-concentrativi previsti dall'art. 43, commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12 del TUSMAR, in occasione di operazioni di concentrazione e intese tra soggetti operanti nel SIC.

Inoltre, entro il 30 ottobre 2019 (come previsto dall'art. 23, comma 1, dell'Allegato A alla delibera n. 353/11/CONS), verrà effettuata la verifica annuale in merito al rispetto dei limiti sul numero di autorizzazioni per la fornitura dei programmi

televisivi in ambito nazionale e locale sulle reti digitali terrestri, di cui agli artt. 5 e 43, comma 7, del TUSMAR.

Per quanto concerne i procedimenti avviati ai sensi dell'art. 43, comma 2, del TUSMAR, proseguirà la c.d. "fase 2" di analisi del settore dei servizi di media audiovisivi per l'eventuale accertamento della sussistenza di posizioni dominanti, o comunque lesive del pluralismo, nei due mercati (servizi gratuiti e a pagamento) individuati con delibera n. 41/17/CONS. In tale ambito, si terrà conto dei processi generali di trasformazione che stanno caratterizzando l'intero settore dei servizi di media audiovisivi, sia a livello inter-settoriale sia a livello intra-settoriale, nonché degli eventuali impatti sui mercati in esame dell'implementazione del cd. *refarming* della banda a 700 Mhz, che è destinato a incidere in maniera rilevante sulle modalità di utilizzo della capacità trasmissiva resa disponibile dalle reti digitali terrestri.

Con riferimento al settore radiofonico, l'Autorità concluderà nei prossimi mesi l'accertamento sulla sussistenza o meno delle posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nei mercati rilevanti individuati con delibera n. 506/17/CONS e procederà, in caso di esito positivo, all'adozione delle eventuali misure di cui all'art. 43, comma 5, del Testo Unico. In particolare, il provvedimento conclusivo sarà adottato all'esito di una consultazione pubblica della durata di 30 giorni, come previsto dall'art. 7 del Regolamento allegato alla delibera n. 368/14/CONS.

Per l'assolvimento dei principi di trasparenza previsti dalle norme sull'editoria, in particolare dalla legge n. 416/1981 e dalla legge n. 67/1987, l'Autorità provvederà alla raccolta e all'analisi dei dati sulle tirature delle testate quotidiane per valutare eventuali situazioni di concentrazione nell'editoria quotidiana.

Infine, l'attività dell'Autorità si estenderà inoltre sempre più alla vigilanza dei mercati digitali, quali la pubblicità online e l'economia dei dati. In tale ambito, sarà approfondito il ruolo svolto dalle piattaforme online sul sistema concorrenziale e informativo.

Per ciò che attiene più specificamente al pluralismo interno, nel 2019, l'Autorità continuerà a sviluppare le linee di attività inerenti al perimetro di propria competenza, rafforzandone alcune, anche in ragione di importanti novità legislative intervenute nel quadro normativo europeo di settore.

In particolare, per il recepimento nell'ordinamento nazionale della nuova Direttiva sui servizi media audiovisivi che, come noto, dovrà avvenire entro il 19 settembre 2020, l'Autorità sarà impegnata nelle attività preparatorie all'implementazione delle nuove regole, attraverso una diretta partecipazione ai lavori dell'ERGA, a supporto della Commissione europea, nel processo di redazione delle linee guida per le piattaforme di *video sharing*.

A seguito delle competenze attribuite all'Autorità dal c.d. "Decreto dignità" sul divieto di pubblicità del gioco a pagamento, nel corso dell'anno avrà luogo l'effettiva implementazione delle linee guida, adottate dall'Autorità con la delibera n. 132/19/CONS del 18 aprile 2019, che definiscono le modalità attuative della norma per ciò che attiene alla specificazione dell'ambito di applicazione, delle regole procedurali per l'esercizio dell'azione di vigilanza e sanzionatoria da parte dell'Autorità.

Un'altra rilevante area di intervento riguarderà le attività di vigilanza sui nuovi obblighi in capo ai fornitori di servizi media audiovisivi in materia di promozione delle opere europee e italiane, introdotti nel 2017 dal c.d. "Decreto Franceschini" (v. Capitolo II), in relazione alle quali l'Autorità ha adot-

tato il “Regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti” (delibera n. 595/18/CONS). In tale ambito proseguirà la partecipazione dell’Autorità al tavolo tecnico istituito presso il suddetto MIBAC.

Inoltre, nel 2019 l’Autorità avvierà il monitoraggio sul funzionamento del Contratto di servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale, ad un anno dalla sua entrata in vigore¹⁰⁶, con particolare riferimento alle previsioni sulle quali sono già disponibili elementi di analisi (v. Capitolo II).

In merito alle attività svolte dall’Autorità a tutela del pluralismo della correttezza dell’informazione sulle piattaforme online, l’Autorità proseguirà le attività dei gruppi di lavoro del Tavolo tecnico, istituito con la delibera n. 423/17/CONS, volte in particolare alla realizzazione di una piattaforma di *fact checking*, al miglioramento della trasparenza della filiera della pubblicità online e all’implementazione, inoltre, di campagne informative per gli utenti e di iniziative di sensibilizzazione per promuovere la *media literacy*. Con riferimento allo studio del sistema dell’informazione online, l’Autorità concluderà l’indagine conoscitiva “Piattaforme digitali e sistema dell’informazione”, avviata con la delibera n. 309/16/CONS.

Più in generale, l’Autorità approfondirà ulteriormente e affinerà nuove metodologie e strumenti finalizzati alla verifica della qualità dell’informazione sulle piattaforme online e all’analisi dell’impatto dell’intermediazione algoritmica, nonché dell’attendibilità degli indici di ascolto online.

Tutela dell’utenza e delle categorie deboli

L’obiettivo strategico della tutela dell’utenza vedrà l’Autorità impegnata innanzitutto sul terreno dell’*enforcement*, con un’intensa attività di verifica della conformità dei comportamenti degli operatori ai due provvedimenti di carattere generale recentemente approvati: le “Linee guida in materia di costi per la dismissione o il trasferimento dell’utenza” (delibera n. 487/18/CONS) e le “Misure attuative per la corretta applicazione dell’articolo 3, commi 1, 2, 3, del Regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’internet aperta, con specifico riferimento alla libertà di scelta delle apparecchiature terminali” (delibera n. 348/18/CONS).

Sempre in materia di neutralità della rete, proseguirà il monitoraggio degli obblighi di trasparenza, della qualità delle connessioni e delle pratiche di gestione del traffico e di quelle *zero-rating*.

Nell’ambito del servizio universale, saranno definiti i nuovi criteri per la distribuzione sul territorio delle postazioni di telefonia pubblica, mentre, a difesa degli utenti più svantaggiati, l’Autorità monitorerà il rispetto della delibera n. 46/17/CONS in tema di agevolazioni per non udenti e non vedenti, valutando altresì l’adeguatezza al contesto tecnologico e di mercato delle misure vigenti al fine di una eventuale estensione della platea dei destinatari.

Unitamente al rinnovo dei progetti Misura Internet, sarà sviluppata un’applicazione web, da rendere disponibile gratuitamente agli utenti attraverso i siti istituzionali, finalizzata ad una agevole misurazione

della qualità istantanea della connessione a internet da parte degli utenti finali.

Con il potenziamento dell’uso delle tecnologie per migliorare i servizi resi ai cittadini, l’attuale procedura per l’invio di segnalazioni da parte dei consumatori sarà sostituita con un nuovo modello interattivo di denuncia, compilabile direttamente sul sito web dell’Autorità e collegato a un *software* di gestione avanzato per poter intercettare più efficacemente i comportamenti lesivi dei diritti degli utenti.

Per quanto riguarda la risoluzione delle controversie, l’implementazione della piattaforma Concilia-Web sotto il profilo tecnico sarà accompagnata da una revisione dei regolamenti che ne disciplinano il funzionamento, con l’obiettivo di renderne sempre più agevole l’utilizzo da parte degli utenti.

Con riferimento alle novità introdotte dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, l’Autorità, in relazione alle nuove competenze attribuitele dalla suddetta norma, nel 2019 avvierà una consultazione pubblica al fine di adottare un Regolamento di vigilanza e sanzionatorio in materia di *secondary ticketing* sulle reti di comunicazione elettronica. La nuova competenza, infatti, prevede che l’AGCOM e le altre autorità competenti effettuino accertamenti e interventi volti a contrastare il fenomeno della vendita di titoli di accesso ad attività di spettacolo effettuata da soggetti diversi dai titolari – anche sulla base di apposito contratto o convenzione – dei sistemi di emissione dei biglietti (c.d. *secondary ticketing*) individuando specifici presidi sanzionatori per la violazione del divieto sancito. Con riguardo alle attività in pro-

¹⁰⁶ In considerazione del fatto che il contratto è stato pubblicato a marzo 2018, alcuni obblighi sono stati interpretati dal concessionario come riferiti al 2019.

gramma a tutela degli utenti dei servizi postali, nel corso dell'anno 2019 proseguirà il procedimento di regolamentazione in attuazione dell'art. 1, comma 9, della legge di bilancio 2018, che ha affidato all'Autorità il compito di definire le modalità tecniche e operative che il servizio postale deve osservare per assicurare la certezza della data di spedizione delle fatture agli utenti da parte dei soggetti gestori di servizi di pubblica utilità.

Infine, oltre a proseguire l'attività di vigilanza sui temi illustrati nei precedenti paragrafi e l'attività di regolamentazione in materia di tutela dell'utenza, proseguirà l'attività di vigilanza sulla trasparenza dei prezzi e dei termini e delle condizioni contrattuali dei servizi di consegna dei pacchi transfrontalieri in attuazione delle previsioni del Regolamento 2018/644/UE, pubblicato il 2 maggio 2018. Una delle principali finalità del Regolamento è quella di garantire la massima trasparenza delle tariffe applicate dagli operatori per l'invio dei pacchi tra le diverse nazioni dell'Unione europea. A tal fine, le autorità nazionali, alle quali sono stati attribuiti opportuni poteri di regolamentazione e di intervento, dovranno tra l'altro raccogliere dagli operatori postali le informazioni aggiornate sulle tariffe, per poi trasmetterle alla Commissione europea che provvederà a pubblicarle sul proprio sito così da consentire agli utenti un confronto dei prezzi.

Ognuna di queste attività sarà coadiuvata da un'analisi di monitoraggio sull'esperienza dei cittadini italiani nel consumo di beni e servizi di comunicazione (tlc, media, e servizi postali), volta a misurare il livello di soddisfazione dei consumatori, gli ambiti di criticità, eventuali nuovi ambiti di intervento sia per la regolazione, sia per le *public policies*.

Promozione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali

Nel prossimo anno, proseguiranno le attività inerenti alla tutela del diritto d'autore online, sia con un'azione di *enforcement* efficace, alla luce dei nuovi strumenti di tutela attribuiti dalla modifica regolamentare dell'ottobre 2018 (v. Capitolo II), sia attraverso il potenziamento delle iniziative di educazione alla legalità.

Un altro filone di attività nel 2019 riguarderà il completamento della ricostruzione del nuovo scenario normativo di riferimento per le piattaforme digitali, nel cui ambito verranno effettuate le prime attività di analisi della Direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, il cui termine di recepimento sarà – presumibilmente – nel 2021.

Infine, verranno attuate iniziative di media e *digital education*, anche in collaborazione con altre istituzioni nazionali (es. MIUR, MISE) e internazionali (es. ERGA, ONU, UNESCO).

Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa

Per il raggiungimento degli obiettivi strategici inerenti al miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa, come visto nel Capitolo IV, l'Autorità ha proseguito, nel periodo di riferimento, nel percorso di implementazione di un sistema di valutazione della *performance* al quale connettere anche percorsi di crescita di valorizzazione professionale delle risorse umane.

Da un punto di vista della struttura del processo decisionale, il prossimo anno, dopo la fase di sperimentazione, si metterà a punto il sistema definitivo relativo alle analisi di impatto della regolamentazione (AIR). In tal senso, sarà ulteriormente rafforzato il sistema di monitoraggio di mercati, settori, e tecnologie, attraverso gli strumenti di reportistica

e analisi (*focus, report* e osservatori). Analogamente, sarà rafforzato il ruolo e ulteriormente efficientata la gestione delle banche dati per l'analisi economica e statistica.

Da un punto di vista di gestione del personale si è raggiunto un elevato grado di informatizzazione dei processi interni, attività che si prevede di portare a completamento nell'arco del prossimo anno anche con una integrazione tra i vari sistemi informatici presenti in Autorità.

In tema di benessere e sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro, l'impegno dell'Amministrazione è quello di continuare a garantire il mantenimento dei livelli di qualità del lavoro raggiunti coerentemente con le previsioni della normativa vigente in materia.

Al riguardo, il successo ottenuto nella sperimentazione dell'istituto del lavoro a distanza, finalizzato a rafforzare la tutela di situazioni meritevoli di attenzione sotto il profilo sociale, ha consentito da un lato di valutare il positivo impatto dell'istituto sull'efficacia economico-organizzativa della struttura e, dall'altro, l'opportunità di apportare eventuali modifiche allo stesso, volte a garantire una maggiore rispondenza tra le esigenze organizzative e le richieste dei dipendenti.

I percorsi di formazione attivati nel corso dell'anno di riferimento, finalizzati ad elevare ulteriormente il livello delle professionalità presenti per far fronte alle specifiche funzioni istituzionali dell'Amministrazione, hanno fatto registrare un incremento del grado di *expertise* e competenze dei dipendenti garantendo, altresì, un aggiornamento delle conoscenze nei campi afferenti alle attività di pertinenza dell'Autorità. Tale organizzazione verrà riproposta nel corso del prossimo anno attraverso la programmazione di ulteriori percorsi formativi che riguarderanno anche materie trasversali di interesse delle diverse strutture dell'Amministrazione.

In proposito rileva rappresentare che nell'ambito delle attività previste dalle Convenzioni vigenti tra l'Autorità ed i Co.re.com., in coerenza con l'articolo 8 (Formazione e aggiornamento del personale), in cui è stabilito che "L'Autorità, al fine di favorire una maggiore conoscenza delle questioni relative alle funzioni e materie delegate al Co.re.com., può promuovere specifici interventi di formazione e di aggiornamento in favore del personale interessato, mediante l'espletamento di corsi, seminari, *workshop* e convegni", è stato elaborato un piano di formazione sperimentale trimestrale¹⁰⁷ che, programmato per l'anno 2019, è finalizzato all'aggiornamento di coloro che lavorano presso i Co.re.com., nello svolgimento delle funzioni delegate, anche in considerazione del nuovo Accordo Quadro tra l'Autorità e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Relativamente alle politiche assunzionali, tenuto conto del *turn over*, sono stati garantiti i livelli occupazionali interni attraverso il reclutamento dei profili professionali carenti.

Pertanto, sulla base delle previsioni programmatiche concernenti il piano di reclutamento delle risorse umane, nel cui ambito sono state attuate le procedure di stabilizzazione interne che hanno interessato il personale precario, attivate nelle forme individuate dal Decreto Legislativo n. 75/2017 (v. Capitolo IV), è *in itinere* un concorso pubblico per il reclutamento nei ruoli di specifiche competenze da inquadrare nell'area tecnica, che è stato indetto attivando la relativa procedura secondo i principi di cui alla Convenzione quadro sulle

procedure concorsuali, sottoscritta in virtù dell'art. 22 (rubricato "Razionalizzazione delle autorità indipendenti"), comma 4, del D. L. 24 giugno 2014, n. 90, (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), ai sensi del quale "Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale (...)" delle amministrazioni indipendenti "sono gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi, che assicurino la trasparenza e l'imparzialità delle procedure e la specificità delle professionalità di ciascun organismo". Inoltre, nell'ottica di garantire una crescita professionale del personale interno inquadrato nei ruoli dell'Autorità, è stata indetta una selezione, anch'essa in corso di svolgimento, basata su principi di meritocrazia e diretta al passaggio alla qualifica superiore.

Con riferimento alla gestione degli affari generali e dei contratti, l'Autorità continua a porsi l'obiettivo principale di procedere all'implementazione e al rafforzamento delle procedure cooperative e collaborative con altre pubbliche amministrazioni. In particolare, con riferimento alle altre Amministrazioni indipendenti, l'Autorità continuerà a confrontarsi costantemente su molteplici tematiche al fine di definire strategie comuni per una gestione associata dei servizi strumentali, nel rispetto degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa imposti dalla normativa vigente in materia. Inoltre, si ravvisa l'esigenza di proseguire, con altre Amministrazioni e fornitori, nella partecipazione al Tavolo istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al fine di riprendere i lavori del Cantiere sul Procurement Pubblico.

Rafforzamento del ruolo di AGCOM nell'ambito degli organismi internazionali

La programmazione strategica dell'Autorità, in relazione all'obiettivo del rafforzamento del suo ruolo nell'ambito dei contesti internazionali, si svilupperà lungo le linee direttrici definite dal nuovo quadro legislativo europeo nei settori di competenza delle comunicazioni elettroniche e dei media.

A tale riguardo, si segnala che i prossimi adempimenti derivanti dalle riforme recentemente varate e le attività che, a valle di tali riforme, si svolgeranno all'interno delle competenti piattaforme, si dispiegheranno su un orizzonte biennale, derivante dalle tempistiche previste per la trasposizione della nuova disciplina europea in ambito nazionale (v. Capitolo I).

In tale ambito, saranno messe a punto opportune soluzioni operative per assicurare il massimo coordinamento delle attività sui tavoli nazionali di trasposizione e attuazione delle norme europee, facendo leva sulle competenze formate e sulle analisi compiute nella fase ascendente dei processi di riforma.

L'Autorità sarà inoltre impegnata nei processi di implementazione dei nuovi presidi normativi settoriali, attraverso la partecipazione qualificata alle piattaforme di cooperazione regolamentare (BEREC, ERGA ed ERGP).

La strategia per un mercato unico digitale non sembra ancora aver spiegato tutti i suoi effetti, per cui si attende ancora la conclusione definitiva di alcuni processi per l'adozione di normative specifiche (*cybersecurity*, *copyright*, *privacy*) che, in ogni caso, confermano lo spirito che ha contraddistinto l'azione dell'Unione europea dal 2015. Assumendo un approccio convergente, il legislatore europeo ha in-

¹⁰⁷ Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 395/17/CONS.

trodotta discipline che solcano in modo trasversale i mercati tradizionali, anche suggerendo strumenti giuridici innovativi che non siano di ostacolo all'innovazione e al contempo non riducano le tutele. Questo assetto giuridico fortemente modificato sollecita l'Autorità, anche

in forza dell'assetto convergente che la caratterizza, a un nuovo protagonismo che non può lasciare indifferente il legislatore nazionale. Analogamente, si impone un'evoluzione e un nuovo dinamismo nelle relazioni e nelle interlocuzioni con le istituzioni europee e nazio-

nali, anche dei cosiddetti settori adiacenti, al fine di sviluppare sinergie e condividere approcci e competenze per gestire i profondi mutamenti che l'evoluzione tecnologica digitale ha già determinato nel tessuto sociale, economico e culturale.