

CAPITOLO III

La strategia dell'Autorità e le attività programmatiche

Introduzione

Nell'ultimo biennio, l'Autorità ha avviato un percorso volto a valorizzare e migliorare i processi di valutazione dell'attività regolatoria, come si evince da diverse iniziative tra cui una migliore applicazione dell'analisi *ex ante* e della verifica *ex post* della regolamentazione (AIR e VIR) in virtù di nuove disposizioni organizzative e l'avvio di un programma di valutazione e riduzione degli obblighi informativi (MOA).

La prima di queste iniziative volte a migliorare la qualità delle regole ha riguardato l'integrazione della pianificazione strategica nella Relazione annuale al Parlamento, realizzata per la prima volta nel 2014. L'esplicitazione della gerarchia di obiettivi, che si articola in linee strategiche d'intervento di medio periodo, affiancate – a livello operativo – da obiettivi specifici di breve periodo, rappresenta il presupposto fondamentale per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione e, in definitiva, una rendi-

contazione più puntuale e analitica dell'attività svolta, che può contribuire all'*accountability* del regolatore. In virtù di questa considerazione, la sede naturale della pianificazione strategica e della conseguente verifica *ex post* circa la realizzazione degli obiettivi prefissati è la Relazione annuale. Questo capitolo, pertanto, si propone di descrivere e di presentare i risultati dell'attività svolta muovendo dalle priorità stabilite con la pianificazione strategica dello scorso anno ed identificando gli effetti che possono ricondursi alle attività pianificate nel 2014 e più in generale all'azione svolta dall'Autorità, sulla base degli indicatori qualitativi e quantitativi disponibili. La verifica così condotta costituisce, a sua volta, la base di partenza per la definizione delle linee di intervento strategiche di un nuovo "ciclo di regolazione", espressione utilizzata in ambito OCSE ed UE per suggerire l'idea della regolazione come processo, in cui la produzione di regole da parte di autorità pubbliche è soggetta a revisioni periodiche in un'ottica di continuo miglioramento (Figura 3.1).

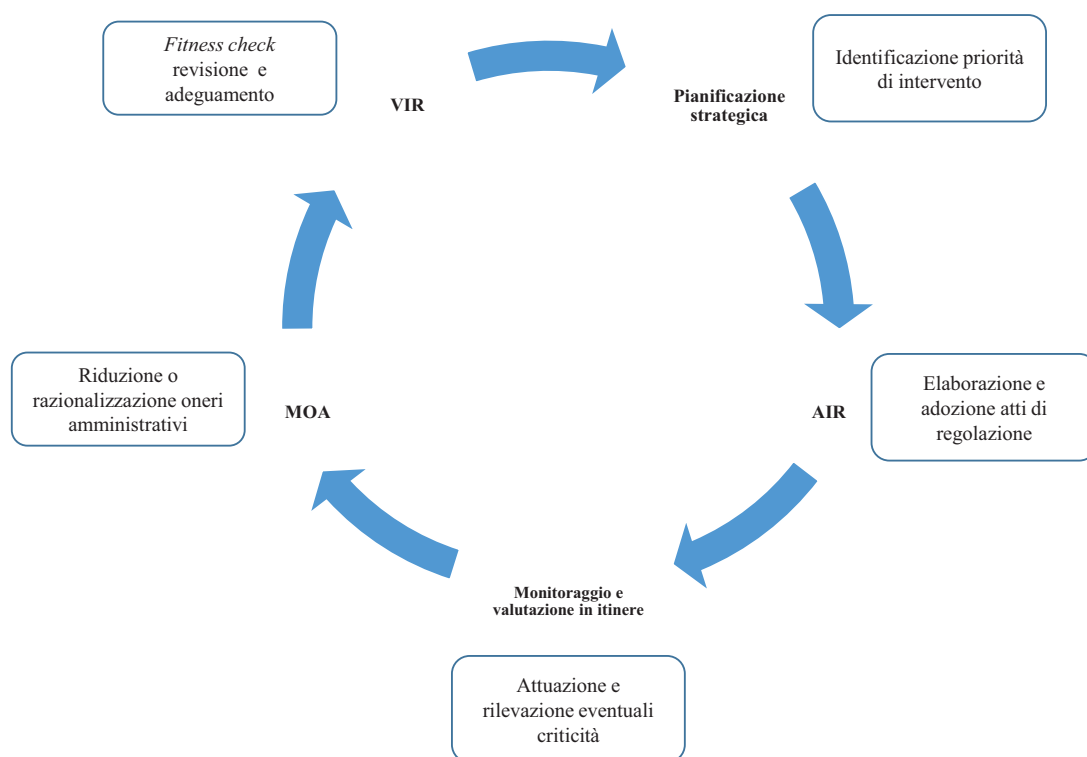


Figura 3.1 - Ciclo della regolazione e attività di valutazione

Al riguardo, si può rilevare come la scelta di fare precedere la valutazione dei risultati di un ciclo di regolazione all'identificazione degli obiettivi che dovranno alimentare quello successivo è in linea con gli indirizzi formulati dalla strategia europea di *better regulation*²⁶. In tale contesto, in particolare, la Commissione ha adottato nel dicembre 2012 la Comunicazione *EU Regulatory Fitness* che ricostruisce il ciclo della regolazione secondo il principio "*evaluate first*", in virtù del quale la revisione o imposizione di nuove regole pubbliche dovrebbe fondarsi sulla valutazione del precedente assetto regolatorio e sulla pianificazione strategica di quello successivo²⁷. Gli indirizzi formulati nella Comunicazione sono connotati da una maggiore attenzione alla valutazione come sistema ciclico di controlli e non come momento episodico, limitato alla fase *ex ante* del procedimento. In questa prospettiva, si propone di condurre valutazioni *ex post* (cosiddetto *fitness-check*), dirette a identificare gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci rinvenibili in un dato ciclo regolatorio, al fine di pianificare eventuali correttivi nei procedimenti di adozione e attuazione della legislazione europea e nazionale rilevante²⁸. Nei recenti indirizzi della CE si sottolinea più volte l'esigenza di un arricchimento delle basi di dati necessari per la costruzione di indicatori quantitativi utili alla valutazione. In particolare, il Programma *Regulatory Fitness and Performance* (2014) sottolinea che, in ragione delle difficoltà operative riscontrabili nell'acquisizione di dati quantitativi per la valutazione di costi e benefici riferibili a singole decisioni, gli effetti della regolazione possono essere valutati con riferimento all'intero arco del ciclo regolatorio, utilizzando metodologie di analisi e monitoraggio per i diversi settori di attività, in corrispondenza della revisione periodica del quadro regolamentare o sulla base della tempistica che scandisce il ciclo regolatorio.

Tenuto conto di questi orientamenti, in questa sede si effettuerà un primo esercizio di *fitness check* dell'attività regolatoria, al fine di supportare la pianificazione strategica per il 2016 con una verifica sintetica e unitaria dei risultati dell'attività svolta. A tal fine saranno presentati macro-indicatori quantitativi e qualitativi idonei a fornire, anche alla luce delle dinamiche di contesto, evidenziate nel Capitolo II, una valutazione complessiva, e per settori, circa il conseguimento degli obiettivi fissati nell'anno precedente e l'efficienza della macchina amministrativa.

La prima edizione di questo tipo di verifica apre un nuovo ciclo di valutazione ma inevitabilmente sconta l'assenza, a monte, di un piano di monitoraggio e popolamento periodico degli indicatori di risultato, la cui realizzazione e messa a regime richiede il completamento delle iniziative in corso per una migliore applicazione di tutti gli istituti di valutazione e verifica del ciclo di regolazione, di cui si darà conto nelle prossime pagine (par. 3.1.).

3.1 La verifica sui risultati della regolamentazione dell'Autorità

Per effettuare un *fitness check* complessivo dell'attività dell'Autorità, un punto di partenza è rappresentato dagli obiettivi istituzionali che la legge attribuisce ad essa, ai quali si affiancano, integrandoli, obiettivi di carattere più specifico che di volta in volta, nell'ambito del ciclo della regolazione, l'Autorità considera come prioritari, in ragione del contesto tecnologico, di mercato e normativo nei settori di intervento. Al riguardo, con la pianificazione strategica effettuata nel 2014, era stata individuata la seguente gerarchia di obiettivi:

²⁶ Commissione Europea, "*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*", COM(2005) 97 final, Bruxelles, 16 marzo 2005.

²⁷ Commissione Europea, "*Regulatory Fitness*" COM(2012) 746, p. 4.

²⁸ Un esempio di valutazione sintetica e unitaria dei risultati dell'attività amministrativa è stato presentato con la relazione allegata alla Comunicazione "*Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*", che reca la *roadmap* e i risultati dell'attività normativa. Cfr. Commissione europea, COM(2014) 368 final, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*.

- gli obiettivi generali, che guidano costantemente l'operato dell'Autorità;
- gli obiettivi strategici e specifici, che hanno ispirato in particolare l'attività dell'ultimo anno, in taluni casi richiedendo un impegno di respiro pluriennale in maniera tale da accompagnare l'azione regolamentare e di vigilanza anche nel prossimo futuro.

Pertanto, una valutazione complessiva dell'efficacia degli interventi dell'Autorità transita preliminarmente per un monitoraggio e una verifica dello stato di attuazione della pianificazione adottata lo scorso anno.

Lo stato di attuazione della pianificazione strategica 2015

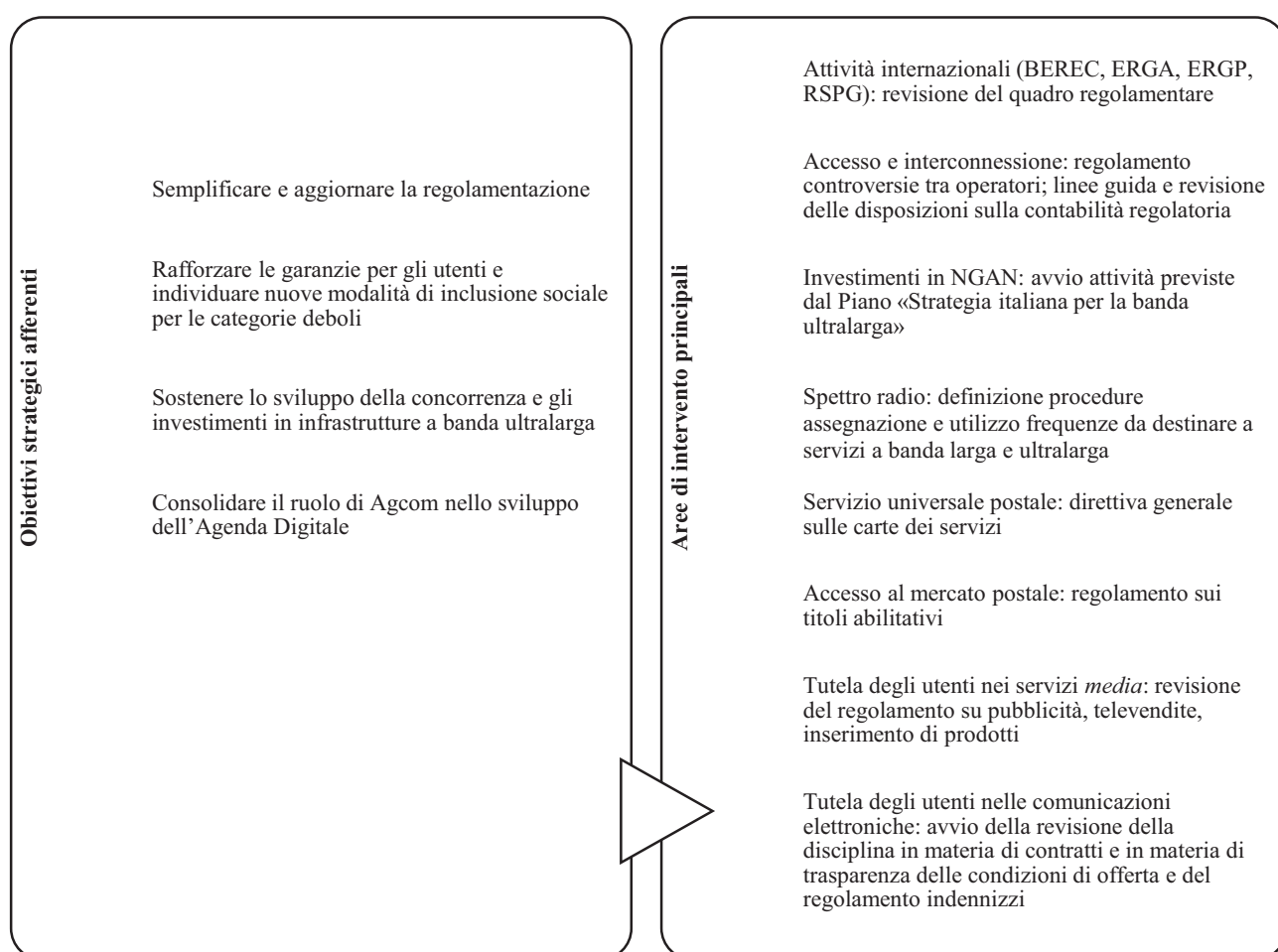
Il dettaglio delle azioni svolte dall'Autorità e dei provvedimenti adottati è stato fornito nel Capitolo I, mentre in questa parte è utile inquadrare l'operato di quest'ultimo anno alla luce sia delle priorità di

intervento individuate nel 2014, mediante la definizione degli obiettivi strategici e specifici, sia delle novità emerse dal contesto normativo e di mercato le quali hanno imposto alcuni aggiustamenti agli obiettivi previsti.

Nel corso dell'anno, per dare attuazione agli obiettivi generali definiti nella pianificazione presentata nella Relazione annuale 2014 – tutela dei consumatori, promozione della concorrenza, efficiente allocazione delle risorse scarse, promozione di reti e servizi digitali, tutela del pluralismo, promozione della tutela della legalità per la fruizione delle opere digitali, efficacia e trasparenza dell'azione regolamentare – l'Autorità ha lavorato lungo le seguenti principali linee di attività, trasversali ai diversi obiettivi:

- l'aggiornamento della regolamentazione;
- le attività di regolamentazione e vigilanza;
- le attività di analisi e monitoraggio del settore;
- la semplificazione della disciplina di settore;
- la trasparenza e l'efficacia dell'Amministrazione.

L'aggiornamento della regolamentazione



Per quanto riguarda l'aggiornamento della regolamentazione, l'Autorità ha ritenuto prioritaria la messa a punto di strumenti regolamentari adeguati ai rapidi mutamenti del settore delle comunicazioni, che permettano al regolatore di conseguire gli obiettivi di miglioramento del benessere sociale in tutti gli ambiti di propria competenza.

Tale attività si è svolta principalmente su due piani di intervento: la partecipazione ai *forum* internazionali ed europei dei regolatori e l'adeguamento della regolamentazione nazionale prodotta dall'Autorità stessa. Sul piano internazionale l'Autorità, consapevole del rilievo assunto dalla dimensione europea e internazionale e dell'opportunità di un ripensamento globale del modello di sviluppo del settore delle comunicazioni, si è impegnata a fornire il proprio contributo e la propria visione prospettica nel processo di revisione del quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche nonché di revisione della Direttiva sui servizi media audiovisivi, potendo portare in tali consessi la sua esperienza di regolatore convergente.

In ambito nazionale, l'anno 2014 è stato contraddistinto da una serie di interventi dell'Autorità di aggiornamento della regolamentazione in tutti i settori di competenza. Nelle comunicazioni elettroniche l'adozione di un nuovo regolamento per la risoluzione delle controversie tra operatori (delibera n. 226/15/CONS) e l'attività avviata sulla definizione di linee guida per la predisposizione della contabilità regolatoria nei servizi di accesso alla fibra ottica e sulla revisione delle disposizioni di contabilità regolatoria per i servizi di rete fissa e mobile (delibera n. 143/14/CONS) hanno inteso rendere più chiaro e certo il quadro regolamentare e quindi più efficace l'azione dell'Autorità. Per promuovere lo sviluppo delle reti di nuova generazione, sono state avviate le attività previste dal Piano del Governo "Strategia italiana per la banda ultralarga": la predisposizione di linee guida per la definizione dei prezzi all'ingrosso di accesso alle infrastrutture finanziate; la verifica della velocità

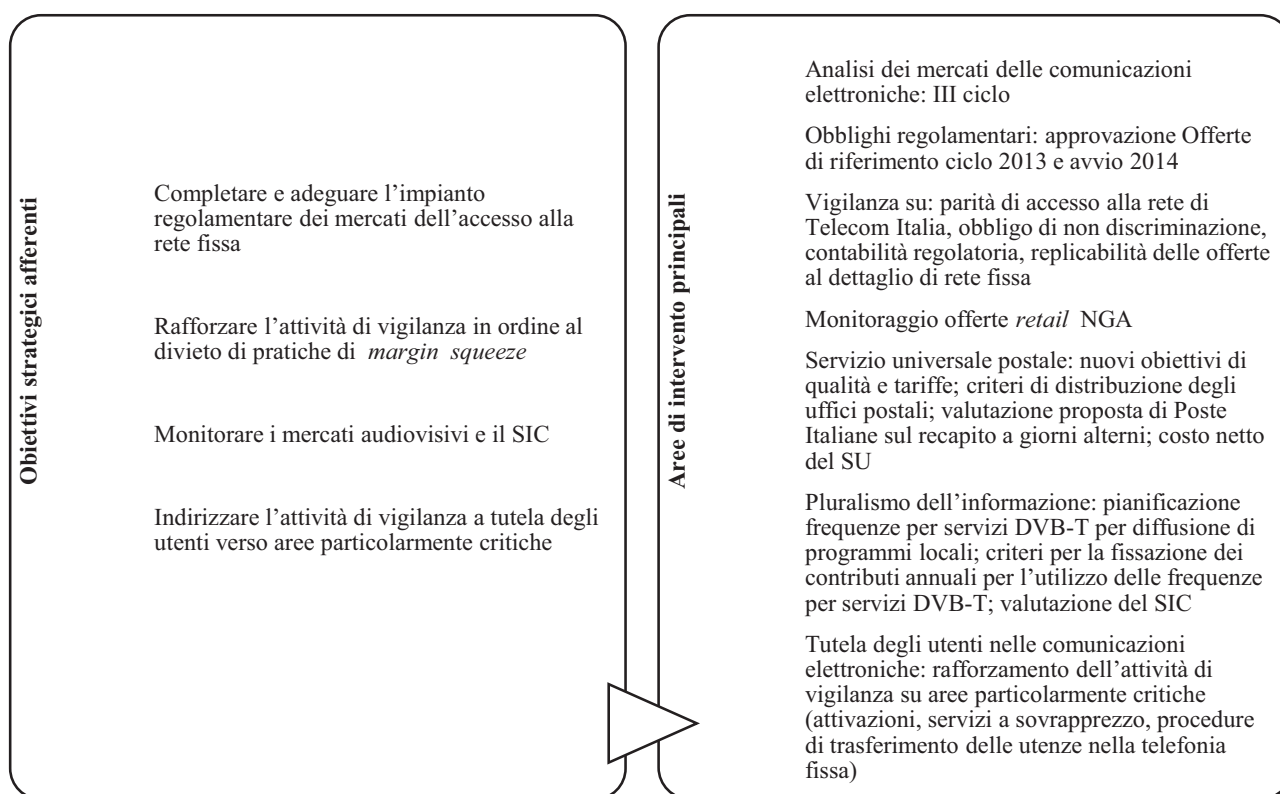
effettiva di connessione nelle aree interessate dai progetti di investimento; la realizzazione di un sistema informativo delle infrastrutture in coordinamento con il Ministero dello Sviluppo Economico e Infratel. Nell'ambito delle competenze sulla gestione dello spettro radio, invece, l'Autorità ha avviato il procedimento per l'adozione delle procedure di assegnazione e utilizzo delle frequenze disponibili da destinare alla fornitura di servizi a banda larga e ultralarga (delibera n. 18/15/CONS).

Nel settore postale è stato completato l'impianto regolamentare di base, con la direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi (delibera n. 413/14/CONS) e il nuovo regolamento che fissa le condizioni per il rilascio dei titoli abilitativi da parte del Ministero (delibera n. 129/15/CONS).

Nei servizi media, per mantenere un elevato livello di tutela degli utenti, l'Autorità ha ritenuto opportuno rivedere il regolamento in materia di pubblicità, televendite e inserimento di prodotti, aggiornando la delibera n. 538/01/CSP, attività che è tuttora in corso. Inoltre, in conseguenza del processo di innovazione e trasformazione indotto dalla tecnologia digitale, e quindi dei cambiamenti nelle modalità di fruizione e di comunicazione del mezzo radiotelevisivo, l'Autorità ha proposto alla Commissione parlamentare di vigilanza uno schema di regolamento per la comunicazione politica in periodo non elettorale e ha segnalato al Governo la necessità di rivedere la normativa in materia di accesso ai mezzi di comunicazione (legge n. 28/2000).

Nell'ottica, infine, di tutelare gli utenti nelle comunicazioni elettroniche, nell'anno è stata avviata con consultazione pubblica la revisione delle delibere in materia di contratti per la fornitura di beni e servizi di comunicazione elettronica (delibera n. 645/14/CONS), di trasparenza delle condizioni di offerta dei servizi (delibera n. 23/15/CONS), nonché il regolamento sugli indennizzi applicabili alle controversie tra utenti ed operatori.

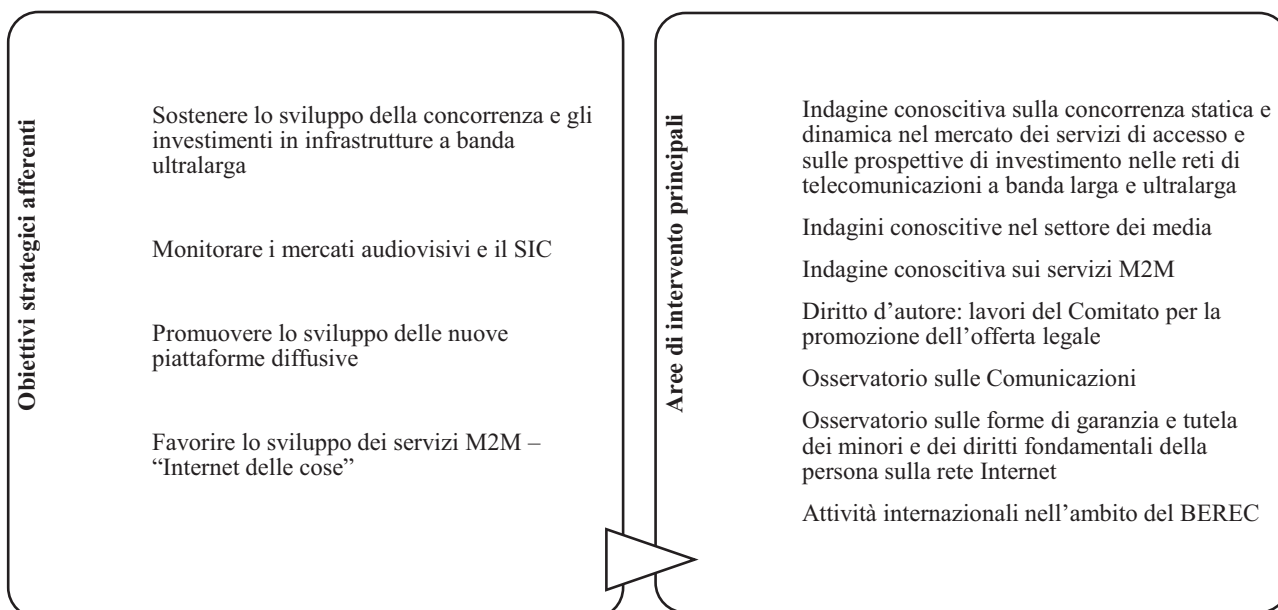
Le attività di regolamentazione e vigilanza



Nell'ambito dell'azione regolamentare e di vigilanza, l'Autorità ha inteso dare priorità all'attuazione di alcuni interventi principali:

- Orientare la regolamentazione dell'accesso alla rete fissa – mediante l'analisi dei mercati e l'azione di vigilanza sugli obblighi imposti – in maniera tale da rendere il contesto regolamentare più certo e chiaro per non ostacolare gli investimenti degli operatori nelle reti di nuova generazione e, nel contempo, preservare la concorrenza. Si vedano al riguardo: i procedimenti sulle analisi dei mercati (delibera n. 42/15/CONS e delibera n. 559/14/CONS); sull'approvazione delle offerte di riferimento; il procedimento sulla migrazione tecnica e sulla cosiddetta migrazione amministrativa (delibera n. 52/15/CIR); le attività del tavolo tecnico sulle specifiche necessarie all'implementazione di un ambiente MOV (delibera n. 135/14/CIR).
- Intensificare l'azione dell'Autorità sul servizio universale postale per assicurare la sostenibilità dell'onere gravante su Poste Italiane e contemporaneamente evitare che gli utenti vedano compromessa la qualità del servizio fornito.
- Rafforzare la tutela dei diritti dei consumatori intervenendo con misure volte a concentrare l'attività di vigilanza in aree particolarmente critiche al fine di circostanziare gli interventi e proporre azioni regolamentari tese a contrastare le problematiche emerse (attivazioni, servizi a sovrapprezzo, procedure di trasferimento delle utenze nella telefonia fissa).
- Garantire il pluralismo dell'informazione con gli strumenti messi a disposizione dalla normativa (limiti di cui all'art. 43 del TUSMAR), quali ad esempio l'attività annuale di verifica del SIC e delle relative aree economiche. In tale ambito rientra anche l'azione volta ad assicurare una gestione efficiente delle risorse frequenziali disponibili. Al riguardo si veda il procedimento avviato in materia di pianificazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre e la messa a disposizione delle frequenze inutilizzate da operatori nazionali a fornitori di servizi media locali (delibera n. 44/15/CONS).

Le attività di analisi e monitoraggio del settore



Per indirizzare le attività e renderle più efficaci, in ragione dell'evoluzione dei settori oggetto di intervento da parte dell'Autorità, sono stati condotti approfondimenti specifici mediante tre tipi di strumenti: le indagini conoscitive, l'istituzione di sistemi di monitoraggio continuo, la partecipazione alle attività internazionali.

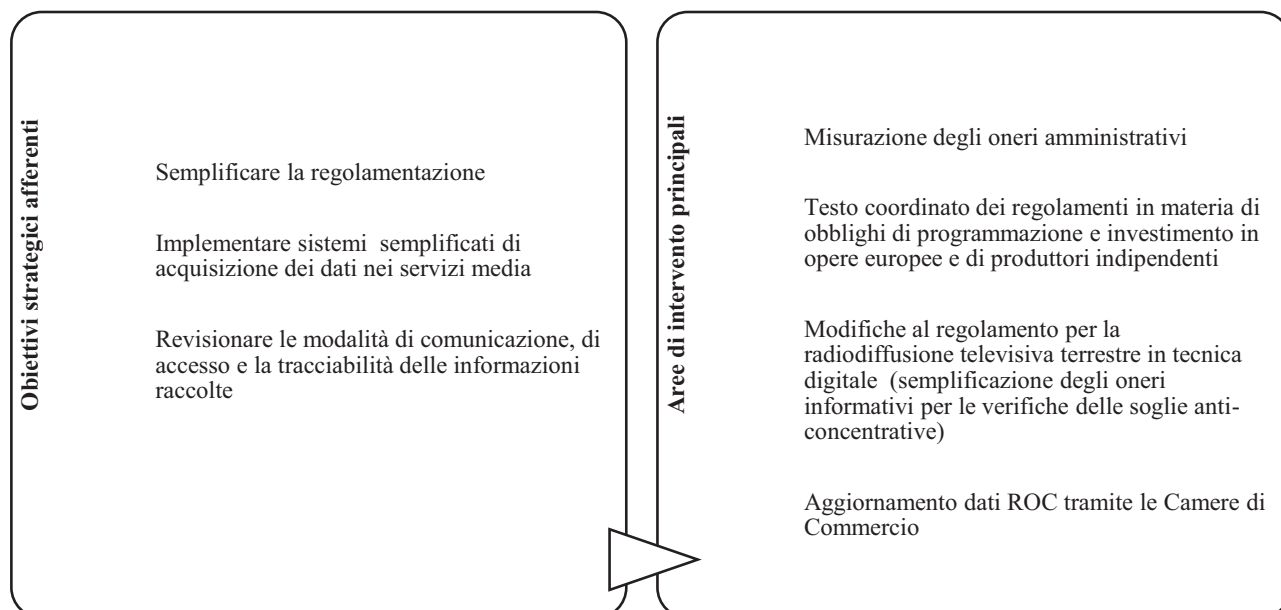
Per quanto riguarda le indagini conoscitive, queste sono state indirizzate principalmente sui servizi media, con l'obiettivo di esaminare l'adeguatezza della regolamentazione esistente rispetto all'evoluzione dell'offerta e della domanda (si vedano le indagini “Televisione 2.0 nell'era della convergenza”, delibera n. 19/15/CONS; “Informazione e Internet in Italia. Modelli di *business*, consumi e professioni”, delibera n. 146/15/CONS; “Settore della produzione audiovisiva con particolare riferimento alla produzione europea e indipendente”, delibera n. 20/15/CONS). Nei servizi di comunicazione elettronica, con l'indagine conoscitiva congiunta con l'AGCM sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive

di investimento nelle reti di telecomunicazione a banda larga e ultralarga (delibera n. 1/14/CONS), si è voluto fornire un supporto conoscitivo all'attuazione degli interventi più opportuni per favorire l'infrastrutturazione di reti di accesso di nuova generazione. Inoltre, mediante l'indagine conoscitiva concernente i servizi di comunicazione *machine to machine* (delibera n. 120/15/CONS), l'analisi si è concentrata sulle interazioni tra operatori lungo la catena del valore per valutare i nuovi servizi e le eventuali barriere normative.

Altre attività continuative di monitoraggio sono state rafforzate mediante l'ampliamento dell'Osservatorio sulle Comunicazioni, l'istituzione dell'Osservatorio permanente sulla tutela dei minori e dei diritti fondamentali della persona sulla rete Internet e l'Osservatorio sul *product placement*.

A livello internazionale, in seno al *forum* dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità esercita un'attività costante di monitoraggio, di condivisione di *best practice*, di studio sull'evoluzione del settore.

La semplificazione della disciplina di settore



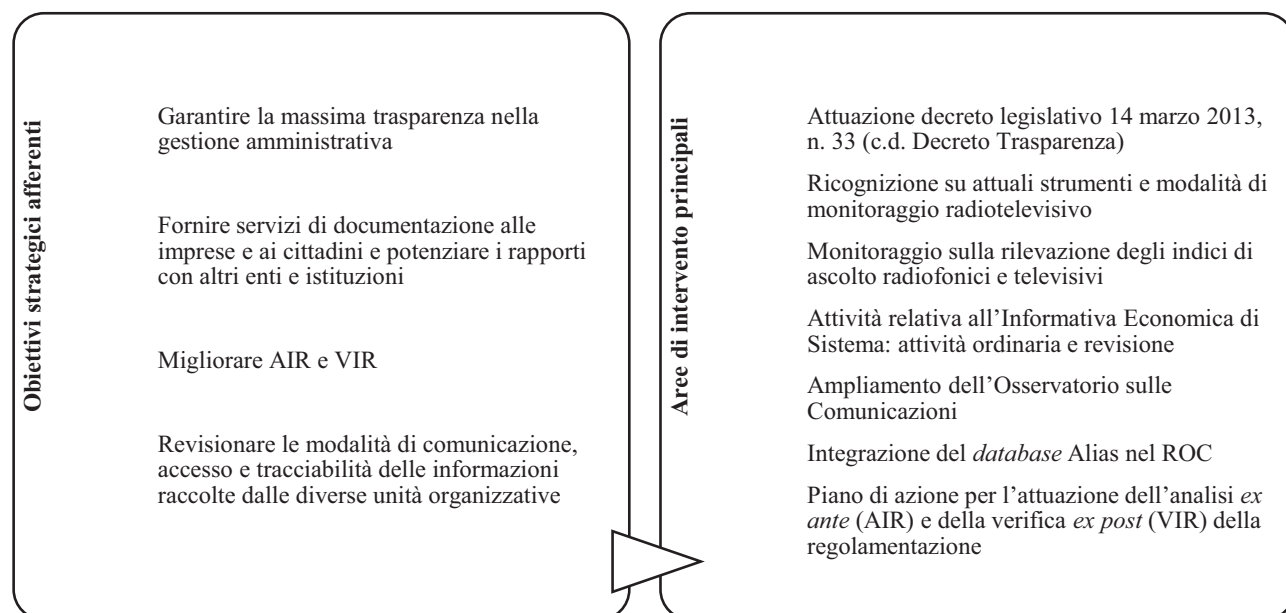
Per rendere la regolamentazione più chiara e meno onerosa per gli attori dei mercati, l'Autorità ha proseguito nella semplificazione della regolamentazione. A livello generale, è stato avviato un procedimento per la misurazione degli oneri amministrativi (delibera n. 121/15/CONS) con l'obiettivo di identificare l'entità dell'onere che grava sui soggetti regolati a causa dell'imposizione di obblighi informativi da parte dell'Autorità, come base conoscitiva per la successiva adozione di piani di razionalizzazione e semplificazione a vantaggio degli operatori e dell'efficacia della regolamentazione stessa.

Nell'ambito della disciplina dei singoli settori, per i media è in corso la redazione di un testo coordinato dei regolamenti in materia di obblighi di pro-

grammazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti (delibera n. 21/15/CONS). Attività di semplificazione sono previste anche nelle modifiche al regolamento per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale volte a ridurre gli oneri di comunicazione in capo ai fornitori di servizi media e a facilitare i compiti di verifica dei limiti anti concentrativi e degli assetti proprietari, per i quali l'Autorità potrà avvalersi delle informazioni comunicate dai soggetti al ROC.

Il sistema informativo del ROC, inoltre, è stato migliorato per consentire l'acquisizione automatica dei dati anagrafici, degli organi amministrativi e degli assetti societari direttamente dalle Camere di Commercio.

La trasparenza e l'efficacia dell'Amministrazione



Nell'ambito dell'obiettivo generale della trasparenza amministrativa e del miglioramento dell'efficienza, l'Autorità ha continuato a portare avanti una serie di interventi e ne ha realizzati di nuovi.

A livello sistemico, è proseguito l'impegno per il miglioramento nell'implementazione degli strumenti di *better regulation*, inseriti nel più ampio ciclo della valutazione, mediante l'avvio del già citato procedimento di misurazione degli oneri amministrativi e le attività di analisi *ex ante* e verifica *ex post* della regolamentazione. A queste si affianca l'apprestamento di attività di monitoraggio e raccolta dati che possono contribuire alla verifica dei risultati degli interventi regolatori (ad esempio, risponde a questa esigenza la predisposizione degli Osservatori periodici).

Inoltre, si segnalano le iniziative per l'attuazione del cosiddetto Decreto Trasparenza, nel cui ambito l'Autorità ha adottato *inter alia* il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità e ha migliorato la fruibilità delle informazioni tramite il sito *web* istituendo la sezione "Autorità trasparente" in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti sull'organizzazione e sul funzionamento.

Un'altra area di azione per il miglioramento dell'efficienza amministrativa è costituita dagli interventi per una migliore gestione dei flussi di informazione interni ed esterni. Su questo versante

l'Autorità sta procedendo nel miglioramento degli strumenti, già pienamente operativi, di gestione delle informazioni in suo possesso (ad esempio il ROC, il Catasto nazionale delle frequenze, l'Informativa Economica di Sistema e il sistema di gestione delle segnalazioni) e delle modalità di circolazione delle stesse al suo interno.

Inoltre, alcune attività sono state avviate per rendere più efficiente lo scambio di informazioni con altre istituzioni, in particolare con i Co.Re.Com., l'Istat, l'Agenzia delle Entrate, l'AGCM, come si dirà più in dettaglio nel Capitolo IV di questa Relazione. Nei riguardi degli altri attori, cittadini e imprese, si sta rafforzando l'impegno per mettere a disposizione più informazioni e dati nelle modalità di fruizione più agevoli.

Nel complesso l'Autorità ha conseguito gli obiettivi prefissati, in quanto, alle priorità d'intervento, sono seguiti nel corso dell'ultimo anno concreti interventi attuativi realizzati o in corso di realizzazione.

Le criticità riscontrate nel perseguimento degli obiettivi pianificati lo scorso anno sono, peraltro, riconducibili a un numero limitato di casi in cui sono sopraggiunti per lo più fattori esogeni non prevedibili che hanno comportato il posticipo di alcune iniziative, il ritardo nell'attuazione o la ridefinizione delle attività. In particolare si segnalano:

- Le modifiche al quadro normativo che hanno richiesto un intervento dell’Autorità non previsto, quali la Legge di stabilità 2015 e il Piano del Governo “Strategia italiana per la banda ultralarga”. A seguito di tali disposizioni l’Autorità ha ridefinito i propri obiettivi includendone di nuovi e ha dovuto intensificare l’impegno in termini di ore di lavoro richieste alle risorse umane coinvolte e in termini di risorse finanziarie. In parallelo, alcune attività della pianificazione strategica 2015 sono state posposte per consentire l’adeguamento alle novità normative.
- La contrazione strutturale delle risorse finanziarie disponibili che ha suggerito, nel più ampio piano di contenimento dei costi, un ridimensionamento del perimetro di alcune attività o una posticipazione, che ha interessato soprattutto i progetti di miglioramento della dotazione di risorse materiali in possesso dell’Autorità.
- Le sopravvenute evoluzioni del quadro tecnologico e di mercato, alcune delle quali esposte in dettaglio nel Capitolo II, che hanno reso obsoleto l’obiettivo definito (ad esempio la revisione delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva non è proseguita poiché nell’ambito del tavolo tecnico sull’accesso alla rete postale non è stato rilevato un interesse da parte del mercato in tema di accesso alla rete) o che richiedono un nuovo intervento di altro tipo che potrà avvenire anche in seno alla prossima pianificazione strategica (par. 3.3).

La verifica dei risultati sui settori di intervento

I risultati del monitoraggio sull’attuazione delle linee strategiche di intervento predisposte lo scorso anno definiscono un quadro generale che delimita i confini entro i quali effettuare la valutazione *ex post* dell’attività svolta. Quest’ultima esamina in modo più approfondito i principali risultati ottenuti in relazione al raggiungimento degli obiettivi generali, poiché essi costituiscono il fondamento dell’azione dell’Autorità sin dalla sua istituzione e dall’affidamento ad essa delle relative competenze ed è solo rispetto ad essi che acquista valore e significato una verifica circa l’efficacia della regolamentazione. Inoltre, essendo questa una prima valutazione *ex post* da parte dell’Autorità, appare

ancor più rilevante soffermarsi sugli obiettivi istituzionali di più lungo periodo che hanno tracciato sin dall’inizio, e disegneranno anche in futuro, il cammino del regolatore.

Come emerge già dalla pianificazione strategica dello scorso anno, e se si esaminano le normative di settore e la legge istitutiva, gli obiettivi istituzionali affidati all’Autorità sono molteplici e interrelati tra loro, ma essenzialmente possono essere ricondotti:

- alle due aree della promozione della concorrenza e degli interessi dei consumatori nei tre settori delle comunicazioni elettroniche, dei servizi media e dei servizi postali;
- alle garanzie di pluralismo dell’informazione e di parità di accesso ai mezzi di informazione.

L’intervento del regolatore, infatti, ha quale fine ultimo l’incremento del benessere sociale che può conseguirsi attraverso la regolamentazione dei soggetti in possesso di significativo potere di mercato con l’obiettivo di rendere tali mercati più concorrenziali. Tuttavia, considerate le specificità dei servizi di comunicazione e l’importanza che essi assumono per i cittadini nelle società democratiche, il regolatore è altresì chiamato al perseguimento di fini non squisitamente economici. In tal senso, la promozione e la tutela del pluralismo dell’informazione e della parità di accesso ai mezzi di informazione sono a fondamento del ruolo di garanzia che la legge attribuisce all’Autorità, così come la tutela degli interessi dei consumatori, attraverso il servizio universale o la protezione di categorie più deboli, risponde a obiettivi di equità che possono connotarsi di aspetti anche non strettamente economici.

D’altronde, pur restando sul piano dell’efficienza economica, il regolatore è chiamato a considerare non solo l’efficienza statica ma anche quella dinamica e, quindi, a tener conto di obiettivi di promozione di investimenti efficienti e a considerare gli effetti sull’innovazione.

Ancora, esistono altri fallimenti di mercato che caratterizzano in generale le comunicazioni, quali la loro connotazione di beni pubblici e la presenza di esternalità, sia dal lato dell’offerta, sia dal lato della domanda, e che sono alla base di altri obiettivi istituzionali per l’Autorità, come la gestione efficiente dello spettro radio o la tutela del diritto d’autore.

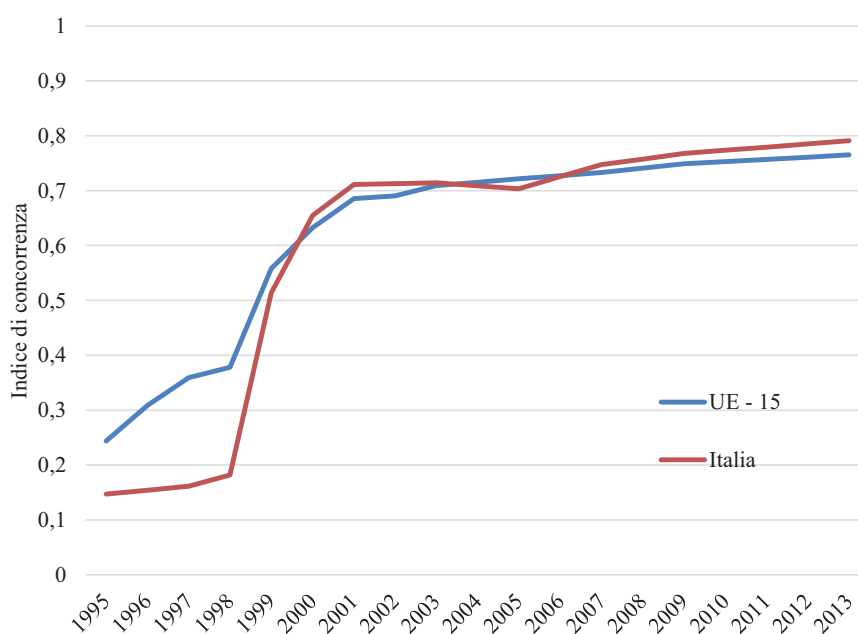
Circoscritti gli obiettivi generali, per verificare lo stato di avanzamento lungo la strada del loro raggiungimento, nel seguito ci si soffermerà sulle tre macro-aree della concorrenza, della tutela dei consumatori, del pluralismo. A tal fine si analizzerà la dinamica di alcune variabili chiave, che descrivono sinteticamente gli obiettivi oggetto di verifica, e si effettueranno alcuni confronti tra la situazione nazionale e quella europea o internazionale. In particolare, nel seguito si considererà l'andamento temporale di alcuni indicatori sia della struttura dei mercati oggetto di regolamentazione, quali, in particolare, la concentrazione, le quote di mercato e il numero di operatori, sia della loro *performance*, quali i prezzi dei servizi e la loro qualità.

L'esercizio di *benchmarking* proposto, pur non evidenziando i nessi di causalità tra regolamentazione e risultati di mercato, rappresenta un'analisi basilare per valutazioni più specifiche e risulta ne-

cessario a identificare quelle variabili di *output* su cui indirizzare la verifica *ex post* e rispetto alle quali sviluppare ulteriori analisi.

a) Le telecomunicazioni

Per quanto riguarda lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni, una rappresentazione complessiva può derivarsi dall'andamento di uno degli indici prodotti dall'OCSE sui settori regolamentati nei Paesi membri²⁹. In particolare, l'indice qui proposto descrive l'evoluzione del livello di concorrenza in Italia e nell'Unione europea (considerando 15 Paesi) (Figura 3.1.1) e mostra come l'Italia sia partita, nel 1995, da un livello di concorrenzialità del mercato inferiore alla media europea, del quale si è poi registrato un decisivo incremento in corrispondenza del 1998, anno in cui l'Autorità è divenuta operativa e con essa l'insieme



Fonte: dati OCSE 2013

Figura 3.1.1 - Evoluzione della concorrenza nelle telecomunicazioni

²⁹ Cfr. Conway P., Nicoletti G., *Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: measurement and highlights*, Economic Department working paper n. 530, OECD, 2006. Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), *The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, 1200/2015.

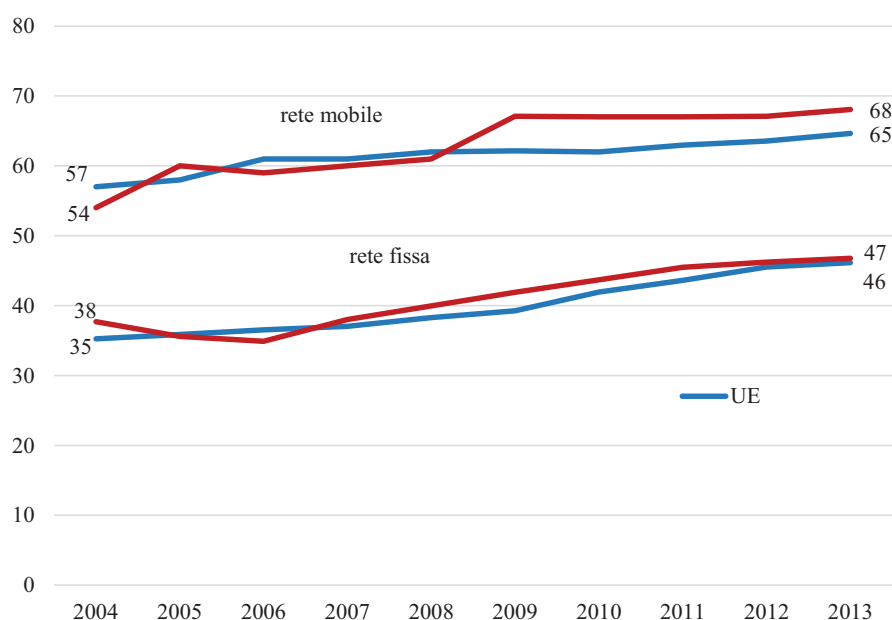
delle misure regolamentari definite a livello comunitario. Da quel momento la concorrenzialità dei mercati è ulteriormente aumentata per poi allinearsi e superare i livelli medi europei³⁰.

Sempre in tema di concorrenzialità dei mercati, informazioni più dettagliate provengono dall'osservazione della dinamica delle quote di mercato degli operatori e degli indici di concentrazione. Infatti, gli indici sintetici, come quello sopra descritto, sebbene permettono una rapida e agevole comparazione tra Paesi e riflettono in maniera evidente i cambiamenti intervenuti nel quadro regolamentare non sono tuttavia in grado di cogliere appieno la variabilità dei fenomeni sottostanti.

Nel settore delle telecomunicazioni, a livello di mercati al dettaglio, l'evoluzione delle quote di mercato degli operatori alternativi considerati nel loro complesso, calcolate sul numero di chiamate per quanto riguarda la rete fissa e sul numero di SIM at-

tive per la rete mobile, mostra un andamento in costante aumento dal 2004 al 2013 a un tasso medio del 2,4% per i servizi di rete fissa e del 2,6% per i servizi di rete mobile (Figura 3.1.2).

Inoltre i valori nazionali sono al di sopra di quelli medi europei sia nel fisso sia nel mobile, rispettivamente dal 2007 e dal 2009. È da notare peraltro che il traffico derivante da servizi voce su rete fissa è in declino a causa del crescente utilizzo dei servizi su rete mobile e su VoIP. La diminuzione delle quote dell'*incumbent* è comunque confermata ed è significativa se si considerano le quote di mercato calcolate su tutti i servizi forniti dall'operatore. Infatti, per le quote espresse in volume, calcolate sulle linee *retail*, la riduzione negli ultimi 7 anni è avvenuta a un tasso medio annuo pari a - 4% (si va dal 84% del 2007 al 61% circa del 2014), mentre per le quote espresse in valore, sui ricavi da servizi finali, il tasso di riduzione è pari a - 2,5% dal 2006 al 2013.



Fonte: dati aziendali e della Commissione europea

Figura 3.1.2 - Evoluzione delle quote di mercato degli operatori concorrenti (%)

³⁰ L'indice presentato è un indice pesato che si basa sulle quote di mercato e sul numero di operatori e fa parte di una serie di indicatori prodotti dall'OCSE nell'ambito delle attività dell'Organizzazione sulle riforme regolamentari. In questa Relazione l'indice è stato rimodulato e assume valori tra 0 e 1.

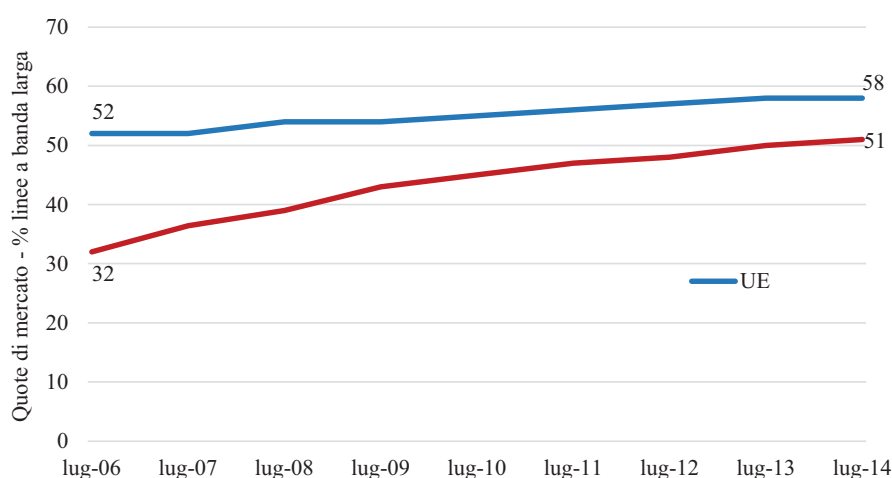
Progressi in termini di concorrenza sono riscontrabili nel tempo anche per i servizi *broadband* di rete fissa (Figura 3.1.3). Sebbene, infatti, l'Italia mostri una quota di mercato degli operatori alternativi più bassa di quella media europea, essenzialmente per motivi di *legacy* dovuti alla presenza di un'unica rete fissa (in rame) di accesso, tuttavia essa è aumentata a un tasso annuo superiore a quello dell'Unione (1%) e pari al 6% dal 2007 al 2014, passando da valori di poco superiori al 30% a valori superiori al 50%. Inoltre, a partire dal 2014 per la prima volta, la quota di mercato dell'*incumbent* scende al di sotto del 50% (49% a luglio 2014), facendo sì che gli operatori alternativi complessivamente possiedano la maggioranza del mercato. Alla riduzione della forza economica esercitata dagli operatori dotati di significativo potere di mercato, tanto nel segmento mobile quanto in quello fisso, si è associato un incremento nel numero di imprese entranti, ad esempio, nel mobile attraverso gli operatori virtuali, ossia gli operatori che, non possedendo una propria infrastruttura di rete, offrono servizi al pubblico attraverso la rete mobile di un operatore verticalmente integrato.

La presenza di più imprese e l'erosione del potere di mercato esercitato dall'operatore *incumbent* di rete fissa e da quello principale nel segmento mobile suggerisce che la struttura dei mercati delle telecomunicazioni si è evoluta verso forme mag-

giormente concorrenziali che si sono tradotte, nei vari settori, in strutture di mercato più o meno concentrate. A tal proposito gli indici di Herfindahl calcolati per i tre segmenti – fisso, mobile e servizi *broadband* su rete fissa – mostrano che vi è stata una significativa e strutturale diminuzione della concentrazione nei mercati *retail*, come testimoniato dai valori dell'indice che si collocano tra circa 7.000 del segmento fisso e circa 3.000 del segmento mobile nel 2007 fino a giungere a valori pari rispettivamente a circa 4.000 e circa 2.500 nel 2014 (Figura 3.1.4). Nel mobile, in particolare, l'indice di concentrazione è sceso nel 2014 al di sotto della soglia critica di 2.500 punti.

Naturalmente i livelli di concentrazione restano più elevati di quelli riscontrabili in altri settori dell'economia, ciò tuttavia è riconducibile in larga parte alle caratteristiche strutturali dell'industria delle telecomunicazioni che resta caratterizzata da elevati costi fissi, spesso irre recuperabili, e da economie di rete. A ciò si aggiunga che la situazione su mercati geografici sub-nazionali può essere diversa – più o meno concorrenziale – soprattutto con la progressiva realizzazione delle reti di nuova generazione; inoltre la riduzione della concentrazione trova un limite nella presenza, ancora importante in Italia, della rete di accesso in rame.

Il quadro concorrenziale generale che emerge dall'andamento delle quote di mercato, dal numero



Fonte: dati aziendali e della Commissione europea

Figura 3.1.3 - Evoluzione della quota di mercato degli operatori concorrenti nei servizi *broadband* su rete fissa

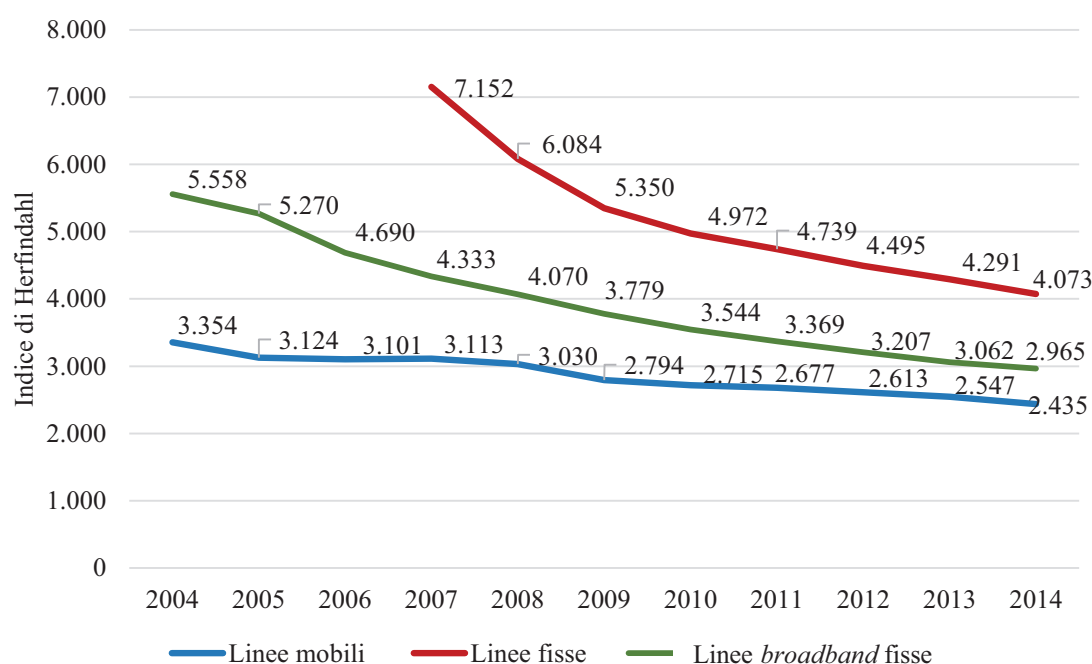


Figura 3.1.4 - Concentrazione nelle telecomunicazioni

di operatori e dai livelli di concentrazione nei mercati al dettaglio è frutto dell'agire di numerose forze (la tecnologia, le condizioni della domanda, le spinte concorrenziali internazionali, etc.) tra le quali l'azione pro-concorrenziale esercitata dall'Autorità più direttamente nei mercati all'ingrosso. Ad esempio, il confronto tra le diverse tipologie di servizi di accesso alla rete dell'*incumbent* utilizzate dagli operatori alternativi mette in evidenza la progressiva infrastrutturazione di questi ultimi, come è possibile evincere dall'uso crescente dei servizi regolamentati di *full unbundling* e dalla riduzione delle linee in *wholesale line rental* (Figura 3.1.5), così come auspicato dall'approccio regolamentare, adottato a livello europeo e dall'Autorità, basato sulla promozione della concorrenza tra servizi. La presenza di operatori il più possibile infrastrutturati rende da un lato maggiormente solido l'assetto concorrenziale e dall'altro ha effetti benefici sugli utenti finali poiché ci si attende che essi siano in grado di accedere a una maggiore varietà di servizi a livelli di qualità superiori.

Il contributo della regolamentazione, in termini di risalita della scala degli investimenti da parte degli operatori alternativi, riguarda anche la rete di accesso di nuova generazione. Su questo aspetto è da segnalare che le linee in *sub loop unbundling* atti-

vate nel 2015 sono pari a 210.000, con un incremento di 175.000 unità rispetto al 2013, mentre il servizio di VULA su rete FTTC conta 33.000 unità attivate a marzo 2015 (+400% da settembre 2014). Analogamente, nei servizi mobili, le misure di *mobile number portability* nonché l'ingresso degli operatori virtuali hanno prodotto effetti particolarmente pro-concorrenziali.

L'aumento della concorrenza nei mercati si riflette sui prezzi dei servizi finali (Figura 3.1.6). Infatti, il settore ha visto in Italia una notevole e progressiva diminuzione dei prezzi, che si è realizzata in modo significativo sin dal 1998, dall'avvio del processo di liberalizzazione, tanto che l'indice dei prezzi al consumo delle telecomunicazioni (servizi, apparati e terminali) si è ridotto del 45% negli ultimi quindici anni. In particolare, tale tendenza è riconducibile in parte alle determinanti specifiche del settore – principalmente lo sviluppo tecnologico, la concorrenza e la regolamentazione – che spiegano l'andamento di segno opposto dei valori dell'indice generale dei prezzi al consumo, con cui il divario ha raggiunto, nel 2014, più di 50 punti. Per altro verso, il confronto internazionale mostra che non solo l'andamento dei prezzi delle telecomunicazioni in Italia è in linea con quello europeo ma anche che si registra una riduzione maggiore a li-

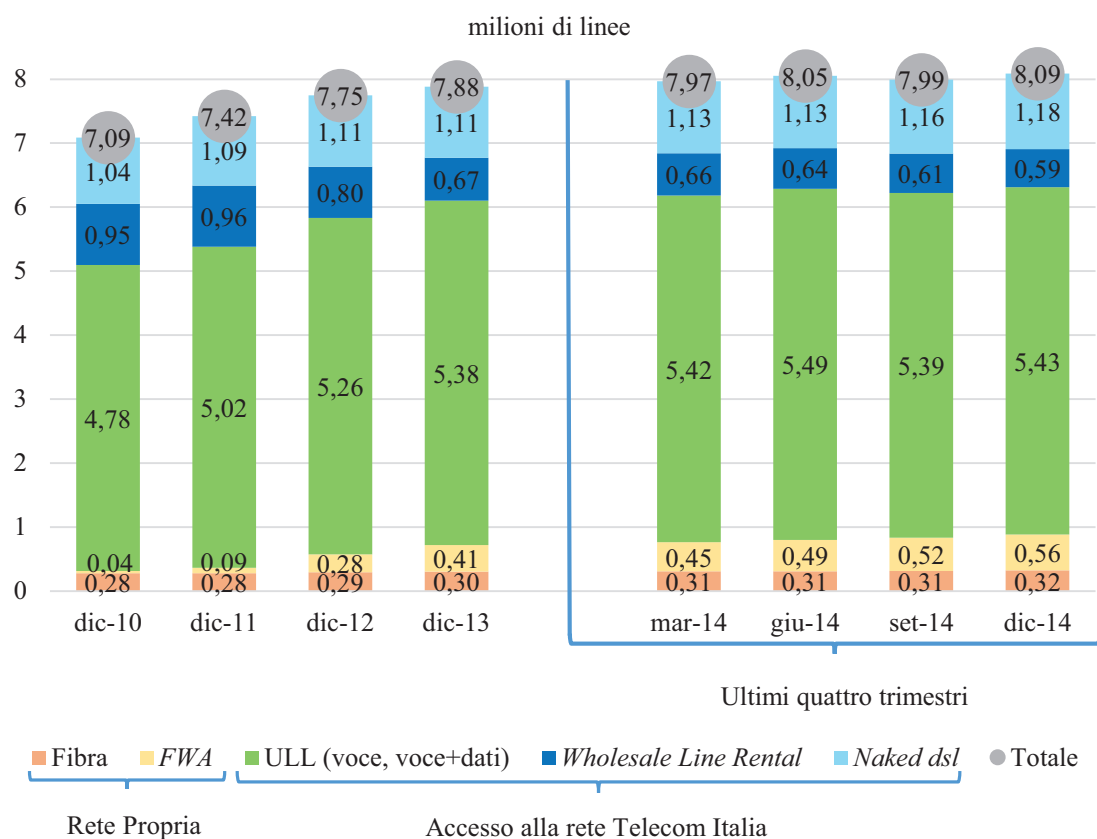


Figura 3.1.5 - Evoluzione delle linee di accesso alla rete fissa per tipologia di servizio

vello nazionale, così che sin dal 2004 l'indice dei prezzi delle telecomunicazioni in Italia è al di sotto di quello dei Paesi dell'Unione europea: nel 2014 la differenza è di 15 punti circa.

Nel confronto internazionale l'Italia presenta un andamento dei prezzi dei servizi di telecomunicazione fissa di gran lunga inferiore agli altri Paesi europei (Figura 3.1.7). In particolare, la differenza tra

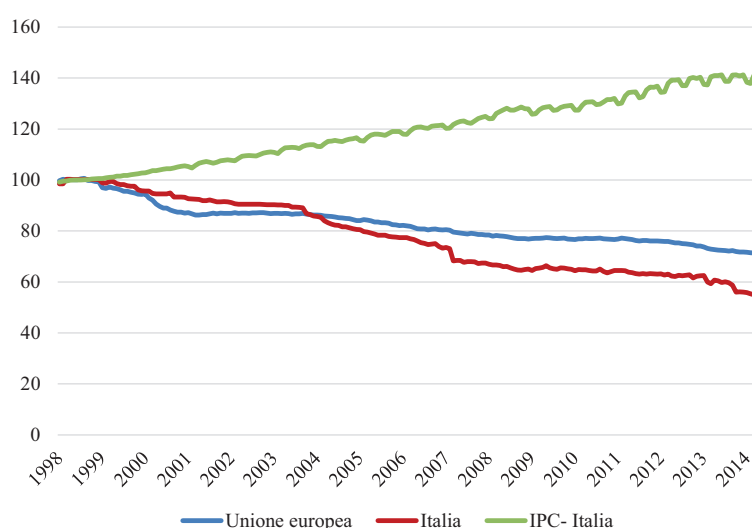


Figura 3.1.6 - Evoluzione dell'Indice dei prezzi delle telecomunicazioni in Italia e in Europa (1998 = 100)

i prezzi si è accentuata a partire dal 2012, anno in cui l'indice scende al di sotto anche del valore della Francia che, insieme con l'Italia, è il Paese con l'andamento più virtuoso.

Per quanto riguarda i servizi di rete mobile l'andamento (Figura 3.1.8) mostra che vi è stata una continua e marcata diminuzione dei prezzi finali, con un tasso medio di riduzione pari a -2,5% su base trimestrale dal 2012.

Oltre ai prezzi finali, che costituiscono un indicatore importante del benessere sociale (ed in particolare di quello dei consumatori finali), un'altra variabile, su cui l'attività dell'Autorità è in grado di incidere in maniera più diretta, è la qualità dei servizi offerti dagli operatori. In questo ambito i risultati ottenuti rispetto alla qualità dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale forniscono informazioni sullo scostamento del valore dell'indicatore di qualità comunicato rispetto agli obiettivi definiti dall'Autorità. In particolare,

l'Indice di Qualità Globale (IQG), introdotto dalla delibera n. 328/10/CONS, quale indicatore sintetico della qualità offerta dal fornitore incaricato del servizio universale, registra un andamento crescente in linea con i valori fissati dall'Autorità, con risultati significativamente superiori rispetto a quelli minimi prefissati³¹ (Figura 3.1.9).

Per quanto riguarda la qualità dei servizi a banda larga su rete fissa e mobile, la velocità di *download* nominale è un indicatore largamente utilizzato a livello internazionale e permette quindi comparazioni tra Paesi. Il confronto tra i dati nazionali della percentuale di linee *broadband* fisse per classe di velocità e il dato europeo (Figura 3.1.10) mette in evidenza da un lato i progressi nell'infrastrutturazione e nel miglioramento della qualità dei servizi, dall'altro il noto divario tra il nostro Paese e l'Unione europea, soprattutto per ciò che riguarda le linee con velocità superiore a 10 Mbps³².

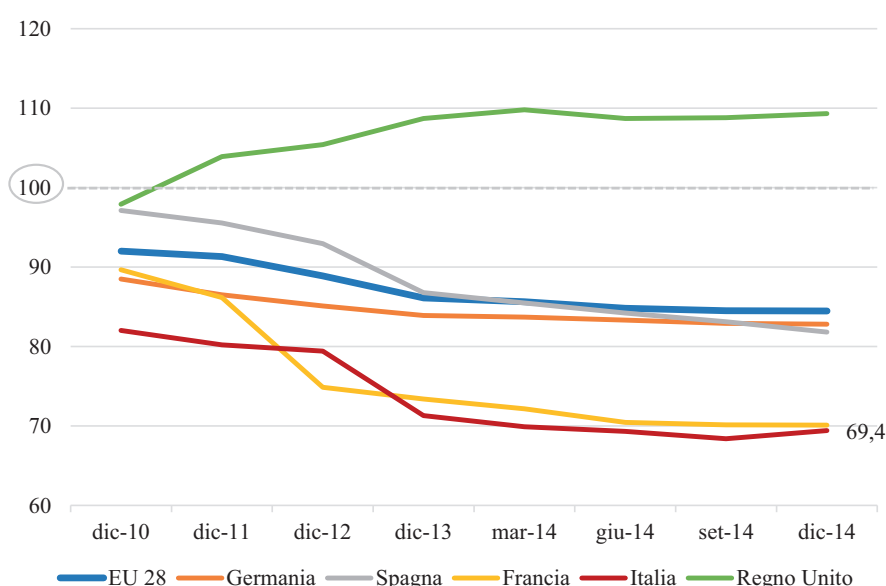


Figura 3.1.7 - Evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo nei principali Paesi europei - telecomunicazioni fisse (2005=100)

³¹ L'indice è basato sulla media ponderata dei valori assunti dalle 15 misure di qualità del servizio universale, ad oggi rilevate ai sensi delle delibere n. 254/04/CSP e n. 142/07/CSP e s.m.i.. I macro indicatori ricompresi nell'indice riguardano i tempi di fornitura, il tasso di malfunzionamento, i tempi di riparazione, i servizi d'operatore, i telefoni pubblici, le fatture contestate, l'accuratezza della fatturazione, l'assistenza clienti.

³² Per avere un'informazione più dettagliata sulla *performance* effettiva dei servizi, è possibile consultare i dati messi a disposizione dal progetto Misura Internet. Per i servizi a banda larga su rete fissa i valori statistici comparativi sono reperibili sul sito www.misuraInternet.it. Per i servizi a banda larga su rete mobile i risultati delle campagne di misurazione sono consultabili sul sito www.misuraInternetmobile.it.

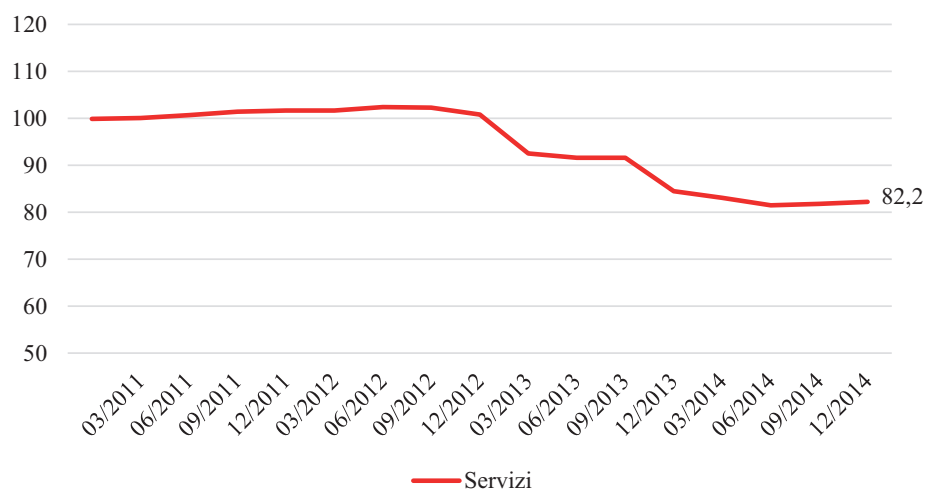


Figura 3.1.8 - Evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo in Italia - telecomunicazioni mobili (2010 = 100)

Questi risultati riflettono da un lato la situazione in termini di offerta, e quindi di infrastruttura disponibile, dall'altro risentono delle caratteristiche della domanda. Per ciò che riguarda l'offerta, le informazioni del *Digital Scoreboard*, relative alla copertura dei servizi, evidenziano che:

- Le famiglie italiane sono raggiunte pressoché ovunque dai servizi *broadband* di rete fissa.
- Se si considera la copertura dei servizi *ultrabroadband* di rete fissa, si osserva che nell'arco di tre anni, dal 2011 al 2014, la copertura è raddoppiata (dal 10,7% nel 2011 al 21% nel 2014), anche se il dato resta notevolmente più basso rispetto a quello europeo (il dato calcolato sull'Unione europea è pari al 62%).
- Sulla rete mobile si registra una situazione migliore, poiché la copertura (in % della popola-

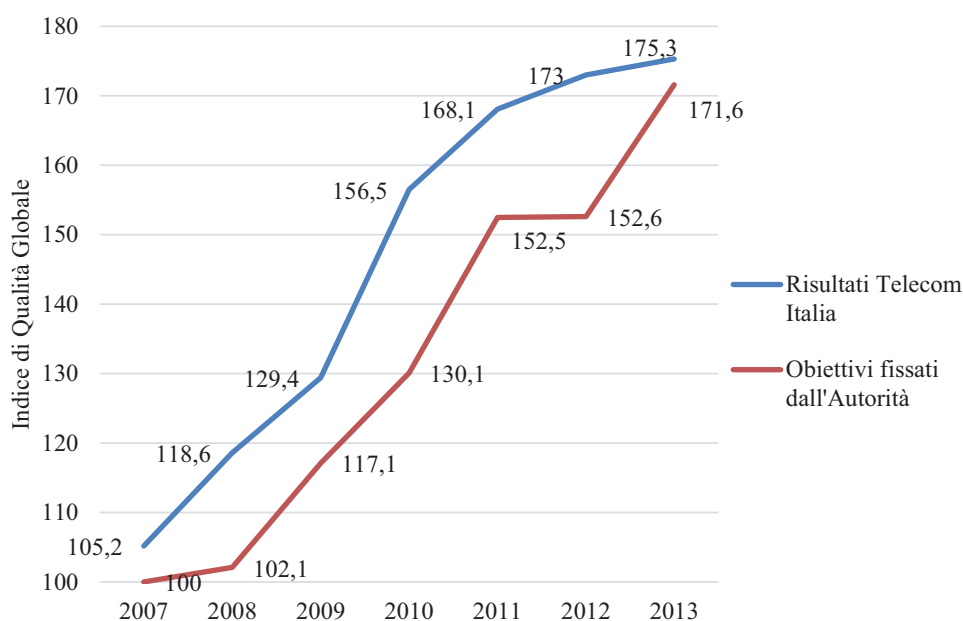
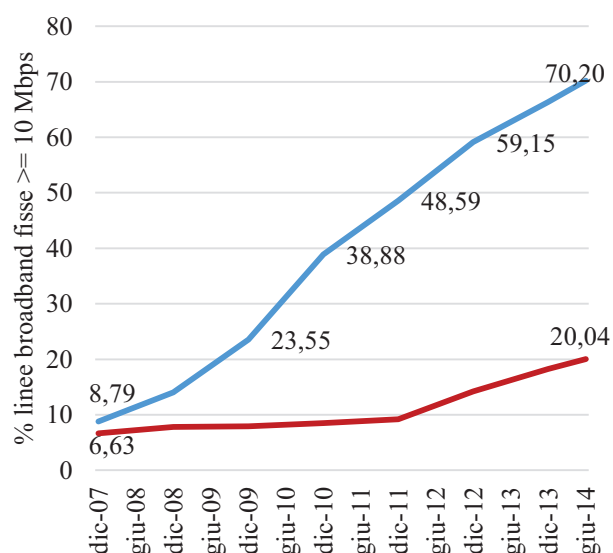
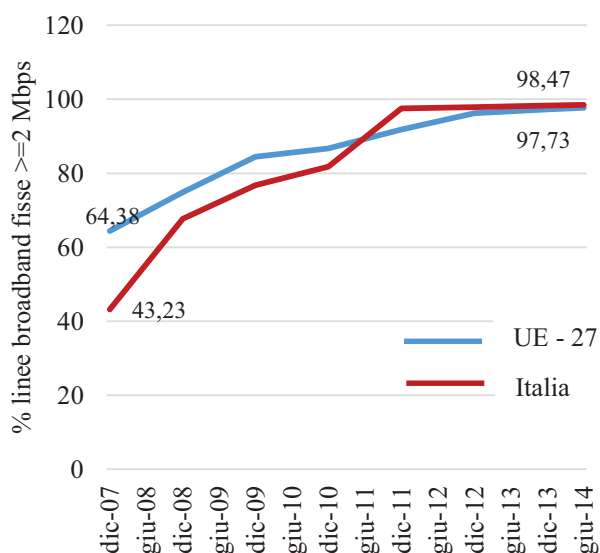


Figura 3.1.9 - Evoluzione dell'indice di qualità globale (IQG) del servizio universale



Fonte: Digital Scoreboard

Figura 3.1.10 - Evoluzione delle linee *broadband* fisse per classe di velocità (%)

zione) dei servizi 3G e 4G ha raggiunto nel 2014 rispettivamente il 96% e il 40%. In quest'ultimo caso il dato, anche se inferiore a quello europeo (59%), è in forte crescita se si considera che nel 2011 era pari praticamente a zero.

In conclusione, l'analisi del settore delle telecomunicazioni mostra un andamento assai favorevole per quanto riguarda l'evoluzione del contesto competitivo e della dinamica dei prezzi. L'azione dell'Autorità sembra aver creato, sia nel fisso sia soprattutto nel mobile, le condizioni per l'affermazione di un processo concorrenziale in continuo miglioramento. Le criticità esistenti appaiono essenzialmente legate a problemi di *legacy* derivanti dalla storica esistenza di un'unica rete fissa di accesso presente nel Paese. Una delle priorità strategiche, come già evidenziato dall'Autorità nell'Indagine conoscitiva sulla concorrenza nei servizi di nuova generazione, è pertanto quella della promozione di nuove infrastrutture a banda ultralarga. Tuttavia, i ritardi accumulati appaiono per lo più dovuti a problematiche di domanda (invecchiamento della popolazione, scarsa alfabetizzazione informatica, andamento macroeconomico, etc.) e di offerta (costi amministrativi per la realizzazione dell'infrastruttura, struttura orografica del territorio italiano, etc.) su cui l'azione regolamentare appare poter incidere in modo limitato. Di qui, la necessità evidenziata dall'Autorità non solo di accompagnare gli in-

vestimenti con una regolamentazione incentivante, ma anche di supportare pro-attivamente Governo e Parlamento nell'azione di promozione delle infrastrutture a banda ultralarga.

b) Il sistema dei media

Nell'ambito del settore dei media, in base a quanto stabilito nel Testo unico sui servizi media audiovisivi e radiofonici (decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177), l'Autorità è posta a salvaguardia del pluralismo dell'informazione nelle sue varie declinazioni – pluralismo esterno, interno, sostanziale e sociale – a tutela dei molteplici interessi coinvolti.

Gli strumenti principali utilizzati dall'Autorità per rispondere a questo obiettivo istituzionale consistono da un lato nel regolamentare e vigilare su limiti di natura quantitativa che riguardano: i soggetti presenti sul mercato, mediante vincoli sulle risorse economiche e tecniche nell'ambito del Sistema integrato delle comunicazioni; i controlli sulle posizioni dominanti, sulle operazioni di concentrazione, sulle intese e sui trasferimenti di proprietà; il rilascio di autorizzazioni. Dall'altro lato, l'Autorità adotta e vigila sul rispetto di regole che incidono sul pluralismo politico (la cosiddetta *par condicio*) nonché sulla qualità dei contenuti dell'informazione; rientrano in quest'ultimo ambito le attività regolamentari e di vigilanza in materia di

obblighi di servizio pubblico, obblighi di programmazione e investimento relativi a opere europee e indipendenti, diritti digitali e indici di ascolto e sondaggi. Inoltre, una serie di disposizioni garantisce più direttamente la qualità dei contenuti dei servizi media a tutela dei consumatori, in particolare dei minori, mediante il monitoraggio radiotelevisivo e l'esercizio dell'azione sanzionatoria.

Stante la multidimensionalità del concetto di pluralismo e la conseguente complessità e varietà di strumenti di intervento a sua tutela, una valutazione sullo stato del pluralismo si serve di più indicatori, qualitativi e quantitativi, sia di natura economica sia di natura sociale. Mentre nel Capitolo I (in particolare paragrafi 1.2 e 1.3) si è dato conto delle molteplici attività svolte dall'Autorità nel settore, e nel Capitolo II (par. 2.2) si sono fornite informazioni e dati circa la struttura e gli assetti dei principali mercati media (Tv in chiaro, Tv a pagamento, radio, quotidiani e Internet), in questo paragrafo si forniscono indicazioni circa lo stato complessivo dell'informazione in Italia. In questo senso, l'Autorità ha appena concluso in questo ambito (con la citata Indagine conoscitiva su informazione e Internet in Italia, di cui alla delibera n. 146/15/CONS) un vero e proprio *fitness check*, di cui si riportano alcuni dati e considerazioni di sintesi.

Un primo dato di partenza non può che riguardare la numerosità e la distribuzione geografica delle fonti informative, ossia il numero di testate quotidiane, di canali televisivi, di programmi radiofonici diffusi in ciascuna provincia italiana. È bene considerare che, mentre nel caso della stampa quotidiana, la testata individua una reale fonte di informazione, nel caso della diffusione radiotelevisiva, la copertura del segnale rappresenta semplicemente una fonte potenziale. La successiva figura 3.1.11, evidenzia, da un lato, la presenza di una pluralità di fonti informative, dall'altro lato, l'elevata differenziazione geografica di tale presenza.

Inoltre, l'Autorità, al fine di investigare le complesse problematiche relative all'informazione ed al suo finanziamento, ha proceduto ad uno specifico approfondimento, analizzando l'evoluzione degli investimenti in informazione dei 400 maggiori editori italiani (nazionali e locali). Come evidenzia chiaramente la seguente figura 3.1.12, analizzando la strut-

tura dei costi riferibili a tale componente, si rileva un incremento degli investimenti nel triennio 2007-2010, per poi assistere ad una marcata e strutturale riduzione negli ultimi quattro anni. Si rileva che l'andamento degli investimenti sottostanti l'informazione appare seguire quello dei ricavi (cfr. par. 2.2), creando le potenziali premesse di un *feedback* negativo con le altre componenti del mercato (domanda di informazione, reputazione dei media, ecc.). A questi ritmi, nel 2020, gli investimenti in informazione saranno diminuiti di circa la metà, con significative conseguenze sul panorama informativo nazionale.

Questa contrazione degli investimenti appare ancora più significativa se si osserva l'andamento degli editori locali rispetto a quelli nazionali (Figura 3.1.13). La componente locale dell'informazione attraversa, per tutti i mezzi, una vera e propria emergenza. La riduzione del sostegno pubblico, il crollo del mercato pubblicitario (specie nella sua componente locale) e le difficoltà connesse alla necessità di riposizionamento in una fase di cambiamento tecnologico hanno spinto l'informazione locale in un angolo. Nonostante vi sia ampia domanda di informazione legata al territorio, gli operatori locali,

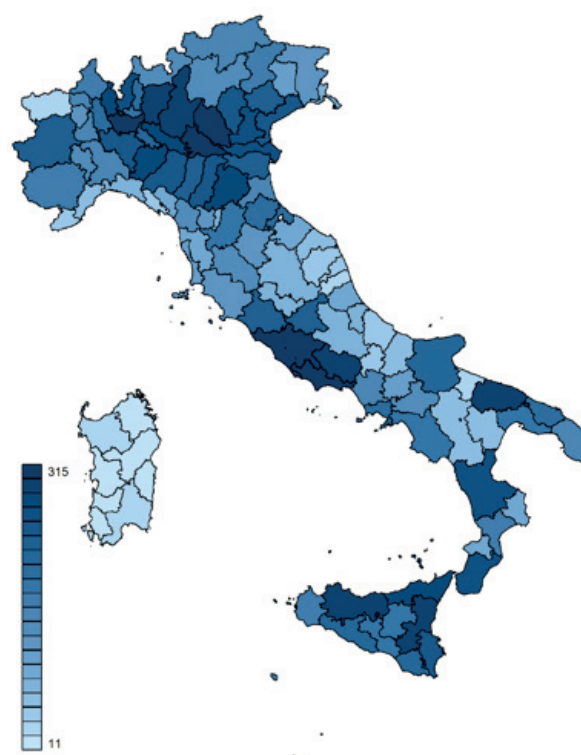


Figura 3.1.11 - Numero di mezzi informativi in Italia, distribuzione per Provincia (2014)

■ Costo del personale ■ Costo delle agenzie di stampa /service ■ Altri costi di redazione

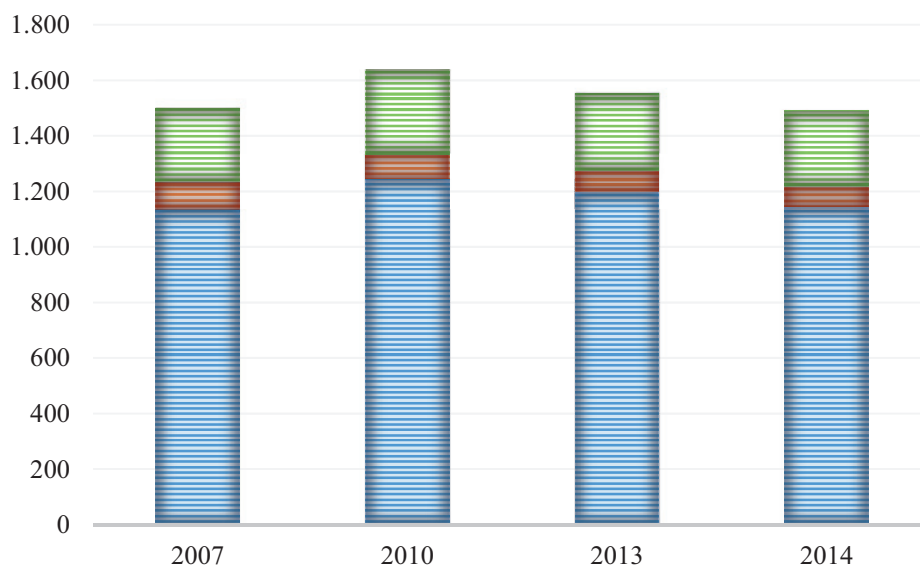


Figura 3.1.12 - Dinamica degli investimenti in informazione in Italia (mln €)

salvo rare eccezioni, stentano a trovare una propria collocazione e una sostenibilità economica nell'attuale sistema informativo.

Seppur meno critica, anche la situazione degli editori nazionali appare assai difficoltosa. In questo caso sussistono profonde differenze da mezzo a mezzo (v. par. 2.2). Mentre la televisione, anche grazie alla sua funzione di intrattenimento, sembra destinata a mantenere un'importante collocazione anche nel nuovo contesto di mercato, i quotidiani e, in misura minore la radio, soffrono di uno strutturale declino. Internet appare poter sostituire in gran parte la funzione svolta da questi mezzi. Nondimeno, la parte informativa del *web*, specie nella sua componente puramente digitale, non registra valori economici e finanziari tali da far pensare ad una sua sostenibilità. Ancora oggi, anche a livello internazionale, molte delle iniziative di nuova informazione *online* sono sostenute da donazioni pubbliche e/o private. D'altra parte, la componente digitale dell'informazione tradizionale (si pensi a quotidiani e periodici) non appare poter redditualmente compensare le perdite che si registrano nei prodotti classici, che peraltro ancora rappresentano la gran parte dei ricavi.

Anche dal punto di vista della domanda sussistono profonde differenze a seconda del mezzo in-

formativo. In Italia, come all'estero, la televisione risulta ancora, e di gran lunga, il mezzo informativo più utilizzato dai cittadini per informarsi, segue oramai Internet, i quotidiani, e su livelli decisamente minori la radio (ed i periodici) (Figura 3.1.14).

Anche a livello di informazione politica (su cui come detto l'Autorità ha cogenti competenze), l'Indagine conoscitiva del 2013 (sui servizi Internet e la pubblicità online di cui alla delibera n. 19/14/CONS), aveva messo in evidenza (Tabella 3.1.1) sia il ruolo predominante del mezzo televisivo (ed in particolare della Tv in chiaro) sia la significativa ascesa di Internet come mezzo di informazione (con un sorprendente ruolo rivestito da *social network* e *blog*).

Le considerazioni che precedono evidenziano il diverso ruolo svolto dai vari *mass media* ai fini informativi. A questo riguardo il mezzo principale rimane senz'altro la **televisione**.

A livello nazionale, l'offerta televisiva, in chiaro e a pagamento, si compone di più di 250 canali, offerti da oltre 100 editori, che in media trasmettono informazione per meno del 20% (in termini di ore trasmesse, di cui il 9% sotto forma di notiziari e telegiornali e il 10% sotto forma di altri programmi

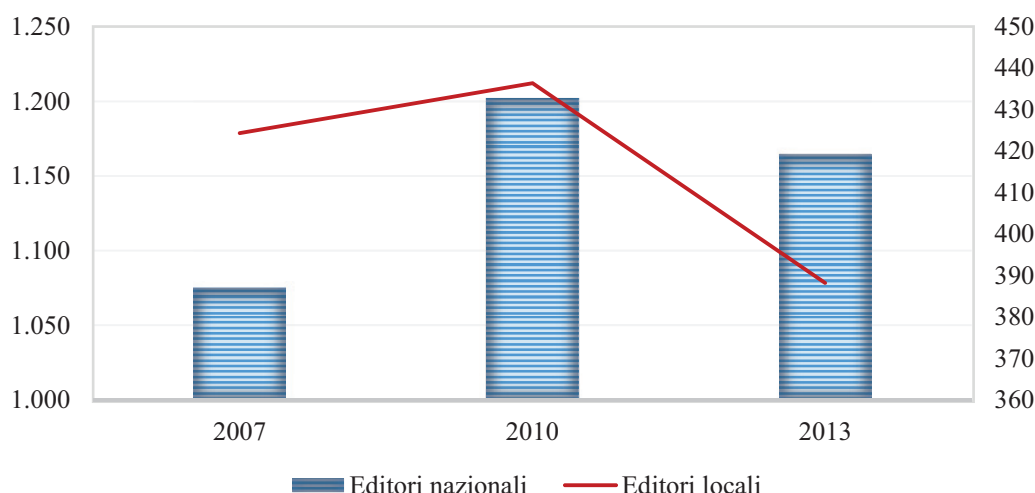


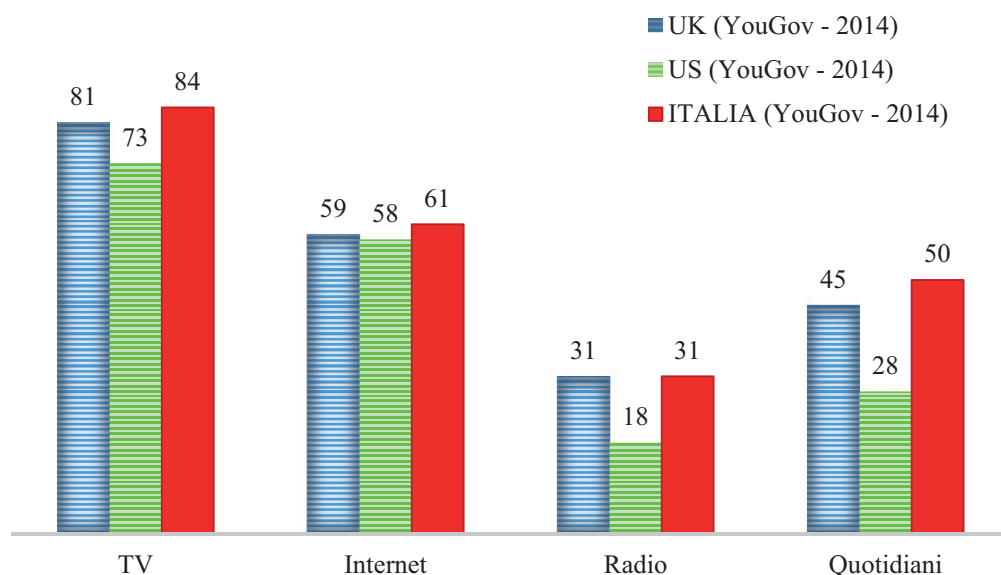
Figura 3.1.13 - Investimenti in informazione: editori nazionali vs. editori locali (mln €)

informativi) della loro programmazione. Tra gli operatori che offrono il maggior numero di canali si annoverano i gruppi Sky, RAI, Mediaset e Discovery, che, insieme ai canali di La7 (gruppo Cairo Communication), totalizzano le maggiori quote di *audience* (complessivamente, circa l'85% nel 2014).

A livello locale il panorama televisivo, come testimoniato dalla Figura 3.1.15, è caratterizzato dalla presenza di un numero notevolissimo di canali dispersi su tutto il territorio nazionale. Mediamente in una provincia italiana vengono diffusi 125 programmi televisivi locali. Questi, rispetto a quelli

delle emittenti nazionali, riservano in media una percentuale maggiore della loro programmazione all'informazione (circa il 34%, di cui il 14% a Tg e notiziari e il 20% agli altri programmi informativi).

Tuttavia, come illustrato nel Capitolo II (par. 2.2), il settore televisivo (sia nel mercato della televisione in chiaro, sia in quello della televisione a pagamento) è caratterizzato da una elevata concentrazione (il valore dell'HHI supera i 3.000 punti nella Tv in chiaro e i 6.000 in quella a pagamento), che appare essere in buona parte legata alla natura stessa del comparto, contraddistinto da elevati costi affondati (legati in par-



Fonte: dati YouGov per il Reuters Institute for the Study of Journalism (2014)

Figura 3.1.14 - Mezzi per informarsi (%): Italia, USA e UK

Tabella 3.1.1 - Mezzi più utilizzati ai fini dell'informazione politica (2013)

	% popolazione (≥ 18 anni)	% votanti
Televisione	51,8%	56,3%
<i>Tv gratuita</i>	49,5%	53,8%
<i>Tv a pagamento</i>	4,9%	5,3%
Quotidiani	20,9%	22,7%
<i>Quotidiani nazionali</i>	17,6%	19,1%
<i>Quotidiani locali</i>	5,1%	5,5%
Internet	19,1%	20,7%
<i>Quotidiani e periodici online</i>	3,1%	3,4%
<i>Testate native digitali</i>	1,9%	2,0%
<i>Aggregatori: search e portali</i>	4,8%	5,2%
<i>Social network</i>	6,7%	7,3%
<i>Blog</i>	7,0%	7,6%
Radio	7,1%	7,7%
Periodici	13,7%	14,9%
Altro mezzo	4,0%	5,2%
Nessuno	16,5%	17,9%

Fonte: dati SWG

icolare all'acquisizione di contenuti *premium*). La conseguenza di ciò è che, nonostante un deciso abbassamento delle barriere all'ingresso dovuto alla regolamentazione pro-concorrenziale attuata in questi anni dall'Autorità (in materia di accesso alle reti, offerta di capacità trasmissiva a fornitori di contenuti indipendenti, regolamentazione dei diritti sportivi, ecc.), i nuovi soggetti che si affacciano sul mercato sperimentano delle difficoltà ad affermarsi. In particolare, l'ingresso di operatori nazionali (quali ad esempio il gruppo Cairo, soggetto verticalmente integrato, avendo acquisito un multiplex nazionale ed operando con i programmi La7 e La7d), ed internazionali (ad esempio il gruppo Discovery, fornitore di contenuti presente con numerosi programmi su tutte le piattaforme trasmissive) sta producendo al momento effetti più dal lato delle *audience*, che da quello dei ricavi.

Infatti, focalizzando l'attenzione sulle *audience*, la concentrazione, seppur ancora piuttosto elevata (RAI e Mediaset detengono il 70% degli ascolti), si riduce nel tempo, come mostrano i valori dell'indice HHI e dell'altro indice Rapporto di Concentrazione (CR₂) riportati nella Tabella 3.1.2. In tal senso, l'azione regolamentare dell'Autorità appare aver

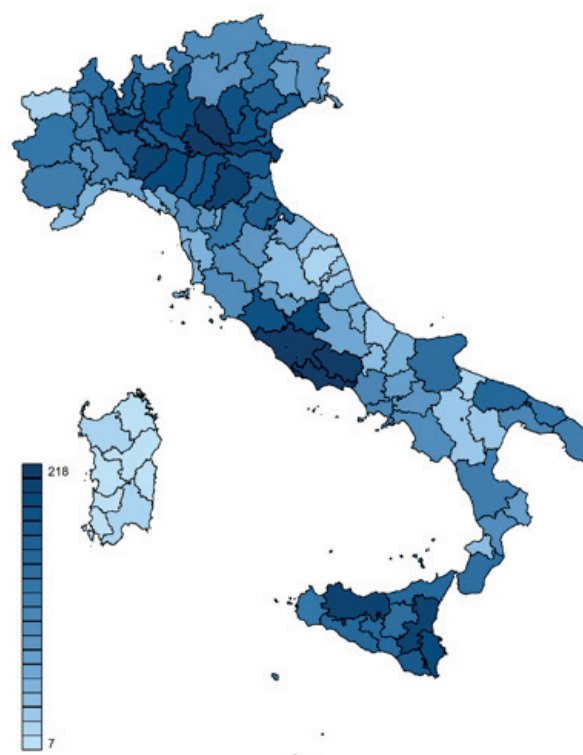


Figura 3.1.15 - Numero di canali televisivi locali in Italia, distribuzione per Provincia (2014)

accompagnato una sensibile riduzione della concentrazione degli ascolti, con una riduzione dell'indice HHI di oltre 500 punti in quattro anni.

Passando ad analizzare il mercato dei **quotidiani**, l'offerta informativa nel 2014 si componeva di 133 testate, di cui 34 a diffusione nazionale e 99 a diffusione locale (ossia, comunale/provinciale, regionale o pluriregionale) (Tabella 3.1.3). Tuttavia, tale fotografia può cambiare velocemente nel tempo, poiché è in atto un fenomeno di strutturale declino del settore, che sta portando alla chiusura di numerose testate, a livello sia locale che nazionale.

Nel 2014, nella provincia italiana media risultano distribuite 4 testate locali. La Figura 3.1.16 evidenzia nel dettaglio la distribuzione delle testate quotidiane locali per provincia, che appare piuttosto disomogenea, talvolta anche nell'ambito della stessa Regione (come avviene ad esempio per il Lazio e la Lombardia). Tuttavia, vale rilevare come in alcune Province la copertura di notizie sui fatti e gli accadimenti locali sia comunque assicurata (o potenziata) dall'offerta di informazione locale proposta da testate a diffusione nazionale, spesso dotate di strutture redazionali dislocate in determinate

aree del territorio (come avviene, ad esempio, nel caso della testata nazionale La Stampa, che, accanto ai contenuti informativi di carattere nazionale, ne propone altri dedicati alla realtà locale, con riferimento proprio alle aree del Piemonte).

Diversamente da quello televisivo, il mercato dell’editoria quotidiana appare poco concentrato ($HHI < 1.000$), essendo caratterizzato dalla presenza di due gruppi editoriali principali (Gruppo Editoriale L’Espresso e RCS Mediagroup) che presentano quote (in volume) inferiori al 20% (limite fissato dalla legge su cui vigila l’Autorità) e da un elevato numero di soggetti nazionali e locali (Figura 3.1.17). Di conseguenza, le principali criticità del mercato dei quotidiani non appaiono legate agli assetti competitivi, quanto piuttosto alla sua capacità di tenuta dinamica ed al fallimento delle politiche di sostegno pubblico, con particolare riferimento a quelle relative ai contributi all’editoria, su cui l’Autorità è attivamente intervenuta in questi anni, sia con segnalazioni³³, sia attraverso l’esercizio delle sue prerogative istituzionali (in materia di trasparenza degli assetti proprietari)³⁴.

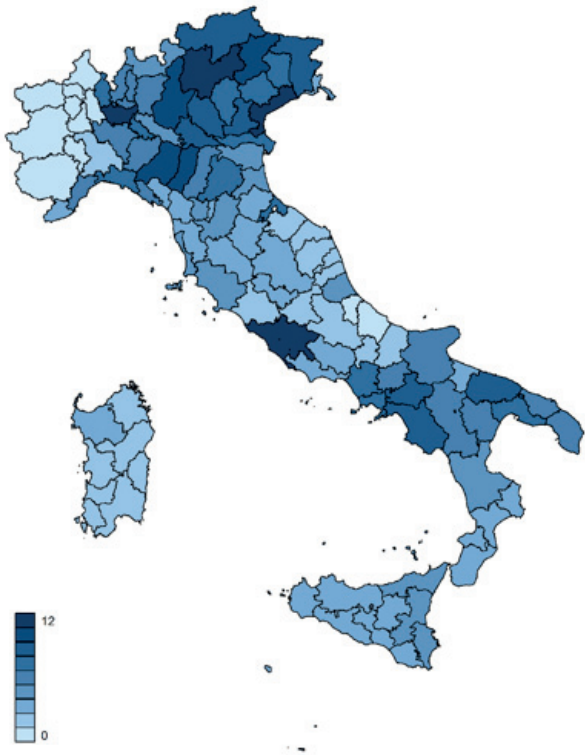


Figura 3.1.16 - Numero di quotidiani locali in Italia, distribuzione per Provincia (2014)

Tabella 3.1.2 - Concentrazione degli ascolti annuali nel giorno medio, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione
CR ₂ (%)	78,65	75,57	73,6	70,56	70,30	−8,35 p.p.
HHI (0-10.000)	3.276	3.067	2.956	2.752	2.727	−549 p.

Fonte: dati Auditel

Tabella 3.1.3 - L’offerta informativa dei quotidiani in Italia (2014)

	Quotidiani nazionali	Quotidiani locali	Totale
Di informazione generalista	16	98	114
Di informazione specializzata, di cui:	18	1	19
Politici ^(*)	6	0	6
Economici	4	0	4
Sportivi	4	0	4
Altro (sindacali, istituzionali, ...)	4	1	5
Totale	34	99	133

(*) La categoria di quotidiani “politici” identifica quelli che percepiscono contributi in quanto testate di organi di partito e movimenti politici ovvero che, essendo state in possesso di tali requisiti, abbiano percepito contributi alla data del 31/12/2005, (art. 3, comma 10, della legge n. 250/1990 e art. 20, comma 3-ter del d.l. n. 223/2006 convertito dalla legge n. 248/2006) o in quanto testate di organi di movimenti politici, trasformatesi in cooperativa entro e non oltre il 1° dicembre 2001 (art. 153, legge n. 388/2000).

³³ In tal senso, si veda la Relazione annuale 2012, pagg. 147-148.

³⁴ Cfr. tra le altre delibera n. 66/11/CONS, confermata con sentenza del Consiglio di Stato, del 28 maggio 2012, n. 3136.

Come visto in precedenza, importante e crescente è il ruolo svolto da Internet come mezzo che usano i cittadini per informarsi. Internet è utilizzato in maniera crescente anche quale mezzo complementare per la predisposizione dell'offerta commerciale degli operatori tanto televisivi quanto editoriali, che utilizzano la rete per recuperare utenti e risorse economiche, soprattutto pubblicitarie. Inoltre, sul *web* opera una serie di operatori che offrono servizi orizzontali e verticali, quindi *social network*, portali e motori di ricerca, ma anche servizi di intrattenimento e di informazione forniti da soggetti che aggregano, rimodulano o diffondono l'informazione prodotta da altri.

In tal senso, come aveva evidenziato l'Indagine dell'Autorità del 2013 (Tabella 3.1.4), tra i siti più utilizzati dai cittadini per informarsi figurano sem-

pre più, non solo quelli degli editori *online* (sia tradizionali che nativi digitali), ma anche motori di ricerca, *social network* e aggregatori di notizie.

Come risulta evidente dai dati presentati nel Capitolo II (par. 2.2), nell'ecosistema digitale, gli editori che investono in informazione primaria competono con difficoltà sia per l'acquisizione di quote di fatturato pubblicitario con le piattaforme di aggregazione, ricerca e condivisione, sia per estrarre almeno parte della disponibilità a pagare degli utenti.

In particolare, se si osservano i dati sulle risorse pubblicitarie *online* (v. ancora par. 2.2), la struttura di mercato appare piuttosto concentrata con pochi grandi gruppi internazionali (Google e Facebook in particolare), *leader* di mercato, ed una serie di altri operatori con quote assai più limitate e decrescenti

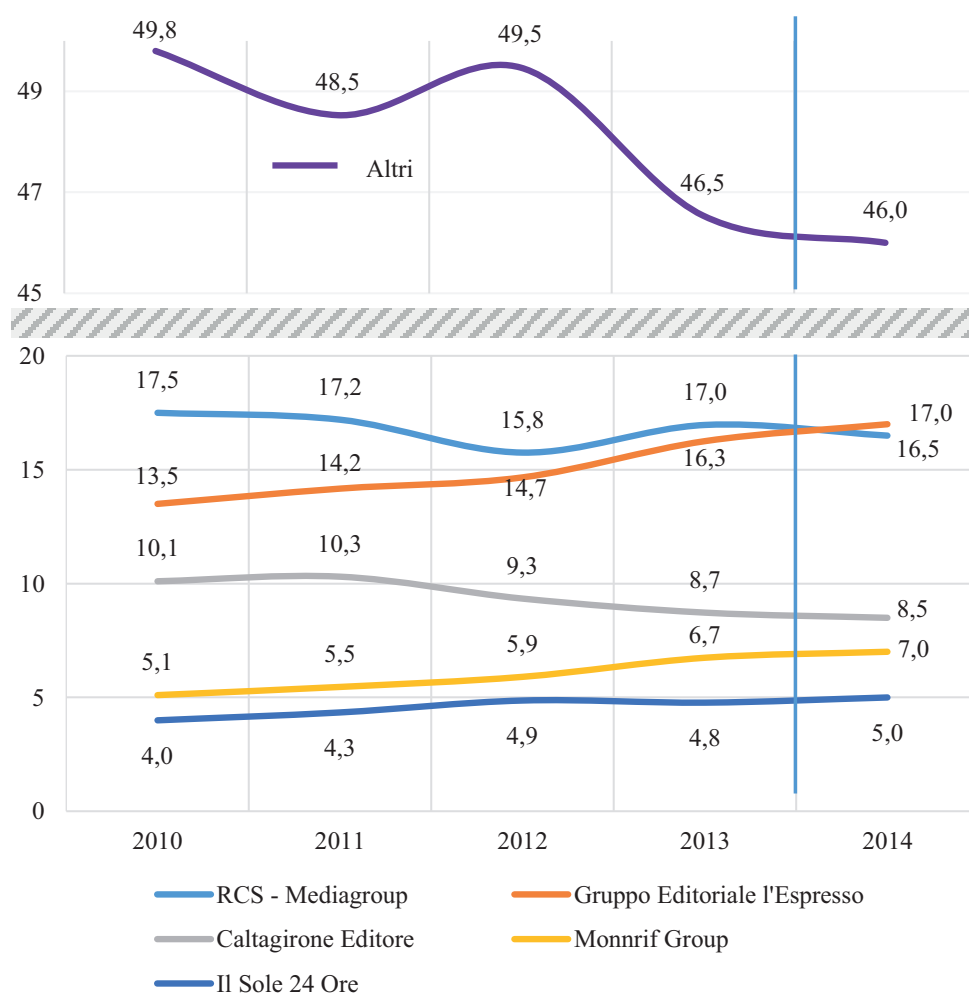


Figura 3.1.17 - Evoluzione delle quote di mercato nell'editoria quotidiana (volumi)

Tabella 3.1.4 - I siti *online* più utilizzati per informarsi: classifica per operatore (2013)

Operatore	% popolazione	% utenti <i>web</i>
Google	12,4%	21,5%
Repubblica	9,9%	17,3%
Corriere della sera	5,5%	9,5%
ANSA	5,1%	8,9%
Facebook	4,1%	7,1%
TGCom	2,9%	5,1%
Libero	2,3%	4,0%
Il Sole 24 Ore	1,4%	2,4%
Wikipedia	0,9%	1,6%
La Stampa	0,8%	1,4%
Yahoo!	0,8%	1,4%
Il Fatto quotidiano	0,7%	1,3%
Twitter	0,6%	1,0%
Tiscali	0,4%	0,7%
Il Mattino	0,4%	0,7%
Il Giornale	0,3%	0,6%
Leggo	0,3%	0,6%
Il Messaggero	0,3%	0,5%
Huffington post	0,3%	0,5%
MSN News	0,2%	0,4%
L'Espresso	0,2%	0,4%
L'Unità	0,2%	0,4%
Unione Sarda	0,2%	0,4%
Panorama	0,2%	0,4%
Quotidiano.net	0,2%	0,3%
Altro sito	1,9%	3,5%
Nessun sito	4,7%	8,2%

Fonte: dati SWG

(infatti, la differenza tra primo e secondo operatore supera i venti punti percentuali). L'affermarsi di tali operatori come piattaforme che usufruiscono dell'esistenza di forti esternalità di rete se da un lato amplifica le possibilità di consumo delle *news online* da parte dei cittadini, dall'altro lato pone alcune questioni relative alla tutela del pluralismo delle fonti informative.

In conclusione, l'esame dello stato dell'informazione in Italia evidenzia che le strutture di mercato del comparto, presentando talvolta elevati livelli di concentrazione, richiedono un'attenta vigilanza da parte dell'Autorità a garanzia del pluralismo. In particolare, la diminuzione dei ricavi pubblicitari, i mu-

tamenti nelle abitudini di consumo e le conseguenti spinte al cambiamento nei modelli di *business* possono mettere in discussione la sostenibilità degli operatori di informazione, specie quelli di più piccole dimensioni – emittenti ed editori locali – con ripercussioni potenzialmente negative sull'offerta informativa. D'altra parte, anche il livello qualitativo dei contenuti, e in particolare dell'informazione, in tale contesto può essere compromesso. Queste considerazioni, quindi, rafforzano la necessità di una continua azione di monitoraggio da parte dell'Autorità, nonché l'esigenza di pensare o ripensare, a livello nazionale e comunitario, i modelli regolamentari e di intervento pubblico nel settore.

c) I servizi postali

Per quanto concerne il mercato dei servizi postali, l'analisi che viene condotta non può che adottare un'impostazione specifica, diversa rispetto a quella utilizzata per gli altri settori di competenza dell'Autorità. Infatti, si tratta innanzitutto di un mercato neo-liberalizzato, in cui le funzioni di regolamentazione, vigilanza e tutela degli utenti sono state attribuite all'Autorità di recente, nel 2011, dal decreto legge n. 201 del 6 dicembre. Inoltre, esso è tuttora attraversato da una serie di cambiamenti normativi (si pensi alle novità recentemente introdotte dalla Legge di stabilità 2015; v. Capitolo I, par. 1.4), tecnologici (con l'effetto di sostituzione dei servizi *online*) e di mercato (industria tradizionale in forte calo di domanda) non trascurabili che producono effetti, anche importanti, sui mercati interessati.

In virtù di queste considerazioni, è necessario procedere a un'analisi per *step* che descrive gli stadi fondamentali in cui si è sviluppato, e tuttora sta evolvendo, l'intervento regolatorio, tenuto conto che in questi primi anni di attività l'azione dell'Autorità è stata fortemente orientata alla promozione della concorrenza (attraverso regole di riduzione delle barriere all'ingresso tipiche delle prime fasi di apertura di un mercato alla concorrenza) e alla tutela degli interessi degli utenti finali (in questa fase iniziale infatti il mercato non ha ancora sviluppato meccanismi endogeni di protezione dei consumatori).

In questa prospettiva regolatoria, la Tabella 3.1.5 illustra il piano e lo stato di avanzamento degli interventi dell'Autorità in relazione alle principali

Tabella 3.1.5 - Gli interventi dell'Autorità nel settore postale

Principali aree di intervento	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Servizio Universale	Attività pre-istruttorie per l'adozione del contratto di programma tra Ministero e Poste Italiane 2012-2014 Attività pre-istruttorie sulle Condizioni Generali di Servizio di Poste Italiane	Avvio procedimento analisi e applicabilità della ripartizione dell'eventuale costo netto del servizio universale per il 2011 (delibera n. 444/12/CONS) Revisione delle Condizioni Generali di Servizio di Poste Italiane per l'accesso dei clienti finali (delibera n. 353/12/CONS) Avvio procedimento per la determinazione del <i>price cap</i> dei servizi rientranti nel servizio universale (delibera n. 287/12/CONS) Approvazione modifica tariffaria per gli invii di corrispondenza all'interno del servizio universale (delibera n. 640/12/CONS)	Avvio procedimento analisi e applicabilità della ripartizione dell'eventuale costo netto del servizio universale per il 2012 (delibera n. 117/14/CONS) Completamento revisione delle Condizioni Generali di Servizio per l'accesso ai clienti finali (delibera n. 385/13/CONS) Definizione tariffe massime dei servizi inclusi nel perimetro del servizio universale postale e imposizione di obblighi regolamentari su Poste Italiane (delibera n. 728/13/CONS)	Conclusione procedimenti per la valutazione del costo netto sostenuto da Poste Italiane per gli anni 2011 e 2012 e sull'applicabilità del meccanismo di ripartizione (delibera n. 412/14/CONS) Avvio procedimento per la definizione delle condizioni di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane (delibera n. 564/14/CONS) Consultazioni pubbliche su modifiche tariffe, obiettivi di qualità e condizioni di recapito dei servizi compresi nel servizio universale (delibere n.164/15/CONS, n. 163/15/CONS)
Titoli abilitativi	Attività pre-istruttorie per l'adeguamento dei requisiti per l'ottenimento dei titoli abilitativi	Attività pre-istruttorie per l'adeguamento dei requisiti per l'ottenimento dei titoli abilitativi	Avvio procedimento per la definizione dei requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi (delibera n. 667/13/CONS)	Adozione regolamento in materia di titoli abilitativi (delibera n. 129/15/CONS)
Accesso alla rete	Attività istruttorie per l'individuazione di criticità nell'accesso alla rete di Poste Italiane (delibera n. 153/12/CONS) Valutazione del piano di razionalizzazione degli uffici postali e rimodulazione aperture estive	Consultazione pubblica su valutazione delle Condizioni Tecniche Attuative di servizio Istituzione Tavolo tecnico per approfondimento su eventuale regolamentazione dell'accesso (delibera n. 353/12/CONS) Avvio procedimento per la valutazione della congruità dei punti di accesso alla rete postale	Conclusione del procedimento per la valutazione delle Condizioni Tecniche Attuative di servizio (delibera n. 92/13/CONS) Prosiegua lavori Tavolo tecnico (delibera n. 252/13/CONS) Conclusione procedimento per la valutazione della congruità dei punti di accesso alla rete postale	Procedimento sulla modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane (delibera n.342/14/CONS)
Vigilanza	Aggiornamento del regolamento sanzioni (delibera n. 194/12/CONS)	Adozione regolamento controversie (delibera n. 184/13/CONS) Predisposizione sistema di segnalazioni all'Autorità Monitoraggio su reclami presentati dagli utenti agli operatori	Attività di monitoraggio sulla qualità dei servizi	Direttiva generale in materia di carte dei servizi (delibera n. 413/14/CONS)

aree di azione individuate, quali il servizio universale (regolamentazione dei servizi ancora in regime di parziale o totale esclusiva a favore di Poste Italiane), l'accesso alla rete postale (riduzione delle barriere all'ingresso), i titoli abilitativi (favorire l'entrata di operatori con servizi di qualità), la qualità dei servizi e di tutela degli utenti (attività di vigilanza sulla qualità dei servizi e sul benessere dei consumatori). In particolare:

- il primo anno è stato caratterizzato da una serie di pre-istruttorie per l'acquisizione di informazioni e di analisi da parte dei diversi attori interessati (Ministero, *incumbent*, operatori concorrenti, altre autorità, etc.).
- A partire dal secondo anno (2012-2013) sono stati avviati procedimenti in tutte le aree ritenute prioritarie. In particolare, sin da subito sono state definite le regole che disciplinano lo svolgimento delle attività di vigilanza e sanzionatorie a tutela degli utenti, mediante il regolamento sanzioni, il regolamento controversie e la predisposizione dei sistemi di segnalazione all'Autorità.
- Il terzo anno (2013-2014) ha visto, in particolare, la conclusione di procedimenti che riguardano le condizioni di accesso alla rete all'ingrosso e al dettaglio e di quelli avviati nell'ambito del servizio universale (la revisione delle condizioni generali di servizio per gli utenti finali praticate da Poste Italiane e le tariffe massime applicabili ai servizi compresi nel perimetro del servizio universale).
- Nell'ultimo anno, come illustrato più in dettaglio nel Capitolo I, è stata messa a punto la disciplina che regola l'ingresso nei mercati postali mediante l'adozione di un regolamento che definisce le condizioni per il rilascio da parte del MISE e le condizioni che danno luogo a sospensione o ritiro del titolo. Inoltre, l'attività è stata caratterizzata dalla chiusura dei procedimenti per la valutazione del costo netto del servizio universale per gli anni 2011 e 2012, dalla modifica dei criteri di distribuzione degli uffici postali di Poste Italiane, dall'adozione della direttiva generale in materia di carte dei servizi.

Il percorso tracciato evidenzia come il processo di graduale apertura alla concorrenza sia fondato

sulla regolamentazione delle condizioni di entrata sia di tipo amministrativo (requisiti per il rilascio di titoli abilitativi), sia di tipo tecnico-economico (condizioni di accesso alla rete postale dell'*incumbent*). Dall'altro lato, l'apertura alla concorrenza deve accompagnarsi all'attività di vigilanza nel nuovo ambiente liberalizzato e alla tutela degli interessi di tutti i consumatori, soprattutto mediante il servizio universale.

L'impianto regolamentare disegnato dall'Autorità s'innesta su una struttura dei mercati postali piuttosto articolata, in cui si distinguono almeno tre situazioni differenti in termini di assetti concorrenziali: una che caratterizza il mercato dei servizi postali che rientrano nel servizio universale (ossia in regime di parziale o totale esclusiva), un secondo ambito costituito dal mercato dei servizi postali non compresi nel servizio universale e in ultimo il mercato dei servizi di corriere espresso.

Nel mercato degli invii postali, sia quelli compresi nel servizio universale sia quelli esclusi, Poste Italiane occupa ovviamente ancora una posizione di assoluto rilievo, pur essendo stato affiancato da una frangia di imprese di piccole-medie dimensioni che operano in alcuni segmenti merceologici e/o geografici della filiera (es: la raccolta in alcune aree geografiche). Questa struttura dipende in parte, come detto, da ragioni storiche e in parte da condizioni di mercato, in particolare dal calo dei volumi di vendita dei servizi di corrispondenza negli ultimi anni e di conseguenza dalla riduzione dei ricavi, come detto anche nel Capitolo II, dovuti a fenomeni di sostituzione con analoghi servizi *online*, nonché dalla presenza di elevati costi fissi, parte irrecuperabili, necessari a fornire i servizi su scala nazionale. Di conseguenza permane un elevato grado di integrazione verticale e un modello di *business end-to-end* prevalente che coesiste con modelli basati sull'utilizzo di alcuni elementi della rete di Poste Italiane, per la predisposizione dell'offerta commerciale al dettaglio, più diffusi localmente.

Più in particolare, come si diceva, l'assetto si differenzia a seconda che si considerino i servizi rientranti nel servizio universale oppure gli altri servizi postali. Nel primo mercato (dei servizi compresi nel servizio universale) è presente solo Poste Italiane e l'ingresso di nuovi operatori per la fornitura di servizi non in esclusiva è, anche per ragioni economi-

che, più difficile. Diversa la situazione nel mercato dei servizi postali non rientranti nel servizio universale, dove l'assetto concorrenziale è caratterizzato da una quota di mercato dell'*incumbent* che è pari a circa il 75%. Il mercato dei servizi di corriere espresso presenta, invece, una struttura concorrenziale contraddistinta da quote di mercato a livello nazionale non superiori al 25%, con alcuni soggetti di grandi dimensioni che operano a livello internazionale e nazionale (es: TNT, UPS, DHL, BRT) e altri di dimensioni minori. Il processo di entrata in questo mercato è più vivace poiché la rete necessaria per fornire il servizio è meno complessa rispetto a quella dei servizi postali; di conseguenza le barriere all'ingresso sono più basse; inoltre, le prospettive di crescita sono maggiori, grazie anche alla diffusione dell'*e-commerce* e quindi ad una domanda in crescita. Questi elementi permettono il raggiungimento di dimensioni d'impresa maggiori e l'ottenimento di efficienze nei costi.

Nonostante il settore, come sopra esposto, sia ancora in una prima fase di apertura alla concorrenza – soprattutto, per quanto visto, il mercato dei servizi postali – si registra un aumento del numero di operatori attivi. Al riguardo, i dati forniti dal Ministero dello sviluppo economico mostrano che vi è stato un incremento dei titoli abilitativi rilasciati. Infatti, se nel 2012 erano pari a circa 2.500, a febbraio 2015 ammontano a

3.856, con l'aumento maggiore che ha riguardato il rilascio di autorizzazioni generali per la fornitura di servizi non rientranti nel servizio universale.

Alla luce della situazione concorrenziale delineata, i prezzi e la qualità del servizio assumono per l'Autorità un rilievo particolare quali indicatori del benessere sociale. Per quanto concerne l'andamento dei prezzi, un confronto internazionale (Figura 3.1.18), mostra come il nostro Paese presenti un livello sostanzialmente in linea con quello europeo e dei principali Paesi dell'Unione, quali in particolare Francia, Germania e Spagna.

L'indice naturalmente considera tutti i segmenti che compongono il mercato, quindi sia i prodotti postali più concorrenziali (servizi non rientranti nel SU e servizi di corriere espresso) sia i prodotti postali in cui la dinamica concorrenziale è minore, è il caso questo dei servizi postali che rientrano nel servizio universale.

Sul secondo fronte, quello della qualità dei servizi forniti agli utenti finali, il monitoraggio svolto dall'Autorità sui servizi che rientrano nel servizio universale mostra che gli obiettivi fissati, valevoli per gli ultimi tre anni, sono stati quasi tutti raggiunti da Poste Italiane, evidenziando che la *performance* ha superato il livello minimo previsto (Tabella 3.1.6).

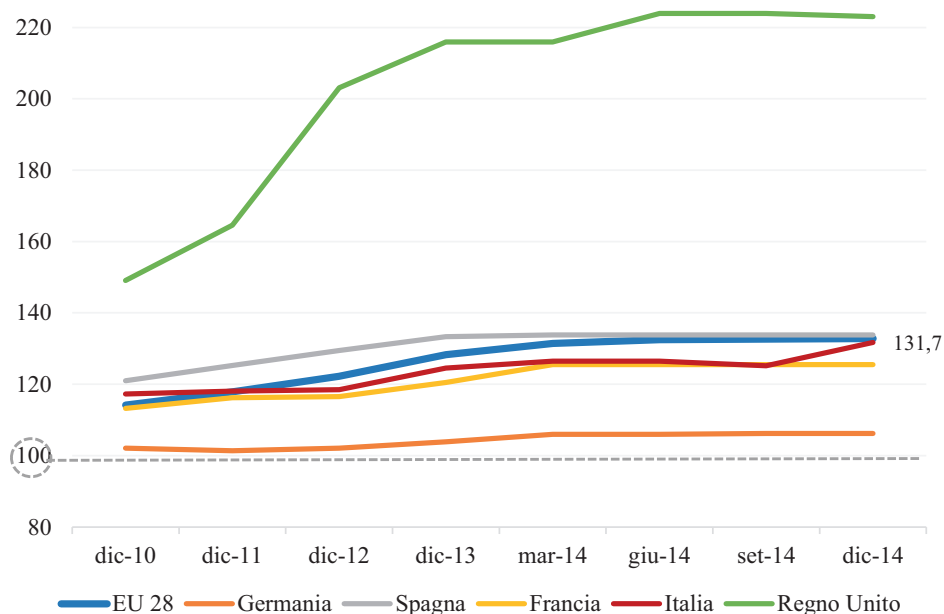


Figura 3.1.18 - Evoluzione dell'indice dei prezzi dei servizi postali (2005 = 100)

Tabella 3.1.6 - Obiettivi e risultati di qualità
a livello nazionale (%)

	2013
posta prioritaria - obiettivi (J+1)	89
posta prioritaria - risultati (J+1)	90,4
scostamento	+1,4
posta prioritaria - obiettivi (J+3)	98
posta prioritaria - risultati (J+3)	99,2
scostamento	+1,2
posta raccomandata - obiettivi (J+3)	92,5
posta raccomandata - risultati (J+3)	93,7
scostamento	+1,2
posta raccomandata - obiettivi (J+5)	98
posta raccomandata - risultati (J+5)	98,2
scostamento	+1,2
pacco ordinario - obiettivi (J+3)	94
pacco ordinario - risultati (J+3)	93,8
scostamento	-0,2
posta assicurata - obiettivi (J+3)	94
posta assicurata - risultati (J+3)	98,8
scostamento	+4,8
posta assicurata - obiettivi (J+5)	98
posta assicurata - risultati (J+5)	99,8
scostamento	+1,8

In definitiva, il mercato dei servizi postali appare aprirsi gradualmente alla concorrenza e presenta un andamento dei prezzi in linea con quanto avviene nel resto dell'Europa. Il processo di liberalizzazione sconta tuttavia problematiche di ordine strutturale legate sia all'assetto di organizzazione industriale (ossia alla presenza di elevati costi affondati), sia all'evoluzione della domanda, che è decisamente declinante, specie in alcuni segmenti tradizionali. In questo senso, le condizioni concorrenziali sono estremamente disomogenee a seconda degli ambiti di mercato considerati.

Il quadro complessivo che emerge dall'analisi del settore indica che l'Autorità dovrà continuare la sua azione negli ambiti prioritari dell'accesso alla rete postale, per favorire lo sviluppo concorrenziale dei mercati, e della tutela del consumatore, assicurando la sostenibilità dell'onere del servizio universale ma preservando al contempo un buon livello di qualità del servizio su tutto il territorio nazionale.

3.2 L'individuazione degli obiettivi e degli strumenti di valutazione dell'attività

L'andamento dei macro-indicatori, illustrati nella sezione precedente, se considerato alla luce delle condizioni strutturali di mercato e delle finalità dell'intervento regolatorio, consente di trarre utili indicazioni sulle aree di intervento prioritarie per la pianificazione strategica pluriennale dell'Autorità, nonché sui relativi indicatori di monitoraggio, propedeutici alla verifica dei risultati (*regulatory check*) del prossimo ciclo di regolazione.

Prendendo le mosse dall'obiettivo di tutela della concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, l'analisi svolta evidenzia che la dinamica competitiva si presenta sostanzialmente in linea con quella dei maggiori paesi europei, come dimostra la progressiva riduzione della quota di mercato nei servizi di accesso detenuta dall'*ex* monopolista, cui corrisponde una diminuzione dei prezzi medi al dettaglio. L'indice dei prezzi delle comunicazioni mostra che, negli ultimi 10 anni, in Italia vi è stata una riduzione dei prezzi più marcata rispetto alla media europea, da cui può dedursi che anche i consumatori italiani hanno potuto ampiamente beneficiare del processo di liberalizzazione.

Nella fase attuale, l'Autorità condivide gli obiettivi di *policy* comuni ai regolatori dei maggiori paesi europei. Dal momento che è stato raggiunto un certo grado di concorrenzialità dei mercati e di benessere dei consumatori, misurabile non solo in termini di prezzi ma anche di differenziazione e qualità delle offerte, la sfida dei prossimi anni è soprattutto la promozione degli investimenti in infrastrutture di nuova generazione e servizi digitali, per favorire innovazione e crescita nei mercati della banda larga e ultralarga. Dal punto di vista dell'Autorità, questa esigenza si riflette, in primo luogo, sulla regolazione *ex ante* dei mercati: in tale contesto, l'individuazione di obiettivi strategici per il prossimo anno non può che porsi in continuità con la pianificazione proposta per il 2015, in quanto le finalità e gli ambiti dell'intervento regolatorio sono in larga misura indicati dal quadro normativo europeo delle comunicazioni elettroniche. Si tratta, in definitiva, di proseguire nel percorso intrapreso, a partire dal 2009, con l'attuazione della revisione del *framework* europeo che ha inaugurato un ciclo di regolazione in via di comple-

tamento. Gli ambiti prioritari di intervento, in tale contesto, si individuano nelle attività regolatorie che necessitano maggiormente di un adeguamento agli indirizzi della Commissione, tenuto conto delle innovazioni intervenute nel quadro normativo europeo tra il 2013 e il 2014. In particolare, l'attuazione del *framework* richiederà, nel prossimo triennio, un adeguamento della regolamentazione *ex ante* ai più recenti interventi normativi adottati, tra cui:

(i) la Raccomandazione dell'11 settembre 2013 relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga (2013/466/UE);

(ii) la Raccomandazione del 9 ottobre 2014 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione *ex ante*.

La prima Raccomandazione pone il regolatore di fronte all'esigenza di proseguire, in un'ottica di continuità e progressivo adattamento al quadro regolatorio europeo, nel processo di revisione delle metodologie e dei criteri per la costruzione di regimi di fornitura dei servizi all'ingrosso fondati sull'equivalenza nelle condizioni di offerta, anche al fine di favorire replicabilità a livello *retail*. L'impatto sulla concorrenza delle misure apprestate in materia di accesso alla rete dell'*incumbent* dovrebbe essere valutato sia in termini di effetti sui prezzi medi nei mercati al dettaglio, sia in termini di efficacia della regolamentazione nella risalita della scala degli investimenti nelle reti, misurabile attraverso la composizione della domanda di servizi all'ingrosso. Il novero di interventi finalizzati all'attuazione della Raccomandazione sugli obblighi di non discriminazione e le metodologie di costo va altresì perimetrato, sul piano della strategia attuativa, tenendo conto delle misure già messe in campo, e in via di completamento, ai fini dell'adeguamento agli indirizzi formulati dalla Raccomandazione europea NGA del 2010. Pertanto, l'adeguatezza e l'efficacia dell'impianto regolatorio andrebbero considerate anche alla luce della capacità di incidere, nei prossimi anni, sul grado di copertura e penetrazione delle reti NGA che, dall'analisi svolta, si attesta come l'area di intervento di maggior rilevanza strategica per lo sviluppo del settore, dove risulta prioritaria una regolazione

incentivante per colmare il divario con i maggiori paesi europei.

Per quanto riguarda la Raccomandazione del 2014 sui mercati rilevanti, l'Autorità è chiamata a gestire l'ultima fase del ciclo di regolazione iniziato con il pacchetto di direttive che ha istituito il quadro regolamentare per le comunicazioni elettroniche nel 2012. La riduzione a quattro del numero di mercati indicati dalla Commissione come suscettibili di regolamentazione *ex ante*, da un lato, testimonia l'efficacia dell'impianto regolatorio europeo, sotto il profilo della progressiva apertura dei mercati alla concorrenza ma, dall'altro, pone nuove sfide sul piano dell'approccio metodologico e di *policy*. L'Autorità ha inteso raccogliercle con l'avvio del nuovo ciclo di analisi dei mercati, per esempio utilizzando la discrezionalità lasciata al regolatore nella definizione dei mercati geografici per adeguare l'impianto regolatorio ad alcune delle specificità nazionali evidenziate in precedenza. In particolare, i dislivelli regionali menzionati nell'analisi del quadro infrastrutturale (par. 1.2 e par. 2.1) hanno suggerito di definire uno scenario di differenziazione territoriale a livello sub-nazionale tra le opzioni di intervento in corso di analisi nei mercati dell'accesso alla rete fissa (cfr. Capitolo I, delibera n. 42/15/CONS). Tale scenario è oggetto di comparazione rispetto all'alternativa di un intervento improntato all'affinamento dei rimedi esistenti su base nazionale. A prescindere dalla sua effettiva adozione, il principio di differenziazione territoriale delle regole *ex ante* assume valenza strategica nell'attuazione del *framework*, in quanto consente di tener conto di alcune specificità nazionali.

In tutti i mercati interessati dal nuovo ciclo di analisi, inoltre, si configura la necessità di tener conto dei cambiamenti strutturali intervenuti nel settore delle comunicazioni, dal lato dell'offerta e della domanda, per effetto dell'affermazione di servizi Internet con funzionalità analoghe a quelle dei tradizionali servizi di telecomunicazioni. Se confrontata ai dati sulla diffusione e l'utilizzo della banda ultralarga e dei servizi di accesso alla rete, tale esigenza si traduce in un obiettivo strategico prioritario non solo per l'Autorità ma per l'insieme delle istituzioni responsabili per l'attuazione del programma di Agenda Digitale Europea. In tale ambito di intervento, emerge quindi l'esigenza di miglioramento dei canali di raccordo tra i diversi attori istituzionali ed economici coinvolti, unitamente a un piano di misure volte a identificare

i fabbisogni regolamentari dei mercati maggiormente interessati dallo sviluppo di reti e servizi di nuova generazione, tenuto conto anche dei processi di innovazione tecnologica (per esempio lo sviluppo di sistemi *machine-to-machine*). Si tratta, in definitiva, di obiettivi strategici da misurare, nei prossimi anni, anche alla luce della possibilità di ridurre il ritardo riscontrabile nello sviluppo della banda larga e ultralarga rispetto ai maggiori mercati europei. In particolare, in un'ottica di monitoraggio continuo, l'azione sinergica dei piani di investimento e delle misure apprestate dall'autorità di regolazione del mercato per sostenere gli investimenti nelle reti di nuova generazione, sia da parte dell'*incumbent* sia da parte di operatori alternativi, dovrebbe essere valutata, nei prossimi anni, in vista del conseguimento degli obiettivi di copertura delle connessioni a Internet con velocità superiore a 30 Mbps e 100 Mbps fissati nell'Agenda Digitale Europea.

Per completare il quadro delle priorità strategiche desumibili dai risultati della regolazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche, merita un cenno il tema dell'efficienza amministrativa. I regolatori europei sono condizionati da diversi fattori che possono influenzare la celerità dei processi decisionali: da un lato, procedure composte e complesse, per effetto di molteplici meccanismi di consultazione e coordinamento a livello nazionale ed europeo (par. 1.1) dall'altro, i tempi e le decisioni della giustizia amministrativa (par. 4.3). Sussiste, in ogni caso, la necessità oggettiva di conciliare i tempi del mercato con quelli dell'azione amministrativa che, nel settore esaminato, è connotata da attività complesse. Pertanto, le linee di intervento programmatico includono misure dirette a favorire un allineamento nelle tempistiche dei cicli di regolazione anche al fine di creare condizioni di maggiore stabilità e prevedibilità del quadro regolamentare (Tabella 3.2.1).

Con riferimento alla **tutela dei consumatori**, l'analisi svolta porta a concludere che l'apertura dei mercati alla concorrenza ha contribuito allo sviluppo di offerte commerciali sempre più complesse, a fronte di una domanda di servizi di comunicazioni sempre più articolata, dove è frequente l'integrazione tra telecomunicazioni e servizi di media audiovisivi. In tale contesto, l'obiettivo strategico di lungo periodo è, quindi, guardare ai mercati e ai consumatori tenendo conto dei processi di convergenza e sostituibilità. Ciò premesso, i risultati dell'attività di vigilanza appaiono confortanti

dal punto di vista della rispondenza degli operatori agli obiettivi di qualità dei servizi di telefonia e accesso a Internet fissati dal regolatore. Anche grazie alle misure adottate ai fini del monitoraggio, l'Autorità dispone di avanzati strumenti che garantiscono trasparenza, controllabilità e comparabilità tra le offerte di servizi e le *performance* di rete degli operatori fissi e mobili: tali strumenti e, in particolare Misura Internet, hanno contribuito a favorire un progressivo adeguamento dei regolati agli *standard* di qualità fissati dal regolatore. La contestuale presenza di un articolato sistema di gestione delle segnalazioni e delle controversie operatori-utenti ha permesso altresì all'Autorità di monitorare l'efficacia della regolazione utilizzando come indicatori il numero e la casistica dei reclami degli utenti. I dati disponibili evidenziano, nell'attuale fase di sviluppo dei mercati, la trasparenza nelle condizioni di offerta e nei contratti come area di intervento prioritario nel settore delle telecomunicazioni. La crescente complessità delle caratteristiche tecniche e commerciali delle offerte presenti nei mercati pone infatti il regolatore di fronte all'esigenza di apprestare regole in grado di favorire comprensibilità, comparabilità e facilità di accesso alle informazioni rilevanti per una scelta consapevole da parte degli utenti.

In prospettiva, la trasparenza dei servizi di comunicazioni rappresenta una priorità strategica per le condizioni di offerta di servizi di telecomunicazioni e per i media audiovisivi più innovativi nonché, in prospettiva, per i servizi e le piattaforme distributive di contenuti digitali in rete suscettibili di incidere sui nuovi diritti digitali degli utenti. La garanzia della neutralità della rete, la tutela del diritto d'autore, dell'immagine e di altri diritti della personalità rappresentano, *inter alia*, il nucleo di diritti che richiederanno nei prossimi anni un'azione organica di tutela dei consumatori attraverso una regolamentazione convergente. Anche in relazione a queste problematiche, gli indicatori di monitoraggio possono essere desunti dalla gestione di segnalazioni e controversie, nonché dagli adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione presentate nell'ambito delle procedure di violazione del diritto d'autore nelle reti di comunicazioni elettroniche.

Tenuto conto degli esempi rinvenibili nelle buone prassi europee, la formazione delle regole di trasparenza nei settori delle comunicazioni e dei servizi di media audiovisivi terrà conto degli strumenti alter-

Tabella 3.2.1 - Piano di monitoraggio per la regolazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Promozione della concorrenza mediante un'efficace regolazione dell'accesso alla rete dell' <i>incumbent</i>	- Quota detenuta da Telecom Italia nel mercato dell'accesso - Indice HHI	Gli indicatori forniscono una misura dell'efficacia della regolamentazione dell'accesso alla rete dell'<i>incumbent</i> nella promozione della concorrenza
Aumento del benessere dei consumatori	- Indice dei prezzi dei servizi di comunicazioni (Istat) - Prezzi medi <i>consumer</i>	L'andamento dei prezzi medi al dettaglio fornisce indicazioni circa l'efficacia della regolamentazione sul <i>welfare</i> dei consumatori
Sviluppo di reti e servizi NGA	(i) Rapporto tra incremento della domanda ULL / incremento della domanda <i>bitstream</i> + il WLR; (ii) domanda di servizi intermedi <i>sub-loop</i>, ULL e VULA - Copertura NGA - Penetrazione dei servizi NGA	- Gli indicatori misurano l'efficacia della regolamentazione nel favorire la risalita nella scala degli investimenti - Misura il grado di copertura della rete FTTC in termini di unità immobiliari, al fine di valutare l'efficacia della regolamentazione nella risalita della scala degli investimenti - Misura il numero di attivazioni FTTC al fine di verificare l'efficacia della regolazione nello stimolare la domanda di servizi NGA (<i>incumbent</i> + OAO)
Conseguimento degli obiettivi di sviluppo della banda larga e ultralarga fissati dall'Agenda Digitale UE	- Percentuale di popolazione servita da connessioni a Internet con velocità >30 Mbps - Percentuale di popolazione servita da connessioni a Internet con velocità >100 Mbps	Gli indicatori misurano l'efficacia delle misure apprestate al fine di incentivare gli investimenti in banda larga e ultralarga
Efficiente allocazione delle risorse scarse	- Copertura delle reti mobili - Realizzazione delle reti LTE	Gli indicatori misurano l'efficacia degli strumenti di pianificazione e assegnazione delle radiofrequenze e, indirettamente, della capacità di cooperazione istituzionale per la definizione di efficaci politiche di regolamentazione dello spettro radio in ambito internazionale (ITU), europeo (RSPG, CEPT) e nazionale (rapporti col MISE).

nativi alla regolazione tradizionale, quali l'adozione di codici di autoregolamentazione e iniziative di coregolamentazione o regolazione negoziata. Queste forme di adeguamento volontario a *standard* di tutela del consumatore fissati o condivisi dal regolatore presentano infatti il vantaggio di consentire un superamento dei "dislivelli" di protezione esistenti per effetto della disomogeneità di discipline positive e relativi poteri esercitabili dall'Autorità nei diversi settori di intervento. L'Autorità si propone quindi di promuovere e monitorare il ricorso agli strumenti alternativi alla regolazione, che risponde in particolare all'esigenza di apprestare rimedi anche negli ambiti dove la convergenza multimediale o l'innovazione tecnologica vedono affermarsi nuovi attori di mercato che sfuggono alle definizioni normative dettate dal quadro legislativo vigente. Gli indicatori di efficacia dell'azione del regolatore si suddividono in indicatori di realizzazione (es. numero di codici adottati) e di risultato (numero di siti *web* di comparazione della qualità dei servizi; incremento di servizi digitali per l'offerta legale di opere audiovisive protette, etc.).

La tutela dei consumatori postali è infine apprestata mediante un sistema di segnalazioni e risoluzione delle controversie idoneo a fornire informazioni sulla natura dei reclami e, quindi, indirettamente sull'efficacia della regolamentazione (Tabella 3.2.2).

Per quanto riguarda specificamente il **settore dei media audiovisivi e dell'informazione**, i valori cui va rapportata una valutazione dei risultati della regolazione riguardano, in primo luogo, la tutela della concorrenza e la parità di accesso all'informazione. Pertanto, considerando il pluralismo interno ed esterno quale obiettivo autonomo e costante nella pianificazione strategica pluriennale, i relativi indicatori di *regulatory fitness* sono rappresentati in primo luogo dagli indici di concentrazione rinvenibili nei mercati della radiotelevisione e dell'editoria e dalla presenza di posizioni dominanti nel SIC. L'analisi di tali indicatori, presentata nei paragrafi precedenti (cfr. anche Capitolo I par. 2 e Capitolo III par. 1) suggerisce al regolatore che la priorità dei prossimi anni sarà quella di accompagnare le trasformazioni in atto nel settore audiovisivo e dell'informazione, sostanzialmente riconducibili all'esigenza di un riposizionamento dell'offerta in corrispondenza della crescente rilevanza dei servizi e dei contenuti digitali in rete, che attraggono sempre più le *audience* e le risorse pubblicitarie.

Ciò prelude ad un'attenta attività di monitoraggio del SIC e dei mercati che lo compongono.

In tale contesto, la regolazione di contenuti e servizi audiovisivi si scontra con un quadro normativo che fatica a rincorrere le innovazioni tecnologiche e di mercato intervenute negli ultimi anni e, al contempo, con una stratificazione di regole che incide negativamente sull'efficacia complessiva dell'impianto regolatorio. Non potendo il regolatore intervenire direttamente sull'assetto legislativo, la pianificazione delle linee strategiche di intervento si concentra sull'esigenza di favorire la semplificazione del quadro di regole adottato dall'Autorità e il rafforzamento del dialogo con gli attori presenti nei diversi mercati della radiotelevisione, delle piattaforme audiovisive in Internet e dell'editoria. Il riordino e la razionalizzazione degli obblighi regolamentari posti dall'Autorità in capo alle imprese che forniscono servizi di media audiovisivi, o comunque rientranti nell'ambito di applicazione soggettiva della sua azione, è suscettibile di produrre un effetto complessivo di alleggerimento del carico di oneri, contribuendo così a ridurre asimmetrie regolamentari che incidono negativamente sulla dinamica competitiva con i fornitori di servizi Internet non regolamentati. Parallelamente, il dialogo con gli attori del mercato e la promozione di misure di monitoraggio e autoregolamentazione nel settore dei contenuti audiovisivi possono favorire un certo grado di armonizzazione tra le regole vigenti per le tradizionali imprese del settore audiovisivo e le nuove forme di offerta di contenuti digitali (es. la TV connessa).

Più in generale, gli obiettivi strategici dell'Autorità nel settore audiovisivo si sostanziano nel potenziamento dei compiti di regolazione, vigilanza e monitoraggio ma con strumenti differenziati per il settore dei contenuti e per quello delle infrastrutture e dei servizi. L'esigenza di separazione di questi ambiti di intervento connotati da problematiche diverse è, del resto, già testimoniata dall'attribuzione delle relative competenze a unità organizzative distinte, in seguito alla riorganizzazione degli Uffici intervenuta nell'ultimo anno. Sul piano dei contenuti, emerge soprattutto l'esigenza di una migliore comprensione delle tendenze in atto, che l'Autorità dovrà colmare nei prossimi anni mediante un'attività di monitoraggio e lo svolgimento di indagini conoscitive, per identificare eventuali ambiti di intervento regolamentare nel

Tabella 3.2.2 - Piano di monitoraggio per la tutela del consumatore

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Garantire trasparenza sulle offerte e la qualità dei servizi di comunicazioni elettroniche	- Rispondenza agli obiettivi generali di qualità dei servizi di telefonia fissa e mobile (compresi servizi di <i>call center</i>) - Rispondenza ai parametri di qualità garantiti nei contratti di accesso a Internet (rilevati attraverso Misura Internet fisso e mobile) - Numero di reclami proposti attraverso la procedura elettronica di Misura Internet	- Gli indicatori consentono di misurare l'efficacia della regolamentazione in materia di qualità dei servizi - Attraverso le campagne di monitoraggio della QoS di Misura Internet fisso e mobile l'Autorità garantisce trasparenza e comparabilità delle offerte, ed è in grado di valutare la qualità delle principali offerte degli operatori. - L'analisi dei reclami mediante la procedura elettronica fornisce anche indicazioni sull'efficacia della regolamentazione in materia di qualità
Garantire strumenti di tutela del consumatore nel settore audiovisivo	% di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione - Provvedimenti sanzionatori in materia di pubblicità ingannevole	- Misura l'efficacia del sistema di tutele adottato dall'Autorità in materia di diritto d'autore. La variazione nel tempo nella percentuale di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozioni può essere altresì indicativa dell'efficacia deterrente del sistema sanzionatorio e delle misure apprestate per la promozione dell'offerta legale - Misurano l'efficacia delle regole a tutela di consumatori e utenti in materia di pubblicità ingannevole
Tutela dei diritti digitali degli utenti in rete	Numero di codici di autoregolamentazione e co-regolamentazione adottati	Fornisce indicazioni sull'efficacia delle misure adottate dall'Autorità nella promozione di un'adesione volontaria o negoziata degli operatori del mercato al rispetto dei diritti digitali
Garantire strumenti di tutela del consumatore nel settore dei servizi postali	Numero di reclami, segnalazioni e controversie	La variazione temporale nel numero e nella casistica di reclami/segnalazioni e controversie consente di valutare l'efficacia della regolazione in materia di qualità dei servizi postali e del servizio universale

perseguimento degli obiettivi di tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzo di informazione.

Sul piano delle infrastrutture e dei servizi, emerge invece l'esigenza di assicurare una rappre-

sentazione costantemente aggiornata dell'andamento dei mercati dell'audiovisivo e di migliorare, come detto, l'efficacia delle analisi ai fini della tutela del pluralismo esterno e della concorrenza nei

media. A questa linea di intervento strategico corrisponderanno azioni di miglioramento dei sistemi di mappatura e censimento degli impianti e, più in generale, di garanzia della trasparenza e accessibilità dei dati anche a supporto delle attività di pianificazione delle frequenze e di altre risorse scarse.

L'uso efficiente delle risorse presuppone, inoltre, un'azione sinergica dell'Autorità su più livelli: quello internazionale ed europeo, dove il regolatore opera all'interno di diverse organizzazioni – quali ITU e RSPG – quello nazionale, che richiederà nei prossimi anni un aggiornamento degli strumenti di pianificazione e nuove iniziative specifiche per la radio digitale (Tabella 3.2.3).

La verifica dei risultati per il **settore postale** mostra che, nella fase attuale, si è conclusa l'interlocuzione con il MISE per il passaggio di competenze affidate all'Autorità a partire dal 2012 e sono state adottate le principali misure di carattere organizzativo volte a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni di regolamentazione, vigilanza e tutela dei consumatori. Nell'ultimo biennio sono stati altresì conclusi i primi procedimenti volti a garantire l'apertura del mercato alla concorrenza, con interventi che hanno interessato il rilascio dei titoli abilitativi, le condizioni di accesso alla rete e il servizio universale. La valutazione dei risultati comporta quindi una verifica fondata sui classici indicatori di impatto concorrenziale, quali il numero di operatori e le relative quote di mercato, i ricavi, l'andamento dei prezzi, la qualità dei servizi, che consentono di valutare la progressiva apertura del mercato alla concorrenza e i relativi risultati in termini di benessere dei consumatori.

Le analisi svolte sui risultati conseguiti evidenziano la necessità di intervenire per il miglioramento della qualità dei servizi postali e, in particolare, delle prestazioni del servizio universale. A fronte di tale priorità strategica, l'Autorità ha già avviato alcune iniziative che mirano a definire obiettivi statistici di qualità in un'ottica di sostenibilità economica del servizio universale, e a garan-

tire equità e ragionevolezza nella determinazione degli *standard* qualitativi di altri servizi postali quali, ad esempio, la posta prioritaria (Tabella 3.2.4).

Infine, va rilevato che la capacità di realizzazione degli obiettivi prefissati attraverso l'identificazione di priorità strategiche dipenderà anche da un miglioramento complessivo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Ciò richiede il riferimento a un modello organizzativo aderente al principio di buona amministrazione e improntato alla celerità, semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti.

Il miglioramento della qualità dei processi decisionali e delle regole adottate rappresenta, quindi, un ambito di intervento strategico complementare a quelli individuati per i settori di competenza dell'Autorità.

Seppur in linea con le indicazioni metodologiche della Commissione, la valutazione di *regulatory fitness* condotta nell'ambito della relazione annuale 2015 risente dell'assenza di una rilevazione sistematica di dati quantitativi per il popolamento degli indicatori dell'impatto e dei risultati dell'azione del regolatore³⁵. A questa problematica l'Autorità intende far fronte, per il prossimo ciclo di regolazione, collegando gli obiettivi di miglioramento dell'applicazione di AIR e VIR con interventi di carattere sistemico sulle attività di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi. Il perseguimento di questo obiettivo non può prescindere, peraltro, da un contestuale programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese regolate per effetto di obblighi informativi già esistenti, che l'Autorità ha avviato con delibera n. 121/15/CONS, anche al fine di valutare la possibilità di interventi di riordino e razionalizzazione (Tabella 3.2.5). Tale programma fa da sfondo, pertanto, a una strategia complessiva di riorganizzazione dei processi di raccolta, classificazione ed elaborazione di dati e informazioni, le cui principali linee di intervento sono descritte nel paragrafo successivo (par. 3).

³⁵ Commissione europea, COM(2014) 368 final, *REFIT programme*, cit. p. 18 che raccomanda un approccio sintetico alla valutazione quantitativa dei risultati, cioè non fondato sull'analisi puntuale degli impatti di singoli procedimenti bensì orientata a rilevare problemi di carattere sistemico in relazione a un intero ciclo di regolazione. “...experience shows that quantification – looking at costs and benefits – is a necessary part of regulatory assessment. However, the limits of quantification also need to be recognised. The Commission

Tabella 3.2.3 - Piano di monitoraggio per il settore audiovisivo

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Promuovere la concorrenza ed il pluralismo nel settore dei servizi media audiovisivi (infrastrutture e servizi)	• Quote di mercato nel SIC e nei relativi mercati rilevanti, HHI • Numero canali/programmi/testate anche a livello locale • Numero fonti informative (testate informative Tv, radio, quotidiani, periodici, <i>web</i>) a livello locale e nazionale • <i>Audience</i> • Tirature quotidiani e periodici	• L'insieme di questi indicatori consente di misurare l'efficacia del quadro normativo e regolamentare ai fini del mantenimento e della promozione della concorrenza nel SIC e di verificare, altresì, l'impatto delle regole sulla dinamica competitiva tra fornitori di servizi radiotelevisivi tradizionali e servizi/piattaforme Internet per la distribuzione di contenuti digitali
Garanzia del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione	• Numero di procedimenti sanzionatori - <i>par condicio</i> e tutela del pluralismo • Numero di procedimenti sanzionatori - diritti sportivi • Numero di procedimenti sanzionatori - obblighi di programmazione • Numero di procedimenti sanzionatori - pubblicità • Obblighi specifici di servizio pubblico	• L'insieme di questi indicatori consente una valutazione circa l'impatto delle regole sul pluralismo interno ed esterno
Efficiente allocazione delle risorse scarse destinate ai servizi radiotelevisivi	• Copertura delle reti nazionali e locali radiotelevisive • Realizzazione di reti in digitale terrestre con <i>standard</i> DVB T2 • Realizzazione di reti radiofoniche digitali	• Gli indicatori misurano, nel complesso, la capacità di garantire un uso efficiente dello spettro radio mediante l'aggiornamento dei piani di assegnazione delle frequenze per il settore televisivo e della regolamentazione delle condizioni di cessione della capacità trasmissiva

systematically examines costs and benefits in its impact assessments which cover economic, social and environmental impacts in an integrated manner. It quantifies these when possible. Neither cost nor benefit calculation is an exact science. Often, needed data is not available. The expected costs and benefits of the preferred option emerging from the impact assessment will go up or down depending on the choices made by the European Parliament and the Council in the legislative process and by the Member States in implementation. Actual costs can only be calculated ex-post. As a consequence, one focus in REFIT should be on quantifying costs and benefits to the extent possible throughout the regulatory cycle through the application of sound monitoring and evaluation frameworks, reviewed and adjusted with each significant revision of the legislation, which will ensure availability of the necessary data when it comes to assessing real costs and benefits".

Tabella 3.2.4 - Piano di monitoraggio per il settore postale

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Promuovere la concorrenza nel settore dei servizi postali	• Numero operatori • Ricavi e volumi • Punti di accesso alla rete postale • Quote di mercato e HHI • Prezzi <i>retail</i> • Prezzi alla produzione • Indicatori di qualità del servizio postale	• L'insieme di questi indicatori misura l'efficacia delle regole adottate per favorire l'apertura dei mercati alla concorrenza

Tabella 3.2.5 - Piano di monitoraggio per il miglioramento della qualità dei processi decisionali

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Migliorare la qualità delle regole e dei processi decisionali	• Numero di procedimenti conclusi nei termini in rapporto ai procedimenti avviati • Numero di segnalazioni / denunce gestite in rapporto al totale delle istanze ricevute • Numero di riunioni e delibere adottate dall'organo di vertice • Grado di applicazione degli istituti di valutazione (AIR, VIR, MOA) nei processi decisionali	• L'insieme di questi indicatori misura l'efficacia delle misure adottate per rendere più efficiente, efficace e trasparente l'azione amministrativa dell'Autorità

3.3 La definizione delle linee di intervento strategiche per il prossimo anno

Le considerazioni riportate nei paragrafi precedenti avvalorano la necessità di porre al centro dell'azione dell'Autorità, anche nel corso del prossimo periodo regolamentare, ed in particolare nel corso del prossimo anno, il perseguimento dell'obiettivo della **promozione di una regolamenta-**

zione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi nei settori delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo e dei servizi postali, e la necessità di coniugare tale obiettivo con quelli, non meno importanti, dello **sviluppo delle reti e dei servizi digitali di comunicazione**; della **tutela del pluralismo** e della **parità di accesso ai mezzi di informazione**; della **tutela dell'utenza e delle categorie deboli** in tutti i mercati di interesse;

della diffusione della **cultura della legalità nella fruizione di opere digitali**; della garanzia di un’**efficiente allocazione delle risorse scarse** con riferimento al radiospettro e alla numerazione; dell’**efficienza, efficacia e trasparenza dell’azione amministrativa** e l’**ulteriore rafforzamento del ruolo dell’Autorità nell’ambito degli organismi internazionali**. Si tratta, del resto, degli obiettivi che l’Autorità è istituzionalmente chiamata a conseguire. Rispetto a quanto indicato nella Relazione annuale dello scorso anno, che individuava tre livelli di obiettivi (generali, strategici e specifici), quest’anno, al fine di semplificare i processi di valutazione dell’attività regolamentare e di focalizzare l’operato dell’Autorità agli ambiti di maggiore interesse, anche in un’ottica di efficienza, sono stati

individuati due livelli di obiettivi (linee strategiche ed obiettivi specifici / direttrici) (Figura 3.3.1).

In particolare, come indicato in precedenza, l’identificazione delle priorità di intervento nella pianificazione strategica, elaborata sulla base di una verifica degli impatti che chiude un periodo di azione regolamentare, rappresenta altresì il presupposto per l’avvio di un nuovo ciclo di regolazione (e di valutazione).

Le priorità di intervento fissate nella pianificazione strategica sono anche frutto, pertanto, di un processo valutativo che accompagna la formazione e l’applicazione delle regole e che, per esprimere pienamente la propria funzione di strumento di supporto alle decisioni, richiede altresì la messa a regime di efficienti sistemi di elaborazione di in-

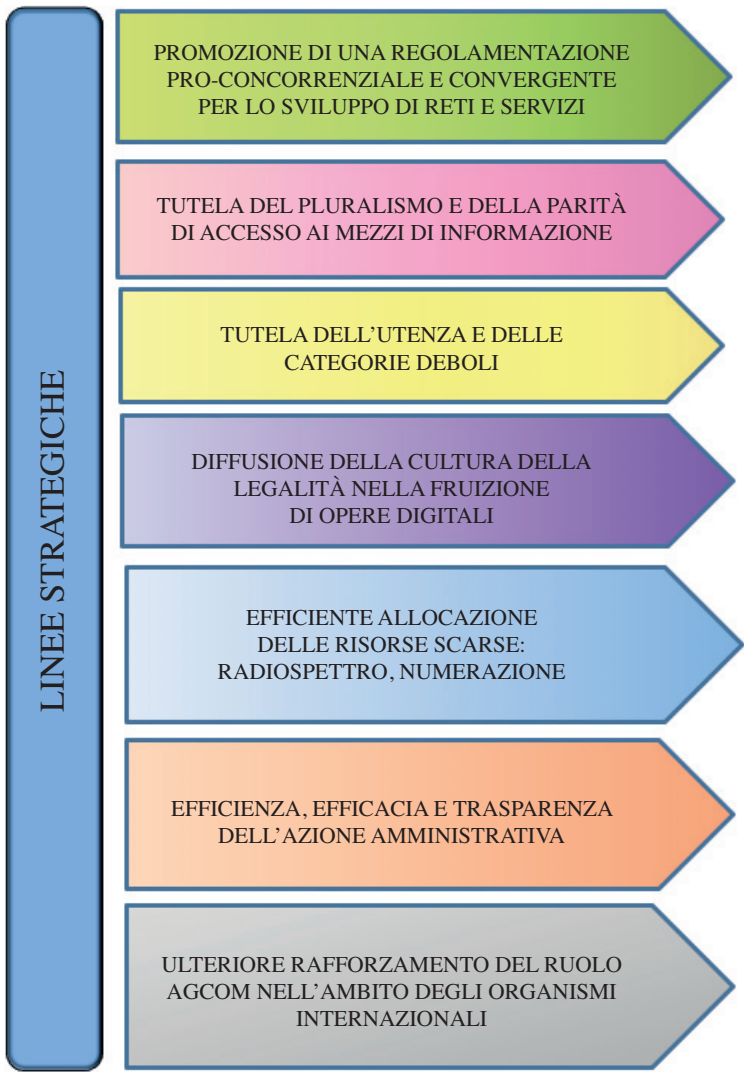


Figura 3.3.1 - Linee di intervento strategiche dell’Autorità

dicatori di impatto e di risultato e di relativi piani di monitoraggio.

In ordine alla promozione della concorrenza nel settore delle **comunicazioni elettroniche**, l'Autorità intende completare ed adeguare l'impianto regolamentare delineato per il periodo 2015-2017 dei mercati dell'accesso alla rete fissa, dei servizi d'interconnessione su rete fissa e dei servizi di terminazione su rete mobile. Nel perseguimento del medesimo obiettivo, l'Autorità intende riallineare il processo di approvazione delle offerte di riferimento annuali di Telecom Italia al loro effettivo periodo di validità, individuando un nuovo termine (eventualmente anche anticipato) di pubblicazione delle offerte di riferimento per l'operatore SMP. Sempre in tema di impianto regolamentare dei servizi di accesso ed in particolare di verifica di *equivalence* e non discriminazione, l'Autorità si propone di adeguare le misure volte ad adottare regimi di *equivalence* nella fornitura dei servizi alle innovazioni tecnologiche; di aggiornare le metodologie dei *test* di prezzo, nonché di identificare un sistema di *key performance indicator* e di *key performance objective* per misurare l'effettiva applicazione del principio di non discriminazione tra le divisioni interne di Telecom Italia e gli altri operatori acquirenti di servizi *wholesale* dell'*incumbent*.

L'Autorità intende inoltre partecipare attivamente al dibattito in ambito comunitario, indirizzando i processi di revisione dei sistemi normativi di riferimento. Si tratta di un obiettivo di rilevanza strategica – nell'attuale contesto di riesame dei modelli regolamentari utilizzati per promuovere la concorrenzialità e sostenere lo sviluppo complessivo del settore delle comunicazioni in Europa – che è necessario per veicolare efficacemente il punto di vista dell'Autorità nell'ambito dei processi europei di revisione legislativa.

Un'attività prioritaria che l'Autorità intende sviluppare, non solo nelle comunicazioni elettroniche ma **in tutti gli ambiti di interesse istituzionale** (anche servizi media, servizi postali, Internet, etc.), è la creazione di un processo sistematico di raccolta, classificazione ed elaborazione delle informazioni provenienti dagli *stakeholder*, finalizzato all'alimentazione di un *database* informativo costantemente aggiornato e funzionale all'esi-

genza di migliorare la reportistica istituzionale dell'Autorità – quali l'Osservatorio sulle Comunicazioni o la Relazione annuale – rendendo tali pubblicazioni idonee a monitorare con sempre maggiore efficacia l'andamento dei mercati di interesse, gli sviluppi tecnologici e l'impatto dell'azione regolamentare. Il coordinamento delle attività di raccolta di dati renderà possibile anche una diminuzione degli oneri amministrativi in capo ai soggetti regolati. A ciò si aggiungerà l'adozione di nuovi strumenti di analisi dei mercati a rete, che consentiranno di aggiungere la dimensione spaziale a quelle tradizionalmente rilevate, attraverso un processo di georeferenziazione delle informazioni quantitative. L'insieme di questi elementi – nuovo sistema di gestione ed elaborazione dei dati e delle informazioni, nuova reportistica di mercato, nuove metodologie di analisi dei settori a rete – consentirà all'Autorità di porsi sempre più al centro del dibattito nazionale ed internazionale, indicando percorsi di crescita dei settori regolamentati, che massimizzano il benessere sociale e la crescita dell'intera economia italiana.

In un contesto caratterizzato da un processo di sviluppo profondo ed evidente delle attuali infrastrutture di comunicazione elettronica verso i servizi e le reti di nuova generazione, che coinvolge non solo gli attori di mercato, ma anche le istituzioni – ci si riferisce principalmente, ma non esclusivamente al Piano strategico Banda Ultra Larga – l'Autorità prevede di consolidare il proprio ruolo nello sviluppo dell'Agenda Digitale, al fine di promuovere la concorrenza e gli investimenti in infrastrutture a banda ultralarga. L'Autorità, in particolare, intende potenziare la collaborazione con il MISE, Infratel ed il COBUL in un'ottica di condivisione delle informazioni e di supporto reciproco, ciascuno per il proprio ambito di competenze; consolidare l'Osservatorio sulle iniziative pubbliche e private di sviluppo di reti a banda larga e ultralarga, attraverso un monitoraggio costante delle iniziative realizzate sia a livello centrale, sia a livello locale e predisporre una banca dati per la mappatura dei servizi di accesso a banda larga e ultralarga; fornire pareri alle amministrazioni centrali e locali dello Stato che intendono adottare misure di aiuto allo sviluppo di reti *broadband* e *ultra broadband* in un'ottica di armoniz-

zazione dello sviluppo delle infrastrutture; promuovere la realizzazione di studi ed indagini sull'evoluzione dei servizi di comunicazione elettronica nel contesto delle piattaforme digitali e dello sviluppo di Internet; adottare le linee guida per la definizione dei prezzi *wholesale* di accesso alle infrastrutture finanziate; condividere in ambito internazionale le *best practice* sugli aspetti tecnologici, di mercato e regolamentari connessi alla diffusione delle tecniche di *traffic management*.

Con riferimento alle attività di sviluppo delle nuove piattaforme, sulla base anche delle conclusioni dell'indagine sui servizi di comunicazione *machine to machine* (M2M), l'Autorità intende farsi promotrice di forme di maggiore coordinamento dell'intervento pubblico (attraverso la costituzione di un apposito Comitato permanente sui servizi M2M aperto a tutti i soggetti – istituzionali e non – e attraverso la stipula di accordi bilaterali con le altre Autorità di settore e con gli altri Enti coinvolti nello sviluppo dei servizi M2M). L'Autorità intende inoltre analizzare modelli di *business*, sulla base delle scelte tecnologiche e degli effetti della regolamentazione (potenziando l'attività di vigilanza e di monitoraggio, individuando i *key performance indicator* di questo specifico mercato e svolgendo rilevazioni quantitative sulla diffusione dei servizi di comunicazione M2M) ed assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori.

Nel settore dei **servizi postali** l'azione regola-

mentare a tutela della concorrenza sarà orientata, invece, ad assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale attraverso una sua riconfigurazione nella prospettiva della minimizzazione del divario tra costi e ricavi, anche alla luce delle dinamiche dei volumi in atto nei diversi segmenti del mercato dei servizi postali. Ciò comporterà la definizione di nuovi obiettivi di qualità e l'ottimizzazione dell'offerta tariffaria dei servizi di invii postali rientranti nel servizio universale, l'autorizzazione di eventuali deroghe al principio di fornitura – su cinque giorni alla settimana – dei servizi rientranti nel servizio universale, l'ottimizzazione dell'organizzazione industriale del fornitore del servizio universale, la verifica dei modelli di separazione contabile di Poste Italiane e la loro relativa attuazione.

Analogamente si promuoveranno condizioni di neutralità concorrenziale, garantendo trasparenza e non discriminazione nell'accesso alla rete postale, verificando il rispetto delle condizioni e degli obblighi in capo a tutti gli operatori previsti dal regolamento sui titoli abilitativi, assicurando la qualità del servizio postale nel suo complesso (tramite la verifica del corretto sviluppo delle reti degli operatori postali), monitorando la corretta prestazione dei servizi già in regime di esclusiva, in considerazione della rilevanza degli interessi pubblici ad esso sottesi. L'Autorità procederà all'adeguamento dell'impianto regolamentare adattandolo all'evoluzione normativa e alle mutate condizioni di mercato nel settore.

In sintesi:

**PROMOZIONE DI UNA REGOLAMENTAZIONE
PRO-CONCORRENZIALE E CONVERGENTE PER LO SVILUPPO
DI RETI E SERVIZI**

- Completare ed adeguare l'impianto regolamentare definito dalle analisi di mercato
- Riallineare il processo di approvazione delle OR annuali di Telecom Italia
- Adottare misure per adeguare il principio di *equivalence* nella fornitura dei servizi alle innovazioni tecnologiche
- Aggiornare i *test* di prezzo
- Misurare l'applicazione del principio di non discriminazione
- Promuovere un processo sistematico di raccolta ed elaborazione delle informazioni per nuovi processi di analisi in tutti i settori
- Potenziare la collaborazione con MISE, Infratel e COBUL per la realizzazione degli scenari dell'Agenda Digitale
- Costituire un comitato permanente sui servizi M2M
- Indirizzare, semplificare ed aggiornare i sistemi normativi nazionali e comunitari, in tutti i settori di competenza
- Assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale postale
- Garantire trasparenza e non discriminazione nell'accesso alla rete postale

La promozione della concorrenza e del pluralismo nell'ambito del **settore audiovisivo** sarà perseguita lungo la direttrice dei contenuti e lungo quella delle infrastrutture e dei servizi. In particolare, si procederà lungo la strada del monitoraggio delle garanzie a tutela del pluralismo informativo, attraverso l'attività di vigilanza del SIC e dei principali mercati rilevanti che lo compongono. In particolare, considerato il processo di evoluzione del settore dei servizi di media audiovisivi, l'Autorità intende procedere all'individuazione del mercato rilevante e all'accertamento di eventuali posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore e ad adottare le conseguenti misure regolamentari necessarie a garantire il pluralismo.

Inoltre, l'indagine conoscitiva "Televisione 2.0 nell'era della convergenza", conclusa dall'Autorità con delibera n. 19/15/CONS, ha fatto emergere l'esistenza di numerosi nodi problematici della regolamentazione, quali le asimmetrie normative tra la televisione lineare e i nuovi servizi offerti via Internet, e la necessità di creare le condizioni per la realizzazione di un *level playing field*. Appare ora opportuno dare seguito ai risultati emersi dall'indagine conoscitiva attraverso la redazione di un Libro

Bianco che, proseguendo l'attività di monitoraggio ed analisi delle trasformazioni in atto nel sistema audiovisivo, abbia l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento ampio e articolato, per supportare una nuova regolamentazione a prova di futuro, quale quella richiesta per un settore così dinamico e innovativo. I risultati dell'attività di ricerca ed approfondimento finalizzata alla redazione del Libro Bianco potrebbero, inoltre, essere proficuamente utilizzati per altri ambiti di attività, quali, l'analisi dei mercati rilevanti e delle posizioni dominanti nel settore dei media audiovisivi e la revisione regolamentare e legislativa da intraprendere nel settore audiovisivo, alla luce dei progetti di legge nazionali e della revisione della direttiva comunitaria sui servizi di media audiovisivi annunciata dalla Commissione europea nell'ambito della strategia del *Digital Single Market*.

A questo riguardo, l'Autorità, avendo avviato (cfr. delibera n. 20/15/CONS) un'indagine conoscitiva sul settore della produzione audiovisiva con *focus* specifico sulla produzione europea e indipendente, intende interrogarsi sull'opportunità delle norme relative alle cosiddette "quote europee" di programmazione e sui vincoli vigenti inerenti alla

produzione indipendente. L'Autorità si pone come obiettivo quello di favorire un incontro più efficiente tra la domanda e l'offerta presente nel mercato di riferimento, alla luce dei mutamenti in termini di attori, di prodotti e di soluzioni tecnologiche che lo stanno interessando: ciò anche al fine, ove necessario, di segnalare al Parlamento e al Governo l'esigenza di un aggiornamento del quadro normativo di riferimento.

La semplificazione e l'aggiornamento del quadro regolamentare, alla luce dell'evoluzione normativa (comunitaria e nazionale) e tecnologica, saranno perseguiti anche promuovendo l'adozione di testi regolamentari coordinati in materia di pubblicità e di produzione audiovisiva; migliorando le metodologie di formazione degli indici di ascolto sui diversi mezzi di comunicazione (Tv, radio, quotidiani, periodici, Internet) con nuove tecnologie, e monitorando le società ivi preposte, anche attraverso la ricostituzione di Audiradio. Parallelamente, come sopra esposto, si semplificheranno e miglioreranno i sistemi di acquisizione dei dati e di monitoraggio dei mercati (promuovendo, ad esempio, indagini conoscitive idonee a fornire una mappatura aggiornata

delle dinamiche e dei processi caratterizzanti i mercati di riferimento). Inoltre, tra gli obiettivi dell'Autorità vi sarà la promozione delle nuove piattaforme diffusive (tramite il monitoraggio delle piattaforme di accesso ai contenuti, anche con riferimento ai processi di convergenza in atto) e l'interlocuzione con gli attori del sistema, attraverso il potenziamento dell'Osservatorio sull'innovazione tecnologica nei servizi media, in un'ottica di condivisione delle informazioni tra gli operatori e promozione di soluzioni di co-regolazione.

Anche l'inclusione degli impianti di radiodiffusione sonora analogica operanti in banda FM (87,5 – 108 MHz) all'interno della sezione speciale del Registro degli operatori di comunicazione relativa alle infrastrutture di diffusione è un'attività che l'Autorità intende perseguire per la promozione della concorrenza nel settore audiovisivo; sarà, pertanto, adeguato il sistema informatico di gestione a cui si accede tramite il portale www.impresainungiorno.gov.it, al fine di censire le predette infrastrutture presenti sul territorio nazionale a garanzia dei principi di trasparenza e pubblicità.

In sintesi:

TUTELA DEL PLURALISMO E DELLA PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE

- Completare ed adeguare l'impianto regolamentare
- Monitorare il SIC ed i relativi mercati rilevanti
- Individuazione del mercato rilevante ed accertamento della sussistenza di posizioni dominanti o lesive del pluralismo nel settore dei servizi media audiovisivi
- Redazione di un Libro Bianco sui contenuti digitali
- Aggiornamento del quadro regolamentare relativo alle quote di programmazione e ai vincoli relativi alla produzione indipendente
- Promuovere nuove piattaforme diffusive e potenziamento dell'Osservatorio sull'innovazione tecnologica nei servizi media
- Adottare testi regolamentari coordinati in materia di pubblicità e produzione audiovisiva
- Migliorare le metodologie di formazione degli indici di ascolto
- Implementare criteri di monitoraggio di tipo quali-quantitativo per assicurare una più efficace tutela del pluralismo informativo

L'obiettivo programmatico volto alla **tutela dell'utenza** verrà perseguito, da un lato, tramite un'attività di regolamentazione e vigilanza sulle pratiche adottate dalle imprese nella fornitura dei servizi nei settori di competenza dell'Autorità, e dall'altro lato, rendendo i consumatori sempre più consapevoli dei loro diritti e mettendo a loro disposizione strumenti funzionali a garantire il principio generale della libertà negoziale.

In quest'ottica, si inserisce l'obiettivo di completare l'aggiornamento del quadro regolamentare; in particolare, ci si propone di approvare regolamenti volti a ridurre le asimmetrie nel rapporto tra utenti e operatori, sia sotto il profilo contrattuale, sia in relazione alla trasparenza informativa.

L'attività di vigilanza sarà particolarmente rivolta ad una effettiva tutela del diritto dell'utente ad una scelta consapevole, intervenendo in particolare nel caso di rimodulazioni tariffarie o modifiche contrattuali unilateralmente decise dagli operatori. Un passo significativo nella tutela dei diritti degli utenti potrà dirsi compiuto – configurandosi pertanto come obiettivo – quando saranno pienamente operative le nuove modalità telematiche di invio delle denunce da parte dei consumatori e delle loro associazioni.

L'esigenza di tutela delle categorie deboli (disabili e minori) comporterà la necessità di rivedere le disposizioni vigenti per garantire condizioni paritarie di accesso agli strumenti e ai servizi evoluti di comunicazione e l'adozione del codice di autoregolamentazione per la fruizione dei programmi da parte delle persone con disabilità sensoriali. Si provvederà, inoltre, ad incentivare le procedure di auto-regolamentazione degli *over the top*, al fine di tutelare i minori e le fasce deboli dell'utenza nei confronti di fenomeni quali il *cyberbullismo*.

Una posizione di preminenza nell'agenda dei lavori dovrà essere dedicata all'accrescimento della consapevolezza dell'utenza, elemento necessario per orientarsi in un mercato in continua evoluzione e per godere efficacemente dei grandi benefici apportati al benessere sociale dalla concorrenza. Per migliorare le relazioni con il pubblico e la conoscenza delle problematiche emergenti del mercato, un elemento chiave sarà l'avvio del nuovo servizio di *contact center*. Gli utenti potranno inoltre beneficiare delle mutate potenzialità degli strumenti di misura della qualità della connessione ad Internet, sia sulla rete fissa, sia su quella mobile, così come di un motore di comparazione delle tariffe dei diversi operatori.

L'attività di tutela del consumatore si estende anche alla vigilanza sul rispetto degli obblighi di servizio pubblico (sviluppando più efficaci forme di monitoraggio e vigilanza) e al controllo delle comunicazioni commerciali delle emittenti televisive nazionali (nell'ambito dell'Osservatorio del *product placement* identificando le nuove forme di pubblicità *online*), nonché alla tutela dei minori e dei diritti fondamentali della persona su Internet nell'ambito dell'Osservatorio permanente istituito con l'obiettivo di promuovere in tale settore, partendo dalle *best practice* esistenti, l'adozione di codici di autoregolamentazione.

Sul versante delle risoluzioni delle controversie tra operatori ed utenti, si renderà necessario l'aggiornamento degli appositi regolamenti attualmente vigenti e, vista la crescita costante delle istanze dei cittadini per risolvere le controversie senza dover affrontare costi e tempi della giurisdizione, si intende realizzare un sistema telematico di risoluzione delle controversie (*On-line Dispute Resolution System*) accessibile attraverso il sito *web* dell'Autorità.

In sintesi:

TUTELA DELL'UTENZA E DELLE CATEGORIE DEBOLI

- Aggiornare il quadro regolamentare per ridurre asimmetrie tra operatori ed utenti
- Svolgere attività di regolamentazione e vigilanza nella fornitura dei servizi
- Accrescere il livello di consapevolezza dei consumatori
- Fornire agli utenti strumenti volti a garantire il principio della libertà negoziale
- Introdurre e rendere operative nuove modalità telematiche di invio delle denunce da parte dei consumatori
- Garantire condizioni paritarie di accesso agli strumenti ed ai servizi evoluti di comunicazione alle categorie deboli (minori e disabili)
- Adottare il codice di auto-regolamentazione per la fruizione di programmi da parte delle persone con disabilità sensoriali
- Aggiornare gli appositi regolamenti per la risoluzione delle controversie tra operatori ed utenti
- Promuovere l'autoregolamentazione degli *over-the-top* a tutela di minori e fasce deboli

In merito all'obiettivo strategico della diffusione della **cultura della legalità nella fruizione di opere digitali**, l'Autorità si propone l'adozione di misure che incentivino gli individui ad adottare comportamenti conformi alle disposizioni normative. Il potenziamento dell'interlocuzione con gli *stakeholder* e con le altre Istituzioni, al fine di proporre azioni di sistema idonee ad orientare scelte e comporta-

menti consapevoli nell'ambiente digitale, la promozione di campagne informative circa il corretto utilizzo della rete Internet e l'adozione dei migliori modelli di distribuzione dell'offerta legale *online*, rappresentano alcuni esempi di attività che saranno poste in essere per contribuire alla tutela dell'offerta legale di opere digitali.

In sintesi:

DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ NELLA FRUIZIONE DI OPERE DIGITALI

- Incentivare gli individui a condotte ispirate alla legalità
- Potenziare l'interlocuzione con gli *stakeholder* e le altre Istituzioni
- Promuovere campagne informative circa il corretto utilizzo della rete Internet
- Favorire l'adozione di migliori modelli di distribuzione dell'offerta legale *on-line*

L'obiettivo di garanzia di **un'efficiente allocazione delle risorse scarse (radiospettro e numerazione)** sarà perseguito secondo due filoni di attività: l'uno volto a favorire l'uso efficiente delle risorse dello spettro radioelettrico e lo sviluppo dei servizi mediante l'aggiornamento dei piani di assegnazione delle frequenze per il servizio televisivo, sulla base delle disposizioni di legge, dell'evoluzione tecnologica e della compatibilità con gli utilizzi degli altri Paesi, nonché attraverso l'estensione sul territorio della pianificazione delle frequenze per il servizio radiofonico digitale; l'altro finalizzato all'utilizzo ottimale e condiviso della capacità trasmissiva delle reti digitali terrestri in ambito locale attraverso la definizione delle condizioni economiche per la cessione della capacità trasmissiva delle reti digitali terrestri in ambito locale.

Per quanto riguarda lo spettro radio per le telecomunicazioni, l'Autorità intende sia potenziare la

collaborazione sia contribuire alla definizione, con il Ministero dello sviluppo economico, delle posizioni nazionali in materia di spettro radio, adottando anche piani nazionali di assegnazione delle frequenze coerenti con la normativa regolamentare e tecnica, comunitaria ed internazionale; sia favorire l'uso efficiente dello spettro e la diffusione dei servizi di *wireless broadband*, predisponendo i piani di assegnazione dello spettro allocato a tali servizi, in accordo con la normativa di armonizzazione comunitaria e compatibilmente con le disponibilità derivanti da esigenze nazionali, introducendo norme che incentivino l'utilizzo di tecnologie avanzate e architetture di rete innovative (es. *small cells*), bilanciando le esigenze di copertura del territorio con quelle di capacità, contribuendo all'implementazione nazionale delle politiche comunitarie in materia di *spectrum management*.

In sintesi:

EFFICIENTE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE SCARSE: FREQUENZE, NUMERAZIONE

- Favorire l'uso efficiente delle risorse dello spettro radioelettrico
- Favorire l'uso ottimale e condiviso della capacità trasmissiva delle reti digitali terrestri in ambito locale
- Potenziare la collaborazione con il MISE
- Adottare piani nazionali di assegnazione delle frequenze
- Predisporre piani di assegnazione dello spettro allocato ai servizi di *wireless broadband*
- Implementare a livello nazionale le politiche comunitarie in materia di *spectrum management*

Un altro ambito di intervento che rientra nella programmazione strategica dell'Autorità riguarda la **promozione dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa**. Tale obiettivo rappresenterà il filo conduttore sia delle strutture che concorrono all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità, sia di quelle che svolgono attività di regolamentazione e vigilanza.

In tale ottica, l'operato dell'Autorità sarà volto prioritariamente a semplificare i processi gestionali di competenza, implementando l'informatizzazione dei processi di lavoro interni ed esterni (ad esempio semplificando la modulistica richiesta per la presentazione delle istanze e introducendo sistemi elettronici unificati per la gestione dei dati nel settore dei media) e la dematerializzazione dei flussi documentali, nonché a ridurre gli oneri amministrativi, attraverso la revisione di tutta la gestione dell'informazione all'interno dell'Autorità. Fra gli obiettivi che ci si pone vi è l'implementazione di un'infrastruttura di *log management* che permetta il monitoraggio dell'accesso e quindi della sicurezza dei propri *asset* informativi, adeguando così l'Autorità alla normativa ed ai Provvedimenti del Garante per la Protezione dei dati personali che regolano la sicurezza e la *privacy*. L'Autorità intende inoltre adeguare e migliorare i collegamenti in termini di connettività voce e dati (con vantaggio per videoconferenza ed altri applicativi di *collaboration*) fra le proprie sedi di Napoli e di Roma, e si prefigge di adottare un piano di continuità operativa e di *disaster recovery* in ossequio alle attuali disposizioni di legge. L'Autorità si propone inoltre di svolgere nel corso del 2016 un processo di riorganizzazione del processo di gestione, archiviazione e conservazione documentale finalizzata al raggiungimento di un'efficiente attività amministrativa. In quest'ottica, rientra anche l'intenzione di sviluppare sulle attuali piattaforme informatiche, tramite il ricorso a risorse interne, il sistema di gestione delle comunicazioni interne ed esterne e del relativo *work flow*, nonché la gestione telematica del fascicolo elettronico e della sua conservazione a norma di legge.

Al fine di soddisfare la domanda di trasparenza pubblica e la crescente richiesta di informazione, adeguandosi alle *best practice* nazionali ed internazionali, l'Autorità intende creare una piattaforma in-

formativa aperta (*open data*) per rendere consultabile sul *web* l'enorme patrimonio informativo già disponibile o in via di costruzione in maniera facilmente reperibile da parte di cittadini ed operatori.

Un'attività amministrativa efficiente, efficace e trasparente richiede, inoltre, l'adeguamento del proprio processo regolatorio alla normativa nazionale e comunitaria in materia di *better regulation*, mediante l'introduzione di una nuova metodologia di valutazione *ex-ante* ed *ex-post* dell'azione regolamentare (AIR e VIR).

Così, anche in un'ottica deflattiva del contenzioso, l'Autorità intende adoperarsi per garantire la massima coerenza giuridica nonché l'uniformità dei provvedimenti emanati, attraverso l'introduzione di processi di controllo interno volti da un lato, a fornire assistenza su questioni giuridiche emerse nel corso delle attività istruttorie e, dall'altro lato, a rivedere le proposte di provvedimento di maggiore impatto sul mercato e supervisionare i procedimenti sanzionatori ed i relativi schemi di provvedimento. L'Autorità intende perseguire, altresì, l'obiettivo di assicurare la chiarezza, la semplificazione e l'aggiornamento del quadro regolamentare e giurisprudenziale di riferimento, curando, a tal fine, il monitoraggio della normativa nazionale, europea ed internazionale, procedendo alla ricognizione degli indirizzi giurisprudenziali (nazionali ed europei) nelle materie di competenza dell'Autorità ed aggiornando il relativo massimario.

Il raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza non può prescindere, all'interno di un'istituzione caratterizzata dalla presenza di personale qualificato e specializzato, dalla necessità di introdurre sistemi di valutazione del rendimento del personale che meglio rispondano alle esigenze di verifica e di efficientamento delle attività. In quest'ottica, si lavorerà al fine di porre in essere tutte le iniziative tese alla definizione di un sistema di valutazione del rendimento che si fondi sulle migliori tecniche di valorizzazione delle risorse umane. Si intende, in particolare, individuare forme di parametrizzazione delle premialità secondo il reale raggiungimento degli obiettivi, procedendo, in questa prospettiva, all'introduzione di tecniche di gestione manageriale, definendo attività tese alla verifica del ciclo della *performance*, alla definizione dei cosiddetti carichi di lavoro, all'individuazione di modelli di

benchmarking. Il fine è anche quello di contribuire ad un rinnovamento delle attività e della metodologia operativa che, inevitabilmente, la nuova organizzazione dell'Autorità suggerisce e che riflette anche il rinnovamento della gestione delle attività. Proseguendo nelle attività già avviate nell'anno in esame, si intende procedere al completamento del processo di esternalizzazione e di digitalizzazione dell'archivio del personale, introducendo il fascicolo informatico dei dipendenti. Con riferimento specifico all'esigenza di elevare ulteriormente le condizioni di benessere e di sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro dell'Autorità, si intende procedere al rafforzamento delle iniziative a tutela del personale.

Ci si pone, altresì, l'obiettivo di migliorare la gestione del personale, di sviluppare ulteriormente l'attività di formazione dei dipendenti che rappresentano la risorsa principale dell'amministrazione, di migliorare le relazioni sindacali, di accrescere la velocità di risposta alle istanze dei dipendenti, alle comunicazioni provenienti dalle altre articolazioni amministrative e da quelle provenienti dall'esterno. Contestualmente, si intende procedere all'implementazione ed al rafforzamento delle procedure cooperative e collaborative con le altre amministrazioni indipendenti al fine della gestione associata dei servizi strumentali e delle procedure concernenti il reclutamento del personale.

In sintesi:

EFFICIENZA, EFFICACIA E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

- Semplificare i processi gestionali tramite l'informatizzazione dei processi di lavoro e la dematerializzazione dei flussi documentali
- Ridurre gli oneri amministrativi
- Garantire la sicurezza degli *asset* informativi
- Migliorare i collegamenti in termini di connettività tra le sedi di Roma e Napoli
- Riorganizzare il processo di gestione e archiviazione documentale
- Creare una piattaforma *open data*
- Adeguare il processo regolatorio in materia di *better regulation*
- Garantire l'uniformità e la coerenza giuridica dei provvedimenti emanati
- Introdurre sistemi di valutazione del rendimento del personale
- Realizzare il fascicolo informatico dei dipendenti
- Rafforzare le iniziative a tutela del personale
- Sviluppare l'attività di formazione dei dipendenti
- Cooperare e collaborare con le altre amministrazioni indipendenti per la gestione congiunta dei servizi strumentali

Infine, con riguardo all'ulteriore **rafforzamento in ambito internazionale**, l'Autorità intende potenziare la collaborazione con tutte le istituzioni comunitarie, con gli organismi internazionali quali, ad esempio, il BEREC, l'ERGA, l'ERGP, l'OCSE, l'ITU e il CEPT, e accrescere la cooperazione con le altre autorità europee di regolamentazione. A tal fine l'attività che si intende perseguire prevede, fra l'altro, l'attribuzione, nell'ambito di alcuni dei citati organismi, sia di specifici incarichi di responsabilità (ad esempio, presidenza di gruppi di lavoro tecnici; coinvolgimento in *steering group* di indirizzo strategico) sia

di partecipazione attiva alle iniziative internazionali nei diversi settori di interesse (ad esempio, partecipazione di livello elevato ai lavori delle varie piattaforme; coinvolgimento in qualità di *drafter* per la stesura di rapporti e di documenti, veicolando in tal modo la posizione dell'Autorità).

Più in generale, l'Autorità si propone di indirizzare i processi di revisione normativa in atto a livello comunitario (in materia di comunicazioni elettroniche, servizi media audiovisivi e servizi postali) secondo le linee delineate nelle relative attività di competenza.

In sintesi:

ULTERIORE RAFFORZAMENTO DEL RUOLO AGCOM NELL'AMBITO DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

- Potenziare la collaborazione con gli organismi internazionali (CE, BEREC, ERGA, ERGP, OCSE, ITU, CEPT, ecc.)
- Assumere incarichi di responsabilità
- Rafforzare le collaborazioni con le altre Autorità nazionali di regolamentazione