



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

Relazione annuale 2016

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

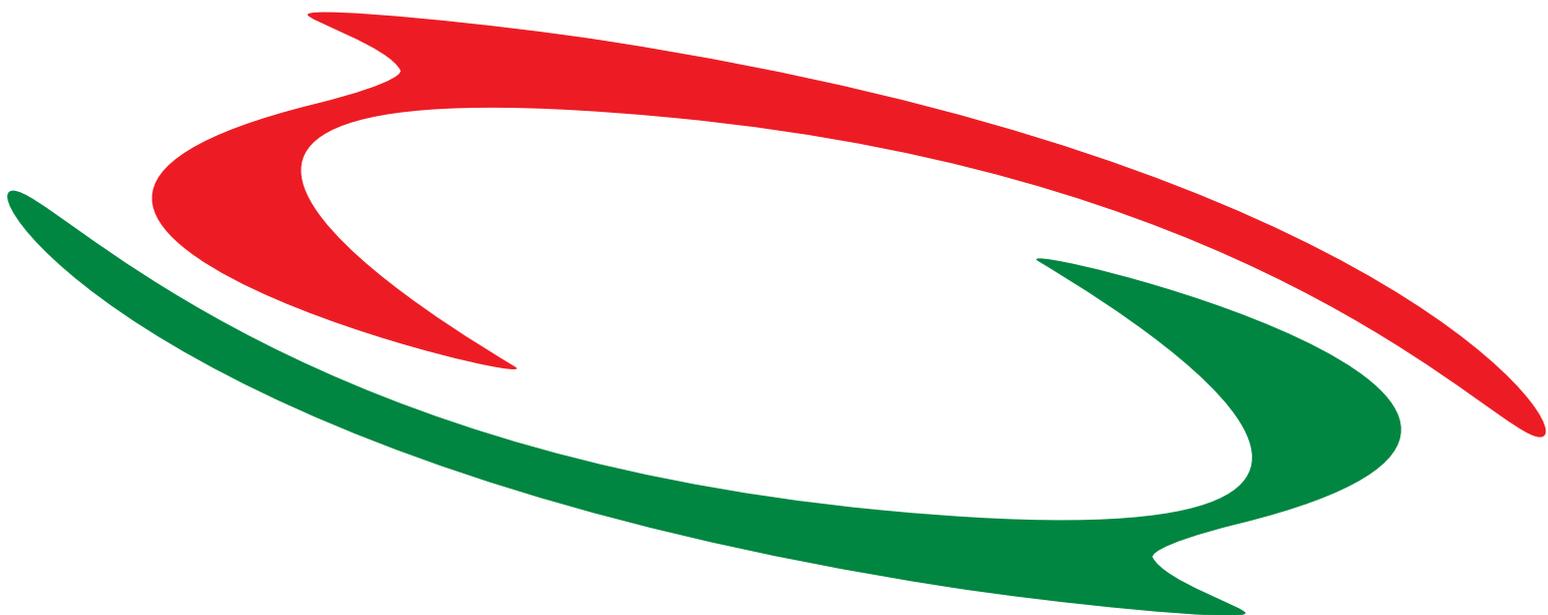




AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

RELAZIONE ANNUALE 2016

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro





Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Presidente

ANGELO MARCELLO CARDANI

Componenti

ANTONIO MARTUSCIELLO

ANTONIO NICITA

FRANCESCO POSTERARO

ANTONIO PRETO

Segretario generale

RICCARDO CAPECCHI

Vice segretari generali

LAURA ARÌA

ANTONIO PERRUCCI

Capo di gabinetto del Presidente

ANNALISA D'ORAZIO

<i>Prefazione del Presidente</i>	7
--	---

CAPITOLO I

L'operato dell'Autorità nel periodo 2015-2016 nelle principali aree di interesse	9
1.1 Le attività regolamentari e di vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni	12
1.2 I servizi "media": analisi, regole e controlli	18
1.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema digitale	22
1.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale	32
1.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti	35
1.6 La nuova generazione regolamentare: spettro radio per telecomunicazioni e servizi digitali	45
1.7 L'attività ispettiva ed il Registro degli operatori di comunicazione	49

CAPITOLO II

L'assetto e le prospettive del settore delle comunicazioni in Italia	53
2.1 Gli scenari nei mercati delle telecomunicazioni	56
2.2 L'evoluzione dei media e la rivoluzione digitale	77
2.3 Il contesto di mercato nel settore dei servizi postali	111

CAPITOLO III

I risultati raggiunti, le strategie per il prossimo anno e le attività programmatiche	119
3.1 Le attività svolte in attuazione degli obiettivi strategici pianificati	122
3.2 I risultati del piano di monitoraggio	134
3.3 Le priorità strategiche di intervento per il prossimo anno	153

CAPITOLO IV

L'organizzazione dell'Autorità e le relazioni con le istituzioni	167
4.1 L'assetto organizzativo e la politica delle risorse umane	169
4.2 Gli organismi strumentali e ausiliari	174
4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale	181
4.4 La collocazione dell'Autorità nel sistema nazionale	186
4.5 Il ruolo dell'Autorità nel sistema internazionale	198

Appendice	203
---------------------	-----

La Relazione annuale 2016 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, se non diversamente specificato, presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel periodo compreso tra il 1° maggio 2015 e il 30 aprile 2016.

Le elaborazioni dei dati, salvo diversa indicazione, sono eseguite dall'AGCOM. Per i dati dell'Autorità si omette l'indicazione della fonte.

Le composizioni percentuali sono arrotondate automaticamente quasi sempre alla prima cifra decimale. Il totale dei valori percentuali così calcolati può risultare non uguale a 100.

Inoltre, si evidenzia come i dati non sempre sono direttamente confrontabili con quelli riportati nelle precedenti Relazioni annuali. In alcuni casi, infatti, le imprese hanno operato integrazioni e ri-classificazioni dovute sia a variazioni e integrazioni nelle metodologie di calcolo (ad esempio driver per l'attribuzione dei ricavi o degli investimenti) sia a mutamenti dei perimetri di attività economica aziendale; ciò ha determinato aggiustamenti in termini di importi economici talvolta di entità anche non marginale.

Sul sito www.agcom.it sono pubblicati approfondimenti ed eventuali segnalazioni di errata corrige.



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

Prefazione del Presidente

Una Relazione annuale è sempre momento di rilettura sistematica dei fenomeni, nonché occasione di bilanci e programmi. E in una Relazione che fa il punto sul mondo dei media, delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali, il primo elemento da offrire alla riflessione è quello relativo all'andamento dei mercati. I dati che pubblichiamo sono a prima vista quelli di un perdurante stato di crisi. Le dinamiche in atto, tuttavia, suggeriscono di leggere questa crisi non già nei termini di declino strutturale dei mercati vigiliati, ma piuttosto nei termini di una delicata fase di transizione che ha le dimensioni e le caratteristiche – in quanto tale densa di promesse e opportunità – del cambio di parametro e del mutamento di scenario.

E allora l'immagine appropriata, nonostante i morsi della crisi, non è quella del declino, ma piuttosto quella del mutamento. Di scenari, di parametri, di abitudini. Un mutamento che richiede coraggio, innovazione, espansione delle dimensioni aziendali, economie di scala, internazionalizzazione, diversificazione dei modelli di business. Sono molte le istantanee che confermano questa nostra lettura. Ad esempio il successo travolgente dei social e la moltiplicazione delle app. Ad esempio i mutamenti in atto nella fruizione dei contenuti. Ad esempio l'evidenza che sempre più utenti di smartphone non fanno telefonate nel senso tradizionale del termine col proprio device. Ma forse un dato più di tutti ci suggerisce che assistiamo ad una crisi congiunturale, di transizione e, auspicabilmente, di crescita: il fatto che molti studi recenti siano concordi nel dirci che nel 2015 sono ripartite con forza le attività di M&A. Oltre 400 miliardi di dollari il valore stimato delle operazioni condotte nel complesso dei mercati ICT.

Innovazione tecnologica (si pensi in particolare agli scenari del 5G e dell'Internet delle cose), crescenti fenomeni di convergenza tra telecom e media, continui mutamenti nel comportamento dei consumatori, questi i driver della grande effervescenza dei mercati.

E allora, insisto, è il cambio di parametro la lente attraverso cui dobbiamo leggere le cose. A cominciare dai perduranti e crescenti fenomeni di convergenza tra i diversi settori della comunicazione. In tal senso, non c'è soluzione di continuità logica tra il tema dell'infrastrutturazione tecnologica del Paese e il tema della rivoluzione in corso tra i servizi media. L'uno regge l'altro, inevitabilmente. Anche di questo diamo conto diffusamente nella Relazione.

Nell'anno trascorso abbiamo assistito allo sbarco in Italia di Netflix, al proliferare di accordi tra media company e telco, alla riorganizzazione delle imprese del mondo dell'editoria e della radio. D'altra parte abbiamo assistito a episodi clamorosi di tenuta della tradizionale televisione in chiaro (si pensi alle audience di programmi come il Festival di Sanremo e il commissario Montalbano), ma anche vissuto l'utilizzo da parte di porzioni importanti di telespettatori delle piattaforme on demand e la crescente partecipazione dei consumatori-utenti alla comunicazione attraverso i servizi di social networking (social media, social news). Anche su questo fronte siamo in una fase di passaggio. Densa di criticità, ma anche ricchissima di opportunità.

La moltiplicazione dei canali e dei mezzi, la pervasività della rete, la fruizione continua (anything, anywhere, anytime) sono tutti elementi che in prima istanza mettono in crisi i modelli classici della comunicazione, l'organizzazione delle aziende, i canoni tradizionali della professione giornalistica, la centralità del palinsesto, la dominanza dell'editore sull'utente. Tuttavia subito dopo ci si accorge che questi stessi fenomeni fanno riemergere, ma in forme nuove, nuovi bisogni di organizzazione e classificazione del flusso comunicativo, sia esso audiovisivo o scritto.

La Relazione offre su tutto questo mille dati e molti spunti di riflessione. Mi permetto qui di sottolineare solo tre velocissime annotazioni su temi che – con riferimento al complesso dei mercati vigilati – sono maggiormente significativi in virtù del ruolo di regolamentazione svolto dall'Autorità in attuazione di concetti e principi antichi, ma più che mai validi: interesse generale, servizio universale, servizio pubblico.

Quanto al mercato postale, la Relazione dà ampio conto delle recenti decisioni adottate dall'Autorità per effetto delle novità introdotte dalla legge di stabilità 2015. Tali decisioni rispondono al mutato scenario del mercato dei servizi postali e, in particolare, sono volte a conseguire il necessario equilibrio tra gli obiettivi di efficienza economica dell'operatore incaricato di fornire il servizio postale universale – peraltro in una situazione di declino della domanda anche per effetto della e-substitution – ed i bisogni sociali e di interesse generale sottesi all'utilizzo da parte dei cittadini della rete di raccolta e recapito di Poste Italiane.

Quanto al mercato delle comunicazioni elettroniche, la Relazione fornisce molti dati ed osservazioni in ordine all'obiettivo strategico, condiviso e non più rinviabile, dell'infrastrutturazione a banda ultralarga del Paese, alla cui realizzazione l'Autorità ha contribuito, anche nel corso dell'ultimo anno, con diverse azioni di natura regolamentare. Mi riferisco alla definizione delle condizioni tecniche ed economiche di accesso alla rete in fibra dell'incumbent nell'ambito dell'analisi di mercato; all'approvazione di Linee guida per disciplinare l'accesso wholesale alle reti a banda ultralarga destinatarie di contributi pubblici secondo quanto previsto dalla Strategia BUL approvata dal Governo nel marzo dello scorso anno; all'avvio dei procedimenti sul servizio universale delle comunicazioni elettroniche.

Quanto infine al mercato dei media, mi limito ad osservare che c'è qui un servizio pubblico da continuare ad assicurare, anch'esso nelle mutate condizioni dei mercati e delle tecnologie, e nel pieno di una rivoluzione dell'offerta culturale e di intrattenimento. Mi riferisco al servizio pubblico radiotelevisivo. La riflessione pubblica, opportunamente avviata dal Ministero dello sviluppo economico, nella prospettiva del rinnovo della Concessione Stato-RAI, fornirà elementi importanti per le decisioni che incombono. Per parte nostra, riteniamo che la prestazione del servizio pubblico radiotelevisivo debba continuare ad essere garantita, pur nel mutato scenario di riferimento.

La presenza di canali pubblici di informazione, educazione e intrattenimento gestiti sulla base di un mandato legislativo chiaro e trasparente, unitamente agli strumenti di sostegno all'informazione di qualità, rappresenta, infatti, una condizione rilevante di tutela del pluralismo informativo, valorizzazione della funzione sociale dell'informazione, promozione della cultura e della creatività.

ANGELO MARCELLO CARDANI
Presidente dell'AGCOM

CAPITOLO I

L'operato dell'Autorità nel periodo 2015-2016 nelle principali aree di interesse

Introduzione

Il lungo percorso della rivoluzione digitale è proseguito anche in quest'ultimo anno all'insegna dello sviluppo tecnologico e ha confermato che l'evoluzione di questo sistema, passando attraverso i processi di convergenza, di investimento, di efficienza e di inclusione sociale, esplica i suoi benefici effetti nei confronti di tutti gli utenti, in tutti i settori delle comunicazioni, secondo le diverse forme di utilità dei consumatori – semplificazione della comunicazione, fruizione libera di prodotti digitali e nuove forme di intrattenimento – contribuendo alla diffusione di quel senso di *global community* che accomuna le nuove generazioni.

L'interrogativo, tuttavia, che si pone ai referenti di tutte le istituzioni, nazionali ed internazionali, al mondo accademico e alla comunità scientifica è come sia possibile che a fronte di una rapida diffusione delle tecnologie digitali non sia altrettanto verosimile poter raccogliere i "dividendi digitali" promessi da tutti gli investimenti finora effettuati per lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Molte sono le ipotesi che si possono fare a questo proposito, in un'epoca che vede accelerare continuamente i processi di cambiamento a livello globale. Ma tutte comunque portano a ragionare su scenari sociali che appaiono sempre più complessi; con intrecci inestricabili non solo fra politica, informazione, globalizzazione, ecologia, finanza ed economia, ma anche fra tutto ciò e il parallelo sviluppo esponenziale di una tecnologia via via più interconnessa con l'evoluzione dell'intera popolazione e con i suoi equilibri dinamici. Si affaccia prepotente il concetto, nella comunità internazionale, che gli investimenti digitali necessitano di "*analog complements*": regole, competenze e istituzioni responsabili. Condizioni indispensabili affinché le tecnologie digitali possano accelerare il loro ritmo di sviluppo.

L'ampliamento del fenomeno della convergenza che, oltre a riguardare, come in passato, le piattaforme tecnologiche, le reti *ultrabroadband* e i servizi di comunicazione, i *social media* e i servizi video, inizia ad espandersi anche ai terminali utente. La complessità delle offerte multiple, delle opzioni di prezzo, nonché le stesse modalità di commercializzazione (*bundling*, *tying*) e di vendita (sempre più a

distanza) aumentano la laboriosità del processo decisionale dell'utente e conseguentemente le esigenze di tutela. Si assiste alla diffusione di un profilo di utente che sta mutando, anch'esso rapidamente, e che vede l'ingresso, nel mercato, di fruitori sempre più giovani (adolescenti e bambini) privi di pregressa esperienza da consumatori. Le politiche pubbliche, dal canto loro, al fine di massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale e assicurare uno sviluppo inclusivo per tutti i cittadini, spingono affinché fasce di anziani e soggetti più vulnerabili accedano ai servizi di comunicazione. Senza dimenticare che si tratta di servizi decisivi per consentire l'implementazione delle nuove tecnologie, e quindi l'aumento di competitività, nelle imprese medio-piccole che caratterizzano il tessuto produttivo nazionale.

L'attività dell'Autorità, che accoglie e fa propri gli indirizzi della comunità internazionale, si è dipanata, da una parte, lungo un percorso già tracciato nelle sue formulazioni strategiche nella Relazione annuale dello scorso anno, e dall'altra secondo una strada regolamentare segnata da un'attenta attività di verifica dell'efficacia delle misure proposte nei diversi settori di competenza, ripensando, laddove necessario, a nuove e più efficaci modalità di intervento.

I pilastri del proprio operato individuati lo scorso anno, che coniugano promozione della concorrenza e tutela del pluralismo, efficiente allocazione delle risorse scarse e sostegno allo sviluppo di reti in fibra ottica, garanzia della parità di accesso ai mezzi di informazione e promozione della legalità, rappresentano ancora le linee guida che l'Autorità intende perseguire per il prossimo futuro, nell'ottica del miglioramento dell'azione amministrativa in un contesto di efficienza, efficacia e trasparenza.

Dalla lettura delle pagine che seguiranno, che esporranno i principali interventi – nei diversi settori di competenza – frutto del lavoro svolto nel periodo tra il 1° maggio 2015 e il 30 aprile 2016, risulterà chiaro come l'Autorità abbia indirizzato le proprie attività secondo un ciclo virtuoso della regolazione che, così come auspicato dalla strategia europea di *better regulation*, impone metodo e rigore nella valutazione degli obiettivi raggiunti nel corso di un anno di attività, per poter formulare, in quello successivo, risposte regolatorie sempre più adeguate.

1.1 Le attività regolamentari e di vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni

L'anno trascorso, per il settore delle telecomunicazioni, è stato caratterizzato dal completamento del quadro regolamentare per le reti fisse e per quelle mobili. L'Autorità, con particolare riferimento alle prime, ha inteso dare ulteriore impulso al circolo virtuoso di concorrenza e investimenti che ha contraddistinto il mercato sin dal 2013, consentendo al nostro Paese di colmare sempre più rapidamente il divario infrastrutturale nello sviluppo delle reti NGA.

In coerenza con gli orientamenti comunitari, l'Autorità ha esteso, per i mercati dei servizi di terminazione su rete mobile, la posizione di dominanza singola a quattro operatori virtuali che, pur sprovvisti di risorse radio, offrono servizi di terminazione vocale ad altri operatori.

L'Autorità ha affrontato il tema della negoziazione delle tariffe di terminazione su rete mobile fra operatori non tutti notificati. Allineandosi alla posizione della maggior parte dei paesi UE in materia, l'Autorità ha, inoltre, consentito agli operatori mobili nazionali di definire, su base commerciale, le tariffe di terminazione su rete mobile per le chiamate originate da clienti di operatori extra-UE/SEE e terminate in Italia.

Gli interventi regolamentari nei mercati di telecomunicazione su rete fissa

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha concluso l'analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso e al dettaglio alla rete fissa, che copre il periodo temporale fino al 2017, e ha avviato una consultazione pubblica su uno schema di decisione relativo all'analisi dei mercati dei servizi d'interconnessione su rete fissa, che copre il periodo regolamentare fino al 2019.

Le principali misure adottate dall'Autorità sono volte a promuovere la competizione infrastrutturale tra reti *Next Generation Access* (NGA) per la fornitura di servizi finali a banda ultralarga, a migliorare la qualità dei servizi di accesso all'ingrosso con conseguenti positive ricadute, oltre che sulla concorrenza, sui clienti finali, e a rafforzare le garanzie di parità di trattamento.

Per quanto riguarda l'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa (mercati n. 3a e n. 3b della Raccomandazione della Commissione europea 2014/710/UE e n. 1 della Raccomandazione della Commissione europea 2007/879/CE), l'Autorità ha approvato il provvedimento finale (delibera n. 623/15/CONS) con il quale ha rimosso la regolamentazione previgente nei mercati dei servizi di accesso al dettaglio (mercato n.1) e ha confermato la dominanza di Telecom Italia nei mercati nn. 3a e 3b. In tale ambito l'Autorità ha definito le condizioni di fornitura da parte di Telecom Italia, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei servizi di accesso all'ingrosso tramite linee in fibra ottica e rame, nonché i relativi prezzi fino al 2017. Con riferimento ai servizi all'ingrosso offerti tramite la rete in rame, le principali misure riguardano le condizioni di fornitura dei servizi di accesso disaggregato da centrale locale (*unbundling*) o dal *cabinet* stradale (*sub-loop unbundling*), per le quali per la prima volta è previsto l'obbligo di consentire la fornitura, da parte di imprese terze opportunamente selezionate, di una quota parte dei servizi di manutenzione correttiva e di attivazione. A ciò si aggiungono misure per incentivare l'apertura di nuovi siti in *unbundling*, all'interno di centrali di minori dimensioni e, pertanto, con minori economie di scala. L'Autorità, per le reti di nuova generazione, ha definito le condizioni economiche e tecniche di fornitura dei servizi di accesso alle infrastrutture fisiche (cavidotti) per la posa dei cavi ottici, alla fibra ottica spenta e dei servizi VULA su rete *Fiber to the Home* (FTTH) e *Fiber to the Cabinet* (FTTC). A tale riguardo l'Autorità ha introdotto misure per ridurre i costi, in capo agli operatori concorrenti, di migrazione dei propri clienti dalla rete tradizionale in rame ai servizi di accesso su rete NGA. Per quanto riguarda la qualità dei servizi all'ingrosso (misurata in base alla percentuale di ordini di attivazione o manutenzione per le quali viene rispettato lo SLA), sia su rete in rame sia su rete in fibra ottica, l'Autorità ha previsto un generale aggravio delle penali, in capo a Telecom Italia, in caso di ritardo, rispetto a quanto previsto dallo SLA, nella fornitura dei servizi di accesso e nella riparazione dei guasti, elementi cardine a garanzia della concorrenza. Sono altresì previste misure per rafforzare la parità di trattamento tra la divisione commerciale di Telecom Italia e gli operatori concorrenti. A tale

riguardo la delibera prevede che Telecom Italia formuli una proposta di generale riorganizzazione dei propri processi e di revisione del regolamento dell'Organo di Vigilanza (ODV), entrambe sottoposte all'approvazione da parte dell'Autorità nell'ambito di procedimenti istruttori *ad hoc*, da svolgere nel corso di quest'anno, volti a completare il quadro degli obblighi regolamentari relativi ai servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa ed a quelli correlati.

Per quanto attiene ai mercati dell'interconnessione su rete fissa (mercati n. 1/2014, n. 2/2007, n. 10/2003 della Raccomandazione 2014), l'Autorità ha ravvisato la necessità di una regolamentazione *ex ante* nel mercato della raccolta (mercato n. 2/2007) e della terminazione delle chiamate telefoniche (mercato n.1/2014) e ha avviato la consultazione pubblica nazionale (delibera n. 82/16/CONS). Telecom Italia, individuato nella proposta come operatore detentore di *Significant Market Power* (SMP), è soggetto all'obbligo di fornitura di entrambi i servizi di cui sopra, con i connessi obblighi regolamentari (accesso, non discriminazione, trasparenza, controllo di prezzo e contabilità dei costi). Sono, in aggiunta, designati come operatori SMP e soggetti ad obblighi regolamentari nel mercato della terminazione, tutti gli operatori di rete fissa. L'Autorità non ha, viceversa, rilevato condizioni di concorrenza tali da confermare la regolamentazione *ex ante* nel mercato del transito distrettuale (mercato n. 10/2003), che pertanto, nel provvedimento sottoposto a consultazione, si propone di deregolamentare.

In merito all'analisi del mercato dell'accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa (mercato n. 4 della Raccomandazione della Commissione europea n. 2014/710/UE), nello scorso anno l'Autorità ha approvato il provvedimento finale (delibera n. 412/15/CONS) in cui sono stati identificati due mercati rilevanti di dimensione nazionale – quello dei circuiti *terminating* per il rilegamento di sedi d'utente e quello dei circuiti *terminating* per il rilegamento di stazioni radio base – e in cui è stata confermata la dominanza di Telecom Italia nel primo mercato (nel secondo mercato non è stata rilevata la sussistenza di SMP). Nell'ambito del mercato dei circuiti *terminating* per il rilegamento di sedi d'utente sono stati previsti in capo a Telecom Italia gli obblighi regolamentari stabiliti dal Codice delle Comunicazioni Elettroniche.

Le misure regolamentari sono state declinate dall'Autorità, parallelamente alla conclusione dell'analisi dei mercati dell'accesso alla rete fissa, con il completamento del ciclo di approvazione delle offerte di riferimento di Telecom Italia (cfr. delibere n. 167/15/CIR, n. 168/15/CIR, n. 169/15/CIR, n. 171/15/CIR, n. 40/16/CIR e n. 41/16/CIR). Sono state inoltre condotte le verifiche relative alla contabilità regolatoria di Telecom Italia (delibera n. 22/16/CONS).

In questo ambito, l'Autorità ha dato, altresì, esecuzione alle sentenze del Consiglio di Stato concernenti la rivalutazione dei prezzi approvati con l'Offerta di Riferimento di Telecom Italia S.p.A. (OR) per l'anno 2009 relativamente alla determinazione del canone di accesso dei servizi *bitstream naked* e la rivalutazione dei prezzi WLR e *bitstream* per gli anni 2010-2012 (delibere nn. 578/15/CONS e 579/15/CONS).

L'Autorità ha, infine, avviato le consultazioni pubbliche nazionali relative all'approvazione delle offerte di riferimento di Telecom Italia per gli anni 2015 e 2016 (cfr. delibere n. 170/15/CIR, n. 42/16/CIR e n. 44/16/CIR). In particolare, nell'ambito della delibera n. 170/15/CIR, relativa ai servizi di accesso disaggregato alla rete in rame, l'Autorità ha fornito alcune linee guida con l'obiettivo di semplificare l'attuale sistema di *pricing* dei contributi *una tantum* relativi alla fornitura di servizi accessori. Con la delibera n. 42/16/CIR, che riguarda i servizi di accesso di tipo *bitstream*, l'Autorità si è posta l'obiettivo di incentivare l'uso della rete NGA con la contestuale migrazione tecnologica dalla rete di trasporto ATM (meno efficiente e più costosa) a quella Ethernet. Ciò è avvenuto tramite *i*) una sensibile riduzione delle condizioni economiche della banda Ethernet, *ii*) l'adozione del principio della c.d. migrazione amministrativa, equiparando, in centrali locali non coperte da rete Ethernet bensì solo da rete ATM, il costo della banda ATM a quello Ethernet. Ciò al fine di disincentivare Telecom Italia dal mantenere attive le due tecnologie e incentivare gli operatori concorrenti a migrare in Ethernet nelle aree dove tale copertura è stata realizzata. Le suddette misure consentiranno agli operatori di fornire, a parità di costo, una maggiore quantità di banda ai clienti finali con una conseguente maggiore qualità dei servizi finali. Infine, con la delibera n. 44/16/CIR, relativa alla fornitura di servizi di ac-

cesso al cliente finale con elevate garanzie di qualità (clienti *business*), l'Autorità ha aggiornato la valutazione delle condizioni economiche dei nuovi circuiti *terminating* Ethernet su fibra ottica, sulla base dell'orientamento al costo mediante il modello *bottom up* di cui alla delibera n. 167/15/CIR.

L'Autorità ha adottato ulteriori iniziative volte ad aggiornare il quadro delle regole in attuazione dei principi, sanciti dal Codice delle comunicazioni elettroniche, di promozione della concorrenza e tutela dei clienti finali; tra queste: *i*) l'avvio di un procedimento per la riduzione delle tempistiche della procedura di portabilità del numero su rete fissa (delibera n. 40/16/CIR); *ii*) il proseguimento delle attività del tavolo tecnico, con gli operatori, volto a facilitare l'utilizzo delle emergenti tecnologie di accesso a banda ultralarga, VDSL2, VDSL plus e GFAST, e l'utilizzo coordinato del *vectoring* mediante le tecniche MOV (cd. *multioperator vectoring*) e *iii*) l'avvio di un tavolo tecnico finalizzato alla definizione delle linee guida per la migrazione tecnologica, nell'ambito dei servizi di accesso ad alta qualità, dalle vecchie tecnologie SDH/PDH alla tecnologia Ethernet.

Ulteriori interventi dell'Autorità funzionali al completamento della regolamentazione delle reti di accesso di nuova generazione sono rappresentati dalla predisposizione delle linee guida per le condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultralarga destinatarie di contributi pubblici, come sarà più diffusamente argomentato nel prosieguo di questo capitolo.

Verifiche di replicabilità tecnica ed economica (Test di prezzo)

L'Autorità è stata impegnata nella consueta attività di valutazione della replicabilità tecnica ed economica di tutte le offerte di rete fissa, ed in particolare quelle relative ai servizi di accesso di nuova generazione, a banda larga e ultralarga. Ha svolto le previste verifiche di replicabilità delle offerte al dettaglio di Telecom Italia per la clientela residenziale e non residenziale, comprendenti servizi di accesso alla rete fissa, sulla base di quanto previsto al riguardo dalle relative delibere (delibera n. 623/15/CONS, n. 604/13/CONS e n. 499/10/CONS) con l'obiettivo di verificare che l'operatore *incumbent* rispetti gli ob-

blighi di non discriminazione nelle condizioni di fornitura dei servizi all'ingrosso e le condizioni di parità di trattamento interna-esterna e, conseguentemente, di vigilare sul corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale, a beneficio degli operatori e degli utenti finali.

Per quanto attiene alle verifiche svolte nell'anno trascorso, si segnalano le attività di valutazione delle nuove offerte al dettaglio di tipo *quadruple play*, che comprendono i servizi di accesso alla rete fissa di Telecom Italia venduti congiuntamente con contenuti audiovisivi. In particolare, nel corso dell'anno 2015 sono state sottoposte alle verifiche di replicabilità le offerte di Telecom Italia comprendenti i contenuti dell'offerta SKY e dell'offerta Mediaset Premium. In entrambi i casi, l'attività di valutazione ha richiesto un'intensa interlocuzione con l'operatore, finalizzata a chiarire i diversi aspetti di carattere tecnico, economico e commerciale al fine di disporre di tutti gli elementi informativi necessari ad accertare la replicabilità tecnico-economica delle condizioni di offerta dei servizi di telecomunicazione di rete fissa. Allo scopo di verificare la permanenza delle condizioni di replicabilità, è stata, inoltre, svolta d'ufficio un'attività di monitoraggio a consuntivo relativa al grado di diffusione delle offerte già approvate, ai consumi sviluppati dalla clientela di queste ultime, nonché un'attività di analisi dei dati relativi al numero di attivazioni, con l'obiettivo di verificarne l'impatto sul mercato e sulle dinamiche competitive.

Infine, in linea con l'obiettivo strategico generale di rafforzare l'attività di vigilanza in ordine al divieto di pratiche di *margin squeeze*, l'Autorità ha continuato a svolgere le attività di monitoraggio delle offerte *retail*, sia di tipo ADSL su rete in rame sia di tipo *ultrabroadband* su rete NGA, commercializzate dai diversi operatori.

Con riferimento all'impianto metodologico generale delle verifiche, con la delibera n. 660/15/CONS, è stato riavviato il procedimento di aggiornamento della metodologia dei *test* di replicabilità, a seguito della conclusione dell'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa ed è stata altresì avviata la consultazione pubblica sulle "Linee guida per la valutazione della replicabilità delle offerte al dettaglio dell'operatore notificato". In particolare, sono stati posti a consultazione due differenti scenari: la

possibile conferma della struttura metodologica attuale, basata sullo svolgimento di un doppio *test* di replicabilità (uno statico, di tipo *period by period*, l'altro, di carattere dinamico, basato sul metodo del DCF – *Discounted Cash Flow*) o il superamento, in ottica di semplificazione, della duplice verifica in favore di un unico *test* di prezzo, di tipo DCF.

Gli ulteriori interventi sulle reti di accesso in fibra nell'ambito della Strategia italiana per la banda ultralarga

L'Autorità, a completamento della regolamentazione delle reti di accesso di nuova generazione, nell'ambito dell'attività di supporto tecnico/regolamentare agli obiettivi strategici di sviluppo delle reti previsti dall'Agenda Digitale in Italia, nel mese di aprile di quest'anno ha portato a compimento la definizione delle linee guida per le condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultralarga destinate di contributi pubblici. Il documento approvato rappresenta la declinazione, a carattere nazionale, degli Orientamenti comunitari 2013 C-25/01 destinati alle Stazioni appaltanti – al fine di indirizzare la redazione dei bandi di gara sotto il profilo tecnico ed economico di fornitura – ed ai soggetti che risulteranno aggiudicatari di tali bandi (siano essi operatori pubblici o privati).

Le linee guida hanno, tra i principali obiettivi, quello di definire le condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultralarga destinate di contributi pubblici e si applicano a tutte le tipologie di servizi di accesso *wholesale*, nel pieno rispetto del principio di neutralità tecnologica. Il principio guida della loro redazione è quello di stimolare lo sviluppo di un'offerta competitiva a vantaggio degli utenti situati nelle aree a fallimento di mercato – dette anche aree "bianche NGA"¹ – che, in assenza di finanziamenti pubblici, non avrebbero a disposizione alcun servizio a banda ultralarga.

Un importante passo avanti nell'attuazione della Strategia italiana (approvata dal Consiglio dei Ministri a marzo 2015²) è rappresentato dall'insedia-

mento del Comitato per la diffusione della banda ultralarga (COBUL), che ha deciso di notificare alla Commissione europea un piano di aiuti di Stato per le aree bianche concentrato sull'impiego del modello diretto di intervento. Il modello individuato dal COBUL prevede, in particolare, la realizzazione dell'infrastruttura passiva di proprietà pubblica in tutte le aree "bianche", affidando ad un soggetto concessionario la gestione della rete e l'offerta dei servizi *wholesale* agli operatori terzi.

L'impiego del modello di finanziamento diretto rende, pertanto, percorribile l'applicazione diffusa, prevista nelle linee guida, del modello di prezzo *wholesale* di tipo "pay per use", che prevede la remunerazione dei costi del concessionario attraverso canoni mensili legati all'effettivo utilizzo delle risorse da parte dell'operatore terzo.

L'Autorità, al fine di consentire agli operatori di sopperire all'impossibilità di raggiungere adeguate economie di densità nelle porzioni di territorio a bassa densità abitativa, ha provveduto a tale formulazione del prezzo che, unitamente al contributo pubblico per la realizzazione della infrastruttura, rappresenta un efficace rimedio volto a garantire, fra l'altro, anche la diffusione di offerte in concorrenza. In tal modo, infatti, a più operatori è consentito l'accesso nelle diverse aree del paese, senza che questi debbano affrontare gli ingenti costi anticipati legati all'IRU – ovvero al diritto d'uso della fibra ottica.

In questo quadro, l'approvazione del decreto legislativo n. 33/2016 (che recepisce la direttiva n. 2014/61/UE) riguardante le misure finalizzate alla riduzione dei costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità, rappresenta un elemento di evoluzione normativa finalizzato ad incentivare lo sviluppo delle nuove infrastrutture NGA. L'utilizzo delle infrastrutture esistenti mediante l'imposizione di un obbligo a contrarre in capo ai gestori delle infrastrutture e la disponibilità delle infrastrutture finanziate dal Piano del Governo consentiranno agli operatori di telecomunicazione privati di ridurre significativamente i costi di realizzazione delle reti a banda ul-

¹ Cfr. Orientamenti comunitari 2013C-25/01.

² Strategia italiana per la banda ultra larga del 3 marzo 2015.

tralarga ed estenderne in tal modo la copertura anche nelle aree “bianche NGA”. L’articolo 9 del citato decreto prevede, in caso di mancato raggiungimento di un accordo, la possibilità di adire l’Autorità che definirà le condizioni economiche con atto vincolante.

La regolamentazione nei mercati delle telecomunicazioni mobili

L’Autorità ha completato il quarto ciclo di analisi di mercato dei servizi di terminazione su rete mobile (delibera n. 497/15/CONS). Per la prima volta sono stati notificati quattro operatori virtuali (BT Italia, Lycamobile, Noverca e Poste Mobile), seppur con obblighi meno stringenti (ad esempio in relazione alla contabilità dei costi) ed è stata prevista un’attività di vigilanza sulla correttezza delle condizioni di accesso offerte dagli operatori di rete mobile ospitanti. In capo ai *Mobile Network Operator* (MNO) già notificati in precedenza (Telecom Italia, Vodafone, Wind e H3G) sono stati confermati tutti gli obblighi imposti nel precedente ciclo regolamentare (accesso, controllo dei prezzi, contabilità dei costi, trasparenza e non discriminazione). L’Autorità ha, altresì, previsto la rimozione dell’obbligo di controllo dei prezzi per le chiamate originate da clienti di operatori al di fuori dello Spazio Economico Europeo. In tal caso il prezzo praticato dall’operatore mobile italiano è negoziato bilateralmente con l’operatore *extra-UE* da cui origina la chiamata.

Sempre con riguardo alla telefonia mobile, è continuata l’attività di verifica delle contabilità regolatorie degli operatori mobili.

Vigilanza in materia di Servizi di comunicazioni elettroniche, Numerazione e Servizio Universale

L’Autorità, nel periodo di riferimento, ha vigilato, in particolar modo, sui parametri di qualità (introdotti con delibera n. 309/14/CONS) relativi alla fornitura dei servizi di accesso all’ingrosso da parte di Telecom Italia. Dall’analisi dei suddetti dati è derivato l’avvio di due procedimenti sanzionatori, con particolare riguardo a ritardi e anomalie rilevati nei processi di *provisioning* ed *assurance* dei servizi di accesso, come si dirà nel paragrafo dedicato alle attività sanzionatorie.

L’Autorità, nei casi di segnalate criticità contrattuali tra operatori di comunicazione elettronica, è inoltre intervenuta al fine di favorire la rinegoziazione delle relative condizioni di accesso e interconnessione ed evitare l’interruzione, senza il dovuto preavviso, dei servizi ai clienti finali (complessivamente sono pervenute circa 400 segnalazioni).

In relazione al Piano Nazionale di Numerazione l’attività di vigilanza ha riguardato il rispetto delle regole relative all’apertura, da parte degli operatori mobili a favore di operatori titolari di tali numeri, dei codici 43 e 48. Tali codici, si ricorda, sono utilizzati dagli operatori mobili per offrire servizi – tramite SMS – ai propri clienti (*mobile ticketing, premium, informazione, ecc.*). La vigilanza ha inoltre riguardato il corretto utilizzo dei codici 800, cosiddetti numeri verdi, e 89X, per servizi a sovrapprezzo per un totale di circa 140 verifiche effettuate. Sono state altresì gestite le attività inerenti l’archivio degli *Alias* in tema di operazioni di registrazione e/o cancellazione (pari a circa 62.000 nell’ultimo anno).

Per quanto attiene, invece, alla revisione delle regole contenute nel Piano Nazionale di Numerazione, l’Autorità ha disciplinato, integrando le previsioni della delibera n. 8/15/CIR, l’utilizzo dei codici 499 per le donazioni tramite SMS a favore di movimenti politici (delibera n. 56/15/CIR). L’Autorità ha, inoltre, avviato una consultazione pubblica per apportare modifiche ed integrazioni al piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni di cui alla delibera n. 8/15/CIR, in relazione ai servizi “*Machine to Machine*” (delibera n. 43/16/CIR).

In materia di servizio universale, uno degli ambiti di vigilanza ha riguardato il rispetto degli obblighi previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche, in capo a Telecom Italia, di garanzia di fornitura delle minime prestazioni che consentono, universalmente, l’accesso alla rete fissa per chiamate telefoniche e connessioni dati. Ciò con particolare riferimento ai piccoli Comuni che hanno segnalato disfunzioni nei collegamenti telefonici e la non adeguata connessione ad Internet (sono pervenute circa 40 segnalazioni). L’Autorità ha inoltre avviato un procedimento volto a verificare se sussistano le condizioni tecnologiche e di mercato per l’inclusione, tra gli obblighi di servizio universale, dell’accesso a banda larga (delibera n. 113/16/CONS).

Controversie tra operatori di comunicazione elettronica e attività sanzionatoria

L'Autorità nel corso del 2015 si è dotata di un nuovo Regolamento per la risoluzione delle controversie tra operatori (delibera n. 226/15/CONS) che modifica quello precedente, risalente al 2008³, rendendolo conforme alle revisioni apportate dal contesto normativo comunitario, dalle legislazioni nazionali di settore, dalla delibera n. 622/11/CONS e tenuto conto delle prassi consolidate nei sette anni di applicazione del precedente regolamento.

Tra i nuovi e significativi elementi introdotti rileva, in particolare, l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione. Alla competenza dell'Autorità sono, infatti, demandate anche le controversie tra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica e soggetti che dispongono di infrastrutture di posa di reti in fibra ottica. Si è, inoltre, prestata particolare attenzione alla fase cautelare del procedimento controversiale, con riferimento ad alcuni aspetti procedurali e prevedendo, in casi di estrema gravità e urgenza a tutela dei diritti dell'utenza finale, la possibilità di adozione di un provvedimento d'urgenza. Inoltre, in caso di improcedibilità, quando la stessa controversia è sottoposta al Giudice ordinario, ai sensi del nuovo Regolamento, l'Autorità può comunque adottare un provvedimento di carattere generale che fornisce indicazioni sulla questione affrontata nel corso della lite. Tale misura è estremamente innovativa e attua, in modo concreto, la cosiddetta *regulation by litigation*. L'Autorità ha altresì ritenuto opportuno disciplinare in modo più puntuale la fase conciliativa. Il ricorso al tentativo di conciliazione, pur non risultando obbligatorio, ha infatti rappresentato un valido strumento per il raggiungimento di efficaci soluzioni transattive.

Nel periodo di riferimento (maggio 2015 – aprile 2016) l'Autorità, ai sensi del Regolamento precedente approvato nel 2008, ha concluso 29 controversie e ne ha avviate 10 nuove. In particolare tra quelle concluse, 3 controversie sono state definite con verbale di conciliazione, 18 con determina direttoriale, 3 con delibera della Commissione per le

infrastrutture e le reti. A ciò si aggiungono 5 istanze di avvio del procedimento controversiale che sono state dichiarate inammissibili per carenza dei requisiti.

I temi di maggior rilievo affrontati nell'ambito delle controversie avviate nel periodo di riferimento dall'Autorità riguardano:

- le condizioni economiche della raccolta da rete mobile verso numerazioni non geografiche (NNG) attestate su rete fissa. In tale ambito sono state chiuse 4 controversie. Le decisioni adottate dall'Autorità in tale contesto assumono particolare rilievo in un mercato non regolamentato, ma suscettibile di condotte anti-competitive da parte degli operatori MNO. Nel merito l'Autorità ha stabilito le condizioni economiche sulla base di criteri trasparenti, fondati sui principi di equità e ragionevolezza. A partire dal 2011, le decisioni adottate in tale ambito hanno prodotto una generale riduzione dei prezzi all'ingrosso (da oltre 20 €cent/min. a una media di 5 €cent/min.) con benefici per gli operatori stessi – grazie all'aumento dei volumi – e per i clienti finali, grazie alla riduzione dei prezzi al dettaglio (cfr. delibera n. 63/14/CIR e delibera n. 131bis/14/CIR).
- il prezzo di terminazione su rete mobile di *Mobile Virtual Network Operator* (MVNO). Tre controversie, la cui fase istruttoria nazionale si è conclusa nel periodo di riferimento, sono relative alla definizione del prezzo di terminazione applicato da PosteMobile a Fastweb, H3G e Telecom Italia (delibere n. 45/16/CIR, n. 46/16/CIR e n. 47/16/CIR). In particolare l'Autorità ha affrontato il tema dell'equità e la ragionevolezza del valore di terminazione proposto da PosteMobile, superiore a quello regolamentato, per il periodo temporale (a cavallo tra il 2014 e il 2015) in cui la stessa non è stata soggetta ad obblighi regolamentari.

In ordine all'attività sanzionatoria, rileva la prosecuzione e la conclusione dell'istruttoria, con adozione della relativa ordinanza di ingiunzione (delibera n. 225/15/CONS), a carico di Telecom Italia,

³ Cfr. delibera n.352/08/CONS.

per violazione di disposizioni regolamentari gravanti sulla stessa e relative agli obblighi di comunicazione preventiva di cui alla delibera n.731/09/CONS, per le verifiche di replicabilità, da parte dei concorrenti, delle offerte al dettaglio.

A ciò si aggiungono due procedimenti sanzionatori, avviati nei confronti di Telecom Italia, per violazione degli obblighi di cui alle delibere nn. 274/09/CONS, 35/10/CIR e 309/14/CONS. Siffatti procedimenti, conseguenti alle segnalazioni degli operatori concorrenti ed all'attività di monitoraggio, hanno avuto riguardo a ritardi e anomalie rilevati nei processi di *provisioning* ed *assurance* dei servizi di accesso. Relativamente ad entrambe le contestazioni, i cui procedimenti sono stati riuniti per consentirne la trattazione unitaria, la società Telecom Italia ha presentato un programma congiunto di impegni ritenuto non manifestamente inammissibile e che, a termini e per gli effetti della delibera n. 581/15/CONS, è stato sottoposto a *market test* con determina n. 2/16/DSR.

1.2 I servizi "media": analisi, regole e controlli

Nell'ambito della sua attività di tutela del pluralismo (cd. "esterno") nel sistema dell'informazione

e dei media, secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n.177 (TUSMAR), l'Autorità, al fine di verificare che non si costituiscono, nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) e nei mercati che lo compongono posizioni dominanti e che non siano superati i limiti anti-concentrativi, ha avviato, a dicembre 2015, il procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della radiofonia (delibera n. 687/15/CONS). Analogamente, risulta, ancora in corso di svolgimento l'analogo procedimento relativo al mercato dei servizi di media audiovisivi, avviato nel maggio del 2015 (delibera n. 286/15/CONS).

In questo ambito, l'Autorità, nell'espletamento della sua consueta attività annuale, ha altresì concluso, a dicembre 2015, il procedimento per la valutazione delle dimensioni economiche del SIC per l'anno 2014 (delibera n. 658/15/CONS).

Dall'analisi condotta è emerso che il valore complessivo del SIC è pari a circa 17 miliardi di euro (cfr. Tabella 1.2.1), registrando una flessione del 2,8% rispetto all'anno precedente. Di seguito si riporta qualche dato utile a capire la dinamica del settore nel periodo di riferimento, mentre si rimanda al Capitolo II per un'analisi più completa dell'intero comparto dei media.

Tabella 1.2.1 - Ricavi complessivi del SIC e delle relative aree economiche (mln €)

Aree economiche	Ricavi (mln €)		Var. %	Distribuzione %	
	2013	2014		2013	2014
1. Servizi di media audiovisivi e radio anche sul <i>web</i>	8.652	8.435	-2,5	49,1	49,2
2. Editoria quotidiana e periodica (e agenzie di stampa) anche sul <i>web</i>	4.783	4.447	-7,0	27,1	25,9
3. Editoria annuaristica e altra editoria elettronica anche sul <i>web</i>	267	235	-12,0	1,5	1,4
4. Pubblicità <i>online</i>	1.483	1.624	9,5	8,4	9,5
5. Cinema	869	811	-6,7	4,9	4,7
6. Pubblicità esterna	352	364	3,4	2,0	2,1
7. Iniziative di comunicazione di prodotti e servizi	442	422	-4,5	2,5	2,5
8. Sponsorizzazioni	789	799	1,3	4,5	4,7
Totale	17.637	17.137	-2,8	100,0	100,0

In particolare, l'area dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (anche su Internet) rappresenta, con il 49,2% (pari a oltre 8 miliardi di euro), l'ambito con la maggiore incidenza sul totale delle risorse economiche. Seguono l'editoria quotidiana e periodica (e le agenzie di stampa) anche sul *web*, con il 25,9% (oltre 4 miliardi di euro). Il comparto editoriale è completato dai ricavi derivanti da editoria annuaristica e da altra editoria elettronica (anche *online*), che complessivamente raggiungono 235 milioni di euro (1,4% del SIC). I ricavi relativi alla pubblicità *online* ammontano a 1,6 miliardi di euro (9,5% del SIC). Il settore cinematografico, con 811 milioni di euro, rappresenta il 4,7% del totale, mentre la pubblicità esterna, che, nel 2014, incide per il 2,1%

Tabella 1.2.2

Principali soggetti operanti nel SIC (%)

	2013	2014
21st Century Fox	15,0	15,7
– Sky Italia	14,6	15,4
– Fox International Channels Italy	0,4	0,3
Fininvest ^(*)	14,9	14,7
– Mediaset	13,1	13,0
– Arnoldo Mondadori editore	1,8	1,5
RAI Radiotelevisione Italiana	14,1	13,5
Gruppo Editoriale L'Espresso	3,7	3,6
RCS Mediagroup	3,2	3,0
Altri operatori	49,1	49,5
Totale	100,0	100,0

^(*) La quota include anche i ricavi realizzati dalla società controllata Mediamond S.p.A.

sui ricavi complessivi del SIC, vale 364 milioni di euro. Quanto, infine, alle iniziative di comunicazione di prodotti e servizi e alle sponsorizzazioni, le stesse raggiungono complessivamente 1,2 miliardi di euro, pari al 7,2% del totale delle risorse.

Con riferimento alla distribuzione delle quote dei principali soggetti presenti nel SIC, si rileva come nessuno realizza, nel 2014, ricavi superiori al limite del 20% di cui all'articolo 43, comma 9, del TUSMAR (cfr. Tabella 1.2.2)⁴. In particolare, nel 2014, il gruppo 21st Century Fox, con una quota del 15,7%, si conferma il primo operatore. Seguono i gruppi Fininvest e RAI, con quote rispettivamente pari al 14,7% e al 13,5%, e, con un'incidenza inferiore sul totale, il Gruppo Editoriale L'Espresso (3,6%) e RCS Mediagroup (3,0%). La rimanente quota del SIC, pari al 49,5%, è riconducibile agli altri operatori, tra cui Google, Seat Pagine Gialle, Cairo Communication, Gruppo 24 Ore, Facebook, Caltagirone Editore, Monrif, Discovery Italia, Edizioni Condè Nast, QVC Italia.

L'Autorità, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del TUSMAR, in occasione di operazioni di concentrazione o intese tra soggetti che operano nel SIC, svolge le opportune verifiche sul rispetto dei limiti anti-concentrativi, in ordine alle autorizzazioni alla fornitura di programmi televisivi o radiofonici e ai ricavi conseguiti nel SIC, previsti dal medesimo articolo ai commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12, secondo le procedure stabilite con Regolamento di cui alla delibera n. 368/14/CONS.

I dati relativi al volume di attività espletato, con riferimento alle attività di verifica delle operazioni di concentrazione ed intese nel SIC, sono riportati nella Tabella 1.2.3.

Tabella 1.2.3 - Verifica del rispetto dei principi di cui all'art. 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 in merito a operazioni di concentrazione e intese

Verifica del rispetto dei principi ex art. 43 T.U.			
Operazioni sottoposte a verifica	11	Decisioni di non avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art.5 del Regolamento 368/14/CONS assunte con delibera	5
		Decisioni di non avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art.5 del Regolamento 368/14/CONS assunte con determina	6

⁴ Al riguardo, si evidenzia come il divieto di incroci tra stampa e tv di cui all'art. 43, comma 12, del TUSMAR, sia stato prorogato (cfr. decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210, cd. "mille proroghe") al 31 dicembre 2016.

Inoltre, anche per l'anno trascorso l'Autorità ha svolto un'attività di verifica d'ufficio (entro e non oltre il 30 ottobre di ciascun anno, come previsto dal Regolamento allegato alla delibera n. 353/11/CONS) sul rispetto dei limiti anti-concentrativi in materia di autorizzazioni alla fornitura di programmi televisivi sia per l'ambito nazionale sia per quello locale. Dall'attività effettuata sui dati del Registro degli operatori di comunicazione (ROC), è emerso che nessun fornitore o gruppo di fornitori di servizi media supera le suddette soglie anti-concentrative.

A riguardo, si evidenzia che, ai fini di una più agevole e completa raccolta delle informazioni utili alle citate verifiche relative in particolare al settore locale, è stata avviata un'attività di aggiornamento della modulistica del ROC e di coinvolgimento dei Co.re.com. anche al fine di facilitare la sensibilizzazione degli operatori locali.

Sempre nell'ambito della garanzia del pluralismo, l'Autorità, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249, rilascia le autorizzazioni per i trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva. Nel periodo di riferimento sono state rilasciate 8 autorizzazioni al trasferimento di proprietà di società radiotelevisive.

La pianificazione delle frequenze per la televisione digitale

Nel corso dell'ultimo anno, l'attività di pianificazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale ha avuto un notevole impulso a seguito di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 147, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)" che ha profondamente modificato l'art. 6, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n.9 (cd. "Destinazione Italia", di seguito Decreto). Con tale intervento il legislatore ha delineato un complessivo riordino della radiodiffusione terrestre in ambito locale.

Tale norma ha stabilito, infatti, che l'Autorità proceda alla pianificazione delle frequenze attribuite a livello internazionale all'Italia e non assegnate a

operatori di rete nazionali per il servizio televisivo digitale terrestre, per la messa a disposizione della relativa capacità trasmissiva a fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale. In particolare, con la delibera n. 402/15/CONS "Modifica del Piano Nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale DVB-T in attuazione dell'art. 6, comma 8, della legge 21 febbraio 2014, n. 9 e successive modificazioni, come modificato dall'art. 1, comma 147, della legge 23 dicembre 2014, n. 190", l'Autorità ha pianificato, nelle aree del territorio nazionale a notevole impatto interferenziale con le nazioni "radioelettricamente" confinanti, le risorse coordinate ed assegnate dalla Conferenza regionale delle radiocomunicazioni (RRC06), tenutasi a Ginevra nel 2006.

L'Autorità, inoltre, sempre in attuazione delle competenze ad essa conferite dall'art.6, commi 9-bis e 9-quinquies del Decreto, ha adottato un provvedimento, approvato all'esito di una consultazione pubblica, che definisce: (a) le modalità e le condizioni economiche di cessione della quota di capacità trasmissiva da parte degli operatori di rete locali assegnatari di diritti d'uso a favore di quei soggetti operanti in ambito locale che procedano al rilascio volontario o coattivo delle frequenze; (b) le condizioni economiche di cessione della relativa capacità trasmissiva da parte dei soggetti - nuovi assegnatari ai sensi del comma 9-ter, ovvero già titolari - di diritti d'uso di frequenze attribuite a livello internazionale all'Italia, ai fornitori di contenuti in ambito locale che ne facciano richiesta (delibera n. 622/15/CONS).

In particolare, per quanto concerne le condizioni economiche applicabili per la cessione della suddetta capacità trasmissiva delle reti televisive locali, l'Autorità ha ritenuto opportuno stabilire, per ciascuna regione, un limite massimo di prezzo, determinato attraverso l'utilizzo di un modello economico dinamico del tipo *discounted cash flow*. Ciò, al fine di considerare, da un lato, le differenze orografiche territoriali, nonché le differenti distribuzioni della popolazione a livello regionale, che hanno un notevole impatto sui costi di realizzazione e gestione delle infrastrutture di rete e, dall'altro, consentire una ragionevole remunerazione agli operatori di rete locali, garantendo nel contempo il più ampio accesso ai fornitori di contenuti in ambito locale.

La radiofonia digitale (DAB) e il Regolamento sulle frequenze radio in onde medie

Per quanto attiene alla radiofonia digitale l'Autorità, con la delibera n. 465/15/CONS, ha provveduto innanzitutto ad identificare sull'intero territorio nazionale 39 bacini di servizio per le diffusioni sonore in ambito locale, e ha pianificato le risorse frequenziali in ulteriori bacini (Toscana centrale, Provincia de L'Aquila e Sardegna sud-orientale), integrando ed estendendo la pianificazione già attuata con precedenti provvedimenti⁵.

Al fine di dare concreto impulso all'avvio del mercato della radiofonia digitale, inoltre, l'Autorità ha apportato significative modifiche ed integrazioni al previgente regolamento recante la disciplina della fase di avvio delle trasmissioni radiofoniche terrestri in tecnica digitale (delibera n. 35/16/CONS). In particolare, tale intervento si è reso necessario per



Figura 1.2.1 - Bacini pianificati per le risorse relative al servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale con tecnologia DAB+ (aprile 2016)

risolvere talune criticità emerse in sede di pianificazione delle risorse frequenziali nonché nella fase di assegnazione dei relativi diritti d'uso.

Da ultimo, sono stati pianificati ulteriori 8 bacini territoriali (delibera n. 124/16/CONS). Conseguentemente, ad aprile 2016, come raffigurati in verde nella Figura 1.2.1, il totale dei bacini del territorio nazionale, dove sono state pianificate le risorse per il servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale con tecnologia DAB+, risulta pari a 16.

L'Autorità ha infine adottato il Regolamento che definisce i criteri e le modalità di assegnazione delle frequenze radio in onde medie a modulazione di ampiezza (AM) ovvero mediante altre tecnologie innovative, ai sensi dell'articolo 24-bis del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (delibera n. 3/16/CONS).

Ricognizione sulle codifiche dei decoder e revisione delibera n. 216/00/CONS

Nel corso dell'anno, all'Autorità è stato attribuito dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, all'articolo 3, comma 1, il compito di individuare, con apposito regolamento, le codifiche⁶ tecnologicamente superate per le quali non sussistono, sul territorio nazionale, né obblighi (per le imprese produttrici) di implementazione all'interno degli apparecchi atti a ricevere servizi radiotelevisivi terrestri con standard DVB-T2, né obblighi per la distribuzione al dettaglio di tali apparati.

L'Autorità, pertanto, ha avviato il procedimento di analisi finalizzato sia a svolgere una ricognizione dello stato di penetrazione e di diffusione degli standard di codifica attualmente in uso, sia a valutare l'eventuale stato di obsolescenza degli stessi (delibera n. 686/15/CONS).

Per quanto riguarda la televisione digitale, si sottolinea che gli standard per tali sistemi di compressione sono stati definiti, nel corso del tempo, dagli organismi di standardizzazione ISO/IEC e ITU-T e hanno ottenuto un consenso praticamente

⁵ Cfr. delibere nn. 180/12/CONS, 383/13/CONS e 602/14/CONS.

⁶ Con il termine "codifiche" la legge in questione intende riferirsi ai cosiddetti sistemi di compressione o codificatori di sorgente, ossia ai sistemi che sono in grado di comprimere l'informazione originaria di un segnale televisivo digitale (in qualunque formato: *standard definition*, *high definition* o *ultra high-definition*) al fine di ridurre la banda trasmissiva occupata.

universale per la loro utilizzazione nel settore. Negli ultimi venti anni ISO/IEC e ITU-T hanno sviluppato congiuntamente la famiglia di standard MPEG (*Moving Picture Experts Group*) che comprende i c.d. MPEG-2, MPEG-4 e il recente HEVC.

Al fine di considerare il nuovo standard per la televisione digitale terrestre DVB-T2, l'Autorità ha completato l'aggiornamento di quanto già previsto nella delibera n. 216/00/CONS, con particolare riferimento alle specifiche tecniche per la realizzazione di sintonizzatori-decodificatori per la ricezione dei segnali di televisione digitale (delibera n. 685/15/CONS). Il provvedimento, alla fine del 2015, è stato notificato alla Commissione europea – in ottemperanza a quanto previsto dalla direttiva n. 98/34/CE – che ha formulato un parere positivo.

Pareri sui trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive ai sensi dell'art. 14-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche

Il Codice delle comunicazioni elettroniche, all'articolo 14-ter, commi 5 e 6, disciplina la procedura di trasferimento dei diritti individuali d'uso delle radiofrequenze, che sono autorizzati dal Ministero dello sviluppo economico sentita l'Autorità.

Come noto, l'Autorità esplica un'attività di verifica sul trasferimento del diritto d'uso delle radiofrequenze, ai sensi del Codice delle comunicazioni elettroniche, affinché non si manifesti un'alterazione della concorrenza e non si contrastino i vincoli di pianificazione previsti dalle relative delibere. Tale lavoro risulta propedeutico al rilascio di un parere al Ministero dello sviluppo economico.

I dati sui pareri relativi ai trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive rilasciati dall'Autorità, nel periodo di riferimento sono riportati nella Tabella 1.2.4.

Tabella 1.2.4 - Trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive

Trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive ai sensi dell'art. 14-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche	
Pareri conclusi	57
In attesa del parere Agcm	15

Rilascio di titoli abilitativi per l'attività di fornitore di servizi di media audiovisivi e radiofonici

Nell'ambito delle competenze inerenti al rilascio dei titoli abilitativi in favore delle emittenti che diffondono programmi televisivi via satellite, nonché al rilascio di autorizzazioni per le prestazioni di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica, l'Autorità ha svolto le attività riportate sinteticamente nella Tabella 1.2.5.

Tabella 1.2.5 - Titoli abilitativi per l'attività di fornitura di servizi di media audiovisivi

Programmi e soggetti autorizzati alla diffusione via satellite	54
Ritrasmissione in <i>simulcast</i> delle prestazioni di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su satellite	3
Ritrasmissione in <i>simulcast</i> delle prestazioni di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica	6
Servizi di media audiovisivi a richiesta	4

1.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema digitale

La consueta attività svolta dall'Autorità per la tutela di diritti individuali e collettivi nel sistema dei media – tutela di utenti e minori, diritto d'autore, comunicazione politica e commerciale – quest'anno, si è arricchita di un lavoro di analisi e di valutazione del mercato della produzione audiovisiva, volto a far emergere aspetti specifici del mercato, ad oggi non esplorati, ed i relativi elementi di criticità. Questo ha favorito la possibilità, per l'Autorità, di effettuare circostanziate segnalazioni al Governo per gli opportuni interventi legislativi finalizzati all'evoluzione del settore, in linea con le tendenze comunitarie.

Evoluzione del settore audiovisivo

Nel periodo di riferimento, l'attività dell'Autorità in materia di quote europee è stata caratterizzata, oltre che dalla consueta attività di monitoraggio e ve-

rifica dei relativi obblighi di programmazione e investimento, anche da un processo di ricognizione delle condizioni strutturali del mercato della produzione audiovisiva, avviato a gennaio e conclusosi ad ottobre 2015 (delibera n. 582/15/CONS).

L'indagine conoscitiva ha avuto il pregio di mettere in luce elementi di specificità del contesto nazionale, evidenziandone, contemporaneamente, le criticità, alla luce delle quali sono stati valutati i possibili interventi: i) la frammentazione del mercato delle imprese di produzione fa nascere l'esigenza di un consolidamento del mercato stesso, anche al fine di rafforzare la competitività a livello internazionale; ii) l'attuale sistema di obblighi di investimento necessita di un giusto bilanciamento dei diversi interessi anche attraverso l'introduzione di criteri di valutazione più flessibili; iii) l'articolato e complesso sistema di sottquote postula una semplificazione del vigente quadro normativo e regolamentare; iv) la nozione di produttore indipendente e il sistema di negoziazione e gestione dei diritti di sfruttamento delle opere prodotte, necessitano di un intervento di revisione; v) il rapporto tra soggetti tradizionali (fornitori di servizi di media audiovisivi e produttori) e i c.d. "over the top", richiede misure volte a ridurre lo squilibrio competitivo tra i soggetti operanti sul medesimo mercato.

Sulla scorta delle evidenze emerse dall'indagine, nell'esercizio dei poteri di segnalazione previsti dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1, della legge 31 luglio 1997, n. 249, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni e proposte al Governo in vista di una revisione della vigente disciplina in materia di promozione della distribuzione e della produzione di opere europee e di produttori indipendenti, recata dall'articolo 44 del Testo unico. La segnalazione si innesta nell'ambito del processo di revisione in atto non solo a livello comunitario – ad esempio revisione della direttiva SMAV (Servizi media audiovisivi) – ma anche a livello nazionale con il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, recante "Disciplina del Cinema, dell'Audiovisivo e dello Spettacolo", approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2016.

Con specifico riferimento ai processi di revisione normativa avviati dalla Commissione europea nei settori di competenza dell'Autorità, risulta di particolare interesse il processo in corso di revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi

(2010/13/UE) e sul ruolo svolto dalla piattaforma in materia di audiovisivo che riunisce i regolatori nazionali dei Paesi membri dell'Unione Europea (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services - ERGA*), cui l'Autorità partecipa attivamente.

L'Autorità ha presieduto i lavori del gruppo istituito nel 2014 sul tema dell'indipendenza delle Autorità di regolazione dell'audiovisivo, e ha partecipato attivamente alle attività di altri due gruppi dedicati all'evoluzione del *framework* regolatorio dell'audiovisivo nell'era della convergenza, rispettivamente, in materia di giurisdizione territoriale e materiale e di protezione dei minori.

Le attività del gruppo di lavoro dedicato all'indipendenza delle Autorità di regolazione hanno portato alla redazione del "*Report on the independence of National Regulatory Authorities*", approvato dall'assemblea plenaria dell'ERGA. I lavori degli altri due gruppi, invece, hanno comportato la realizzazione di un *Report* contenente indirizzi per la Commissione europea su temi relativi alla definizione di servizio di media audiovisivo (criteri in tema di "to like", di "obiettivo principale di un servizio", di responsabilità editoriale, di piattaforme audiovisive/intermediari), e del "*Report on the Protection of Minors in a Converged Environment*" relativo al tema dei minori, che individua gli elementi necessari per costruire un adeguato sistema di protezione per i minori nei media nell'era della convergenza.

Servizio pubblico radiotelevisivo

Nel 2015, l'atteso processo di riordino del comparto mediale pubblico ha vissuto un'accelerazione importante che ha prodotto la nuova normativa sul canone televisivo, approvata con la legge di stabilità 2016, e la legge di riforma della *governance* della Rai. Il percorso avviato è destinato a protrarsi a lungo, almeno per tutto l'anno in corso, poiché in base alla legge di riforma ed in conformità alle migliori pratiche di altri Paesi europei, il nuovo affidamento della concessione del servizio pubblico è subordinato ad una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio medesimo; solo successivamente, entro sei mesi dall'affidamento della concessione, potrà poi essere definito il nuovo contratto di servizio.

L'Autorità guarda con attenzione al riassetto in atto e alla transizione da *broadcaster* a *media company*

dell'operatore pubblico; i mutamenti intervenuti nel sistema dei media e nel mercato richiedono, infatti, un cambio di paradigma nell'assetto e nella gestione del servizio pubblico.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sugli obblighi di servizio pubblico, condotta ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo n. 177/05 TUSMAR, è stato accertato che la Rai ha provveduto ad adempiere a quanto disposto dall'Autorità con la delibera n. 128/15/CONS dell'11 marzo 2015, in merito al procedimento avviato per presunto inadempimento degli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo (ex art. 22 del Contratto di servizio 2010-2012), a seguito di un contenzioso intervenuto con la società Sky per la mancata messa a disposizione della propria programmazione di servizio pubblico sulla piattaforma satellitare.

In allegato alla Relazione annuale sono riportate le tabelle contenenti gli indicatori quantitativi inerenti agli obblighi di servizio pubblico per le fasce protette e per l'offerta per generi sulle tre reti generaliste ex art. 9 del contratto di servizio (Cfr. Tabelle da A1 a A6 dell'Appendice che riportano dati AGCOM - Fonte Geca Italia s.r.l.).

Il diritto d'autore

L'azione dell'Autorità in materia di diritto d'autore ha lo scopo di contribuire alla tutela della pro-

prietà intellettuale sulle reti di comunicazione elettronica sia reprimendo i fenomeni di pirateria, sia stimolando la diffusione di una cultura della legalità fra gli utenti della rete. In coerenza con queste finalità, i provvedimenti emanati hanno mirato a colpire soprattutto i casi di violazione più grave e reiterata, nell'ambito di un approccio ispirato comunque ai criteri garantisti di gradualità, proporzionalità e adeguatezza dell'intervento.

A due anni dall'entrata in vigore del "Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70" sono pervenute 493 istanze valide (209 nel periodo aprile 2014 - aprile 2015 e 284 nel periodo maggio 2015 - aprile 2016, con un incremento di circa il 36%), pari, in media, a circa 21 istanze mensili. Tutti gli atti relativi agli interventi dell'Autorità sono visionabili sul sito Internet www.ddaonline.it. Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento, l'Italia per il terzo anno consecutivo è stata esclusa dalla c.d. "watch list" dei paesi meno virtuosi sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale pubblicata nello specifico rapporto del Dipartimento per il commercio estero degli Stati Uniti d'America.

La Figura 1.3.1, che riporta il numero di istanze per mese e per tipo di rito, relativa ai primi due anni di attività, illustra quanto negli ultimi 12 mesi il vo-

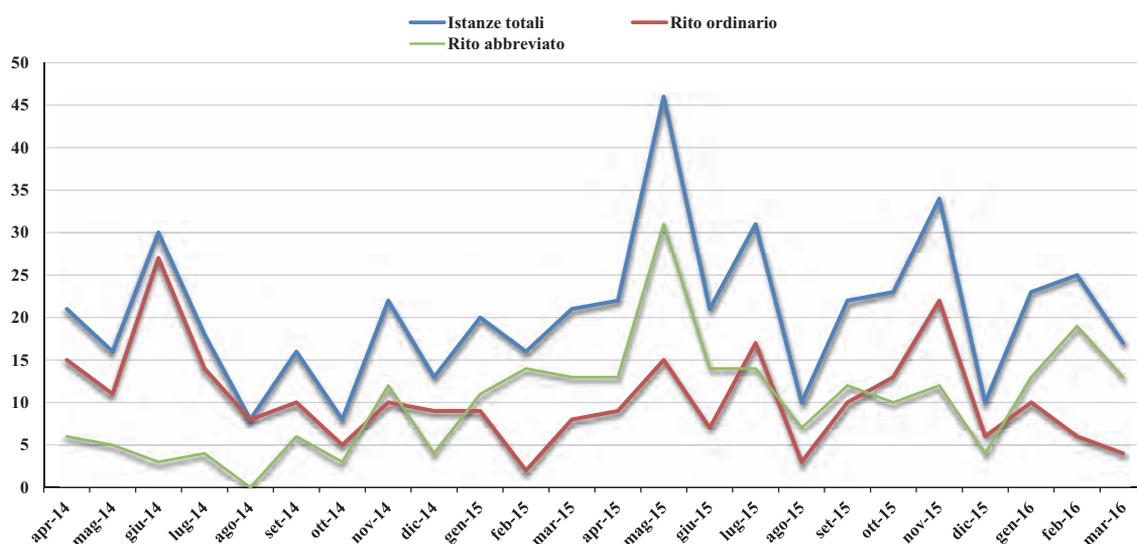


Figura 1.3.1 - Numero di istanze per mese e per tipo di rito (aprile 2014-marzo 2016)

lume delle istanze abbia subito un incremento; è interessante notare la discrepanza numerica fra quelle trattate con rito “abbreviato” e quelle a rito “ordinario”. È da rilevare come il decremento delle istanze trattate con rito “ordinario” costituisce ragionevolmente un primo *feedback* positivo dell’efficacia del Regolamento insieme ai casi di adeguamento spontaneo. L’utente-tipo del *web* è probabilmente più responsabilizzato oggi rispetto al passato sulle problematiche relative alla proprietà intellettuale su Internet.

La figura seguente (Figura 1.3.2), invece, consente di avere informazioni utili relativamente alle tipologie di opere oggetto di procedimento, distinte per classe di rito. Quelle che, in valore assoluto, presentano un maggior numero di istanze sono le opere audiovisive per le quali è stato preferito il rito abbreviato rispetto a quello ordinario. A seguire, si collocano le opere sonore.

L’Autorità, da quando il Regolamento è entrato in vigore, ha effettuato un’attività di monitoraggio volta a valutare il grado di efficacia della misura proposta. A questo riguardo si segnala che il numero di adeguamenti spontanei (123 negli ultimi due anni, pari al 37% del totale dei procedimenti avviati), rappresenta il segno più chiaro dell’efficacia del regolamento e di una sensibilità sempre ampia degli utenti del *web* nei confronti della tutela della legalità.

Ulteriore dato di rilievo è rappresentato dagli ordini di disabilitazione dell’accesso (167 casi, pari

al 50% del totale dei procedimenti avviati), mediante blocco del *Domain Name System* (DNS), rivolto ai prestatori di servizi di *mere conduit* operanti sul territorio italiano. I siti oggetto di ordine di blocco del DNS ospitano principalmente film, serie tv e musica (italiana e straniera): a questi procedimenti è stato attribuito un carattere di urgenza tenuto conto dell’estensione della violazione – che coinvolge migliaia di opere – e dalla necessità di arginare in tempi rapidi il danno economico della pirateria su opere diffuse di recente sui mercati di riferimento. A queste si aggiungono le partite di calcio del Campionato di serie A e di altre competizioni calcistiche, che hanno interessato il 14% circa degli ordini di disabilitazione dell’Autorità.

La natura stessa delle opere oggetto di violazione, trattate con riti abbreviati, palesa un tipo di violazione che non riguarda la libertà di espressione o l’errore accidentale di qualche singolo utente: sono tutti casi in cui da parte dei trasgressori vi è una chiara intenzione di speculazione per motivi meramente economici, avvalendosi anche, nel 46,5% dei casi di disabilitazione dell’accesso, di società specializzate nella fornitura di servizi di anonimato in rete e di sistemi di mascheramento dei dati dell’utente.

La Tabella 1.3.1 illustra, invece, sinteticamente le attività svolte nel periodo di riferimento dall’Autorità in materia di tutela del diritto d’autore.

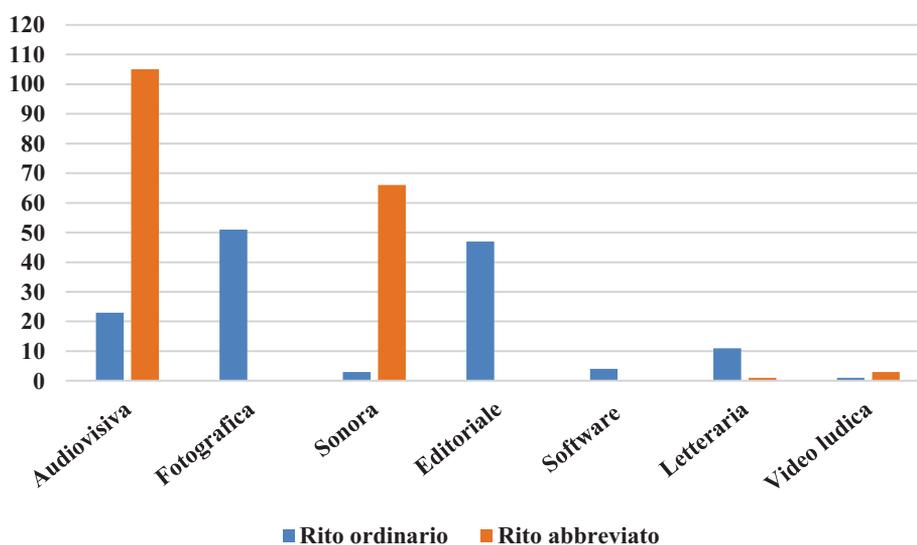


Figura 1.3.2 - Tipologie di opere oggetto di procedimento per rito (valori assoluti aprile 2014 - aprile 2016)

Tabella 1.3.1 - Principali statistiche sulle attività del diritto d'autore

Istanze pervenute per tipologia di opera	Numero RA2015	Numero RA2016
audiovisiva	86	136
editoriale	24	62
fotografica	49	19
letteraria	8	14
<i>software</i>	6	2
sonora	30	50
video-ludica	2	5
Istanze archiviate in via amministrativa prima dell'avvio del procedimento	40	45
Istanze in fase pre-istruttoria	4	-
Procedimenti avviati	134	197
di cui con rito ordinario	76	62
di cui con rito abbreviato	58	135
Procedimenti archiviati per ritiro dell'istanza	2	5
Procedimenti archiviati in via amministrativa per adeguamento spontaneo	70	53
Procedimenti conclusi con archiviazione da parte della CSP	12	16
Procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell'accesso	46	121
Diffida	-	1

I diritti sportivi

Relativamente alle attività previste dall'art. 6 del decreto legislativo n. 9 del 9 gennaio 2008 (c.d. Decreto Melandri), l'Autorità ha approvato le Linee-guida sulla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi per la Lega Italiana Calcio Professionisti (delibera n. 464/15/CONS). Sono state approvate anche le Linee-guida per la Lega Società di Pallacanestro Serie A, successivamente integrate dai diritti internazionali (delibera n. 83/15/CONS).

L'Autorità, inoltre, nel corso del 2015 ha proseguito con l'ordinaria attività ispettiva e sanzionatoria presso gli impianti ove si svolgono le competizioni sportive per verificare il rispetto della normativa di settore in materia di corretto esercizio del diritto di cronaca radiofonica/televisiva e dei diritti audiovisivi da parte delle emittenti radiotelevisive ed accertare eventuali violazioni del diritto di cronaca commesse dalle società organizzatrici o dai gestori delle competizioni (ad es. il diniego di accesso negli spazi idonei all'esercizio del diritto di cronaca agli operatori di comunicazione).

La tutela dei diritti individuali: minori e utenti

L'Autorità ha svolto un intenso lavoro di vigilanza in materia di tutela dei diritti dei minori che ha riguardato sia la registrazione ed il monitoraggio dell'emissione televisiva delle principali emittenti appartenenti a gruppi editoriali pubblici e privati, sia l'analisi del contenuto dei testi televisivi segnalati o, comunque, ritenuti meritevoli di approfondimento, attraverso rigorosi criteri metodologici suffragati da specifici studi e ricerche.

Nell'ambito del monitoraggio diffuso e continuativo delle trasmissioni in onda nell'intera giornata televisiva, l'Autorità ha incentrato l'attenzione su programmi e tematiche specifiche, riconducibili a diversi generi televisivi, anche in base alla contingenza dell'attualità o al risalto mediatico di particolari contenuti trasmessi sui canali nazionali. All'esito di tali attività, nei casi di sospetta violazione delle norme, l'Autorità ha avviato i relativi procedimenti sanzionatori. La Figura 1.3.3 illustra, da un lato, la distribuzione delle tipologie di provvedimento adottate e, dall'altro

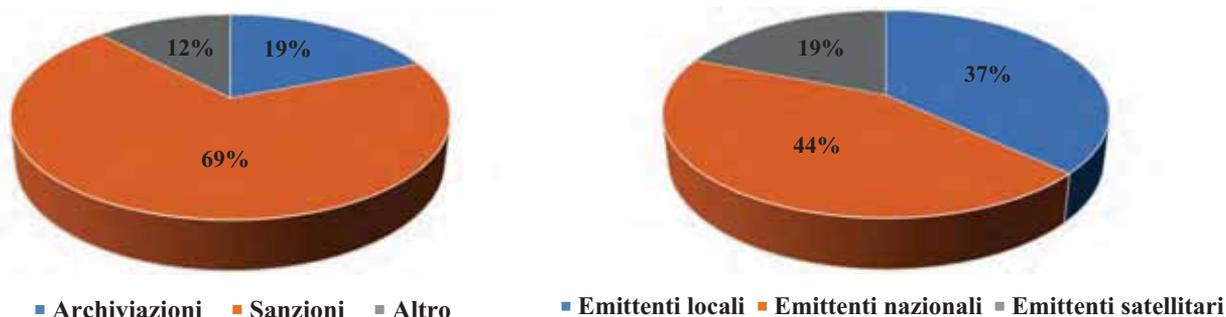


Figura 1.3.3 - Tipologie di provvedimenti adottati (a sinistra) ed emittenti coinvolte nei provvedimenti (a destra)

lato, quella delle emittenti coinvolte nei relativi provvedimenti.

L'evoluzione dell'attività di vigilanza segue un *trend* caratterizzato da un diffuso rallentamento dell'attività procedimentale, grazie all'efficacia dell'azione regolatoria dell'Autorità che ha chiarito sia i criteri di classificazione dei programmi gravemente nocivi, sia le caratteristiche tecniche dei sistemi di filtraggio e di controllo parentale.

Attraverso mirati incontri di formazione ed un costante lavoro di coordinamento, l'Autorità ha condiviso il modello e i criteri di analisi del contenuto dei testi televisivi con i Co.re.com allo scopo di armonizzare l'attività di vigilanza e di monitoraggio, in ambito locale, all'esperienza maturata negli anni dall'Autorità in materia di tutela dei minori. Ciò ha comportato l'apertura di procedimenti in capo all'emittenza locale i cui esiti sono stati vagliati e oggetto di provvedimenti da parte dell'Autorità (cfr. Tabelle A7 e A8 dell'Appendice).

In coerenza con gli orientamenti emersi dal Libro Bianco Media e Minori, è da evidenziare che i Co.re.com. hanno svolto una intensa attività sul territorio di sensibilizzazione dei cittadini, anche di minore età, volta alla alfabetizzazione mediatica.

Infine, alla luce dei positivi risultati conseguiti dai precedenti lavori di ricerca, l'Autorità ha avviato le attività di aggiornamento del Libro Bianco Media e Minori in collaborazione con il CENSIS anche al fine di approfondire l'analisi relativa al consumo e alla fruizione dei media digitali da parte dei soggetti

minori, e alle conseguenti necessità di intervento normativo e regolamentare.

L'Osservatorio delle garanzie per i minori e dei diritti fondamentali della persona su Internet, istituito nel 2014, ha avviato un'attività di collaborazione con il mondo accademico e con le associazioni dei consumatori. Nell'ambito del Tavolo permanente di confronto con le associazioni dei consumatori, attivo presso l'Autorità, è stato costituito uno specifico gruppo di lavoro destinato a favorire l'interazione con il mondo dell'associazionismo per l'individuazione di azioni concrete a tutela dei diritti fondamentali della persona su Internet.

Comunicazione politica

L'Autorità, applicando il nuovo orientamento giurisprudenziale scaturito da due sentenze del Consiglio di Stato (n. 6066 e n. 6067 del 10 dicembre 2014), ha concluso, con l'archiviazione, quattro procedimenti relativi alla verifica del grado di pluralismo nei notiziari nazionali e regionali, relativamente al periodo non elettorale. Tali procedimenti hanno considerato non solo il dato quantitativo, ma anche l'agenda politica e il dettaglio degli argomenti trattati, con riferimento al complesso dell'offerta informativa.

Per quanto riguarda la *par condicio* elettorale si evidenzia che la disciplina adottata per tutti i *referendum* in ambito locale (delibera n. 89/14/CONS) – fatta eccezione per quelli costituzionalmente previsti – è stata applicata anche ai sei *referendum* consultivi, propositivi ed abrogativi di pertinenza locale

occorsi nel periodo considerato, senza dar luogo ad ulteriori regolamenti.

Nel corso del 2015, si sono svolte in un'unica data (31 maggio 2015) le consultazioni per le elezioni in sette Regioni: Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Umbria, Campania e Puglia (delibera n. 166/15/CONS) e per le elezioni di 1.066 comuni, incluso il turno straordinario elettorale per i comuni in Trentino Alto Adige (15 novembre 2015) e in Sicilia (29 novembre 2015) (delibera n. 165/15/CONS). Durante tali campagne elettorali, l'Autorità – che ha approntato un'apposita Unità dedicata alla *par condicio* – ha adottato provvedimenti che hanno riguardato principalmente fattispecie di comunicazione istituzionale e parità di trattamento dei soggetti politici nei programmi di informazione.

In occasione del referendum popolare indetto per il 17 aprile 2016, avente ad oggetto l'abrogazione parziale dell'art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alla durata delle autorizzazioni per le esplorazioni e le trivellazioni dei giacimenti in mare già rilasciate, è stato emanato lo specifico regolamento (delibera n. 73/16/CONS) ed è stato adottato un provvedimento di richiamo per il rispetto dei principi in materia di informazione nei notiziari e nei programmi informativi.

La Tabella 1.3.2 mostra il complesso delle attività espletate dall'Autorità, nell'ultimo anno, in materia di *par condicio* e la Figura 1.3.4, riporta in dettaglio l'attività svolta per tipo di provvedimento.

Tabella 1.3.2 - Procedimenti in materia di *par condicio* per tipo di comunicazione

Informazione nazionale - Regionali 2015	26
Informazione nazionale - Referendum 2016	1
Informazione locale - Amministrative 2015	6
Comunicazione istituzionale	21
Sondaggi	1

Comunicazione commerciale televisiva e radiofonica

In materia di comunicazione commerciale audiovisiva, la vigilanza ed il monitoraggio della programmazione televisiva e radiofonica ha dato seguito ad un'attività sanzionatoria, di cui alle tabelle allegate in Appendice (Cfr. Tabella A9), che è risultata più efficace non solo grazie all'entrata in vigore del Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni (delibera n. 410/14/CONS e successive modifiche e integrazioni), ma anche a seguito dell'adozione delle "Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni" (delibera n. 265/15/CONS).

Pubblicità istituzionale

L'art. 41 del Testo unico prevede l'obbligo per gli enti pubblici di destinare una percentuale delle somme complessivamente spese per fini di pubblicità istituzionale a favore dell'emittenza privata radiote-

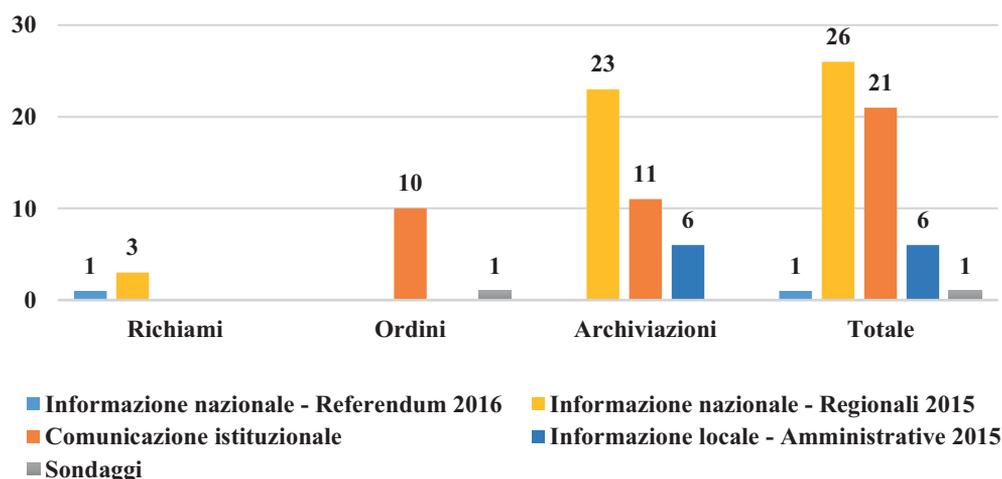


Figura 1.3.4 - Procedimenti in materia di *par condicio* per tipo di provvedimento

levisiva locale (15%) e dei giornali quotidiani e periodici (50%), nonché di comunicare annualmente la destinazione delle somme a tal fine spese all'Autorità.

Nel periodo di riferimento, a seguito dell'espletamento di un monitoraggio a campione nei confronti delle Regioni, riferito agli esercizi finanziari dal 2010 al 2013, sono stati istruiti e conclusi 17 procedimenti – avviati tra i mesi di dicembre 2014 e aprile 2015 – per violazione delle quote di cui all'articolo 41, comma 1 del TUSMAR o per l'omesso invio delle comunicazioni contenenti i dati in questione. A tale riguardo, si segnala la costante e proficua interlocuzione avviata con gli enti pubblici interessati, al fine di chiarire e rendere più agevole l'applicazione della norma sulle cui modalità applicative l'Autorità si riserva di intervenire (cfr. Tabella A10 dell'Appendice).

Gli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione e la pubblicazione e la diffusione dei sondaggi

L'attività di vigilanza dell'Autorità ha interessato sia la *governance* dei soggetti realizzatori delle indagini, sia le metodologie da essi adottate. Al fine di individuare un'organizzazione in grado di assicurare la partecipazione di tutte le componenti del settore radiofonico, ivi comprese quelle del mercato pubblicitario, sono proseguiti nell'anno di riferimento i lavori del tavolo tecnico appositamente costituito con la delibera n. 320/11/CSP. Sono proseguite, peraltro, le attività di controllo sul corretto adempimento degli obblighi in capo a tutti i soggetti realizzatori delle indagini, in ottemperanza a quanto stabilito dalla delibera n. 130/06/CSP.

Per quanto riguarda l'ascolto televisivo, a seguito della vicenda che ha interessato nel mese di ottobre 2015 parte delle famiglie del *panel* Auditel (vicenda che ha determinato il venir meno del vincolo di riservatezza dei nominativi), l'Autorità ha emanato un provvedimento con alcune specifiche prescrizioni nei confronti della società, finalizzate a soddisfare esigenze di trasparenza nel processo di sostituzione integrale del campione (delibera n. 192/15/CSP). Lo stato di avanzamento del rinnovo del *panel*, ad oggi, non ha evidenziato alcuna criticità.

Tenuto conto della continua evoluzione tecnologica e delle diverse modalità di fruizione dei me-

dia, l'Autorità sta valutando l'avvio un'indagine conoscitiva riguardante i sistemi di rilevazione.

Relativamente alla pubblicazione e alla diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, l'Autorità ha proceduto alla verifica della completezza e correttezza delle note informative pubblicate sulle diverse testate e dei documenti trasmessi dagli istituti di ricerca realizzatori dei sondaggi. Sul sito istituzionale dell'Autorità, previo riscontro della loro conformità, sono stati pubblicati 419 documenti. La verifica della corretta pubblicazione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa è stata anche oggetto di un'attività sperimentale di monitoraggio a campione – in alcuni periodi selezionati dell'anno – dei Co.re.com.. A seguito di questa attività, i mezzi di comunicazione di massa hanno proceduto ad adeguarsi spontaneamente alla normativa vigente, su invito dei suddetti Comitati. Solo in un caso l'Autorità ha dovuto procedere ad irrogare un ordine (delibera n. 337/15/CONS) la cui inottemperanza è stata sanzionata con un'ordinanza ingiunzione emanata ai sensi dell'art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997.

Obblighi di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti

Con riferimento alle quote di programmazione e di investimento in opere europee e di produttori indipendenti, previste dall'articolo 44 del TUSMAR, nel periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato l'attività di verifica dei dati comunicati dai soggetti obbligati per l'anno 2014. Le risultanze di tali attività sono illustrate nelle figure seguenti, che offrono, anche grazie all'utilizzo di una nuova metodologia di raccolta dati, un più ricco *set* di informazioni e un più ampio spettro di analisi.

I dati raccolti sono la risultante delle dichiarazioni rese dai soggetti obbligati e sono tutt'ora oggetto di verifica da parte dell'Autorità.

Per quanto riguarda gli obblighi di programmazione di opere europee, di cui all'articolo 44, comma 2, del TUSMAR, si registra un sostanziale e generalizzato rispetto dell'obbligo in oggetto, con risultati che tendenzialmente si attestano al di sopra della soglia minima stabilita *ex lege*. La Figura 1.3.5 riporta le quote di programmazione di opere europee, così come comunicate dai nove principali *broadcaster* nazionali.

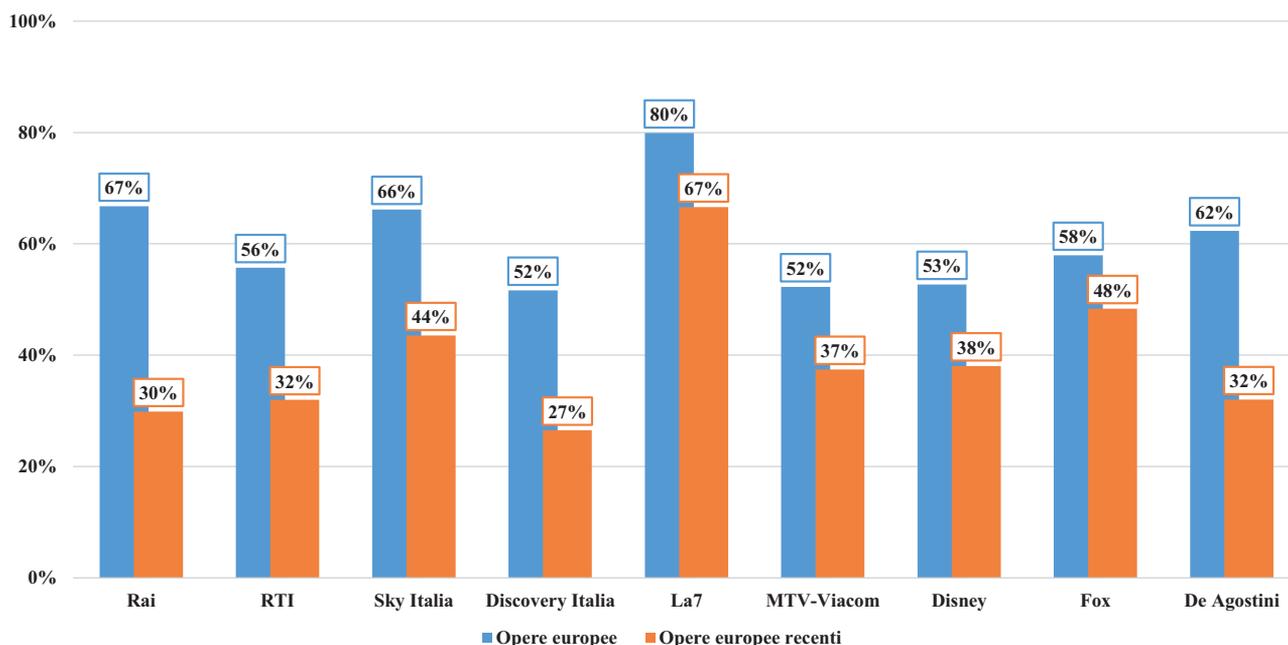


Figura 1.3.5 - Quote di programmazione di opere europee per operatore (anno 2014)

Il valore medio della programmazione di opere europee si attesta intorno al 61%, risultando dunque superiore di circa 11 punti il limite minimo, pari al 50% delle ore di programmazione complessive. Se si analizzano le quote dei singoli, si registra un intervallo di riferimento che va da un estremo inferiore, pari al 52%, riconducibile a Discovery e a Viacom-MTV, ad uno superiore, pari all'80%, riferibile a La7. Per quanto riguarda, il dato sulle opere europee recenti, il valore medio si attesta at-

torno al 39%, con valori estremi rispettivamente pari al 27% di Discovery e al 67% de La7, in linea con il limite minimo pari al 10% delle ore di programmazione.

Anche rispetto al limite del 20% per singolo canale, secondo quanto comunicato dai soggetti obbligati, si registra un sostanziale allineamento rispetto della soglia stabilita dalla delibera n. 66/09/CONS. La Figura 1.3.6 riporta i dati relativi alla programmazione di opere europee e di opere

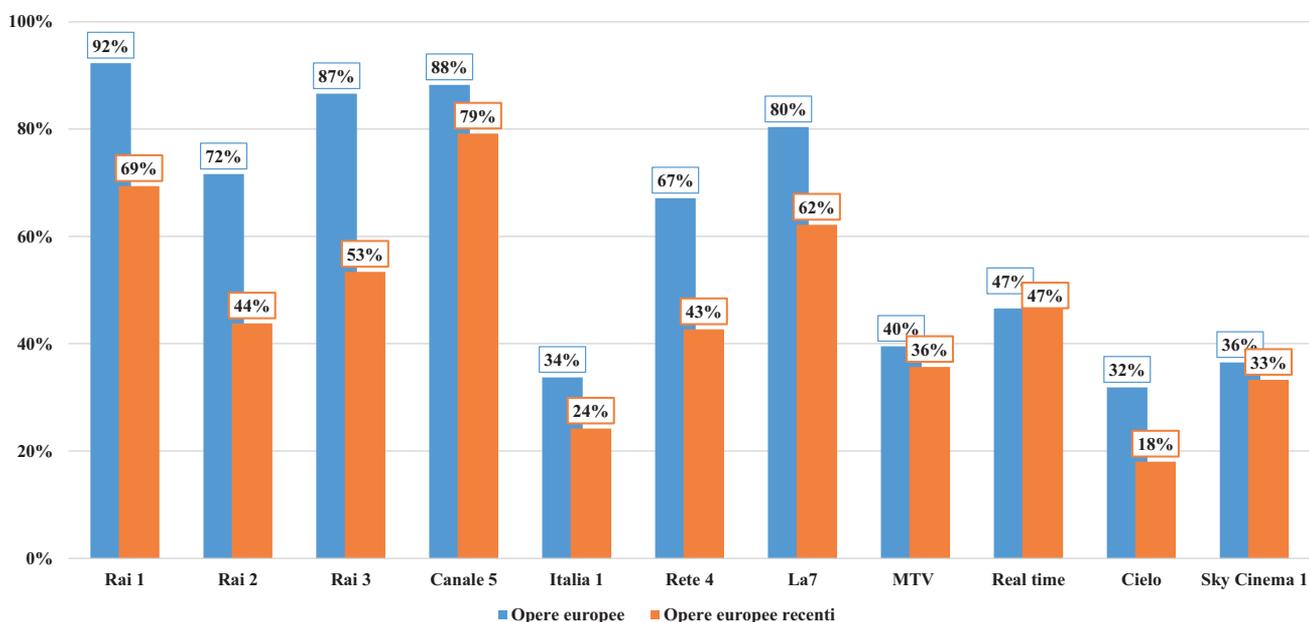


Figura 1.3.6 - Quote di programmazione di opere europee per singolo canale (anno 2014)

europee recenti nei principali palinsesti, così come dichiarati. L'intervallo di riferimento evidenzia un dato medio pari al 61%, con un valore minimo pari al 32% riconducibile a Cielo e un valore massimo pari all'92% riferito a Rai 1. Dall'analisi dei dati riportati in figura emerge come siano i canali "classicamente" generalisti a privilegiare la trasmissione di opere europee. Con riferimento, invece, alle opere europee recenti, il dato medio, si attesta intorno al 46%, con un estremo superiore del 79% di Canale 5 e uno inferiore del 18% di Cielo.

Per quanto riguarda gli obblighi di investimento in produzione di opere europee di produttori indipendenti previste dal comma 3 dell'art. 44 del TU-SMAR, nel 2014 il valore complessivo degli investimenti dichiarati dalle 10 maggiori emittenti assoggettate in termini di ascolti risulta esser pari a 679 milioni di euro. Gli investimenti si sono orientati prevalentemente verso tre generi di opere: la *fiction*, cui è stato destinato il 32% del totale, l'intrattenimento con il 31% ed il cinema, con il 24%. Decisamente inferiori sono stati gli investimenti nei generi dell'animazione e dei documentari, che registrano, rispettivamente, il 3% ed il 2% del totale. Altri generi hanno raccolto l'8% del totale (Cfr. Figura 1.3.7).

Con riferimento alle tipologie di investimento, si sottolinea come le emittenti ricorrano a tutte le modalità previste ai sensi dell'art. 44. Nel dettaglio le Figure 1.3.8 e 1.3.9, che rappresentano sia la distribuzione percentuale delle tipologie di investi-

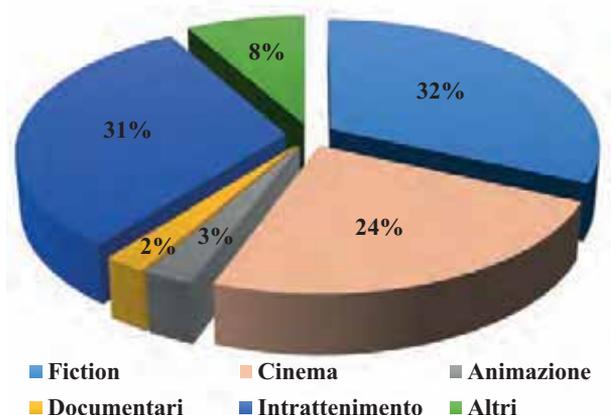


Figura 1.3.7 - Quote di investimento per genere di opere (anno 2014)

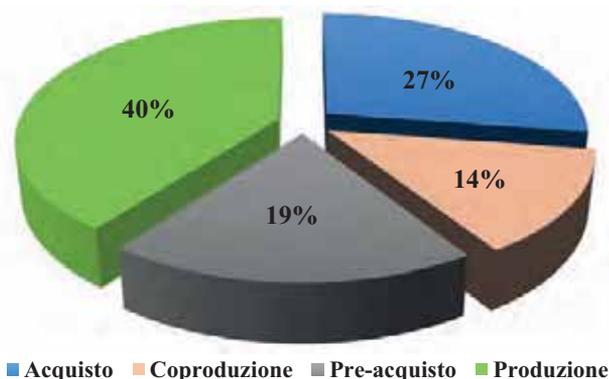


Figura 1.3.8 - Distribuzione delle tipologie di investimento (anno 2014)

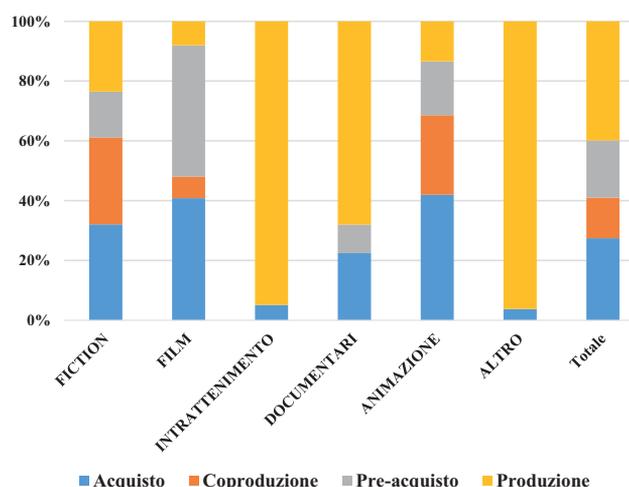


Figura 1.3.9 - Utilizzo delle modalità di investimento per tipologia di opere (anno 2014)

mento, sia l'utilizzo delle modalità di investimento per tipologia di opere, mostrano come gli investimenti mediante produzione rappresentano il 40% del totale: questa modalità è particolarmente usata per i prodotti di intrattenimento e per i documentari. L'acquisto costituisce il 27% del totale, e viene impiegato soprattutto per quanto riguarda opere di *fiction* e film, nonché per l'animazione e, in misura minore, per i documentari. Il pre-acquisto, tipico dell'investimento in prodotti cinematografici, costituisce il 19% del totale, mentre la coproduzione, utilizzata principalmente per le opere di *fiction* e animazione (ma a cui si ricorre ancora poco per le opere cinematografiche), si attesta al 14%.

1.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale

Il settore dei servizi postali è un ambito in cui l'intervento regolamentare si accompagna ad una serie di cambiamenti normativi e di mercato che richiedono un'impostazione specifica; considerata la sua recente apertura, risulta ancora necessario un orientamento fortemente incentrato sulla promozione della concorrenza e sulla tutela degli utenti finali, in attesa che il percorso regolatorio intrapreso possa esplicare completamente i propri effetti.

Le previsioni della Legge di stabilità 2015 e gli interventi dell'Autorità

In un contesto di crescente contrazione dei volumi postali e di conseguente aumento dei costi di fornitura del servizio universale postale, la legge di stabilità 2015, nel quadro del contenimento complessivo della spesa pubblica, ha modificato il quadro normativo ad esso relativo. Al fine di adeguare i livelli di servizio allo specifico contesto tecnico, economico e sociale di riferimento ed assicurare la sostenibilità economica dell'onere del servizio universale per i prossimi anni, il Legislatore è intervenuto riducendo il valore massimo dell'onere riconosciuto a Poste Italiane S.p.A. (di seguito anche P.I.) a partire dall'anno 2015⁷.

Sulla base di quanto previsto dalla legge di stabilità, l'Autorità, nel corso del 2015 ha adottato due importanti provvedimenti: uno sulle nuove modalità di recapito degli invii postali a giorni alterni (delibera n. 395/15/CONS), l'altro sulle tariffe e gli *standard* di qualità del servizio postale universale di corrispondenza (delibera n. 395/15/CONS).

Le due decisioni sono volte a ridurre (con riferimento alle modalità di recapito) o coprire (con riferimento al prezzo dei servizi) i costi del servizio universale, in modo coerente con i mutati bisogni dei cittadini e dei consumatori; nel contempo consentono maggiore flessibilità nel modulare offerte alla clientela, per testare nuove formule che diano risposta alla minore domanda di servizi tradizionali

di corrispondenza e possano invertire la tendenza di forte calo nei volumi.

In particolare, con la delibera relativa alla modalità di recapito a giorni alterni, l'Autorità ha definito i criteri che devono essere rispettati per individuare i Comuni interessati dalla misura, in virtù delle particolari circostanze, anche di natura geografica, che caratterizzano l'ambito del recapito postale sul territorio italiano.

L'attuazione del recapito a giorni alterni (secondo lo schema bisettimanale, lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì) avverrà in tre fasi successive avviate rispettivamente a partire dal 1° ottobre 2015, dal 1° aprile 2016 e non prima del mese di febbraio 2017. La prima fase ha coinvolto una ristretta fascia di popolazione (pari allo 0,6% della popolazione nazionale) fino al massimo del 25% nella fase conclusiva.

Dopo la prima fase, nel caso in cui si verificino criticità, l'Autorità ha il potere di intervenire inibendo l'ulteriore prosecuzione del recapito a giorni alterni o stabilendo particolari condizioni volte a salvaguardare la regolarità del servizio o la realizzazione degli obiettivi previsti di contenimento dei costi.

Nell'ambito del procedimento che ha portato all'adozione della delibera n. 395/15/CONS, è emersa l'incidenza del modello di recapito a giorni alterni sulla distribuzione in abbonamento dei prodotti editoriali (quotidiani e periodici), in particolare per le imprese che, a livello nazionale e locale, utilizzano il servizio postale come principale canale di diffusione. Per tale categoria di utenti l'Autorità ha ritenuto che la modalità di recapito a giorni alterni non fosse idonea ad assicurare un'adeguata fruizione del servizio, potendo precludere l'accesso all'informazione contenuta nelle predette testate. Quest'ultima richiede, infatti, di essere diffusa con immediatezza, al fine di assicurare l'attualità delle notizie e preservare, conseguentemente, il valore economico del prodotto editoriale.

Pertanto, in virtù del principio di proporzionalità dell'intervento regolamentare, l'Autorità ha richiesto a Poste Italiane di formulare un'apposita

⁷ Il Contratto di Programma 2016-2019 ha posposto al 2016 la data a partire dalla quale sarà valido il limite massimo di 262,4 milioni di euro.

offerta commerciale volta ad assicurare la distribuzione dei prodotti editoriali anche nei giorni in cui il servizio universale non è erogato, cioè nelle aree interessate dal recapito a giorni alterni. Secondo l’Autorità, tale offerta deve essere orientata a criteri di equità e ragionevolezza ed essere rispettosa non solo del principio di sostenibilità del servizio, ma anche del principio di abbordabilità del prezzo praticato agli utenti finali. L’Autorità ha valutato positivamente l’offerta pervenuta da Poste Italiane nel mese di febbraio 2016.

Con riferimento invece alla manovra tariffaria, l’Autorità ha stabilito che, dal 1° ottobre 2015, Poste Italiane pratici, per il servizio di posta ordinaria formato *standard* (reintrodotta dalla legge di stabilità 2015), un prezzo non superiore a 0,95 euro/invio. Il nuovo servizio di posta ordinaria (caratterizzato da tempi di consegna entro il quarto giorno lavorativo) assolverà le funzioni di corrispondenza di base, al momento assolte dal servizio di posta prioritaria. Quest’ultimo è sostituito da un nuovo servizio che, oltre a garantire la consegna entro il primo giorno lavorativo, comprenderà un servizio accessorio di rendicontazione degli esiti della consegna. Dal 1° ottobre 2015 Poste Italiane pratica per il nuovo servizio di posta prioritaria prezzi ragionevoli, trasparenti, non discriminatori e accessibili all’insieme degli utenti. L’Autorità si è riservata comunque la facoltà di rimodulare i prezzi ove riscontri un degrado non occasionale della qualità dei servizi.

Restituzione degli invii postali

L’Autorità ha concluso il procedimento volto a definire le condizioni giuridiche ed economiche per la restituzione degli invii postali affidati dai mittenti ad operatori diversi da Poste Italiane e rinvenuti nella rete di quest’ultima. Si tratta di un fenomeno rilevato solo recentemente in seguito al completamento del processo di liberalizzazione del mercato

postale e per il quale l’Autorità aveva introdotto l’obbligo per Poste Italiane di restituire gli invii rinvenuti nella propria rete, affidando però alla libera contrattazione tra le parti la definizione delle condizioni e dei termini di tale restituzione, nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione tra le condizioni usate per i propri mittenti e quelle applicate agli operatori concorrenti. Nell’ipotesi di mancato accordo tra le parti era stata prevista la possibilità di chiedere l’intervento dell’Autorità.

In considerazione delle riscontrate difficoltà nelle trattative tra gli operatori e Poste Italiane (rese evidenti dalla sottoscrizione di accordi in numero irrisorio rispetto a quello degli operatori presenti sul mercato)⁸ e considerata la necessità di assicurare il corretto svolgimento del servizio postale a tutela di tutti gli utenti, l’Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per stabilire le “condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane” (delibera n. 564/14/CONS). Tali condizioni sono state approvate con un provvedimento in base al quale: a) per la consegna diretta degli invii, il prezzo praticato da Poste Italiane è commisurato allo standard di consegna⁹, anche tenuto conto dei servizi offerti alla clientela *business* per gli invii singoli di corrispondenza; b) per ciascuna modalità di consegna diversa dalla consegna diretta, i prezzi praticati da Poste Italiane rispecchiano i costi sostenuti per le attività strettamente connesse al servizio di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella sua rete, secondo un criterio di “costo evitabile” (delibera n. 621/15/CONS)¹⁰.

L’attività di vigilanza nel mercato dei servizi postali

Nell’anno trascorso è stata rafforzata l’azione di vigilanza attraverso l’intensificazione dell’attività ispettiva svolta, in collaborazione con il Corpo della

⁸ Gli accordi complessivamente conclusi sono sei, a fronte di un numero di operatori postali che si attesta alla cifra di circa 2.500. (cfr. <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/comunicazioni/postale/area-operatori-postali>).

⁹ Termine massimo concesso a Poste Italiane, che include la comunicazione all’AO del numero degli invii rinvenuti e la restituzione degli stessi.

¹⁰ In altri termini, il prezzo corrisposto dall’operatore alternativo per il servizio deve consentire a Poste Italiane di recuperare i costi che non sosterebbe se non fornisse tale servizio. I costi evitabili, infatti, corrispondono alla differenza tra i costi sostenuti da Poste Italiane per fornire l’intera gamma dei suoi servizi e i costi sostenuti dalla stessa per fornire l’intera gamma di servizi eccetto il servizio di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella sua rete.

Guardia di Finanza, tenendo conto dei principali problemi del settore rilevati durante i primi anni di esercizio delle competenze attribuite all'Autorità.

Nel corso del 2015, e nel primo trimestre del 2016, sono state avviate 25 attività preistruttorie di vigilanza che hanno portato all'avvio di 12 procedimenti sanzionatori nei confronti di Poste Italiane S.p.A. e uno nei confronti del corriere espresso GLS (*General Logistics Systems Italy S.p.A.*). A questi procedimenti sanzionatori, molti dei quali ancora in corso, vanno aggiunti i circa 90 procedimenti sanzionatori avviati e conclusi nei confronti di altrettanti operatori postali minori che non hanno versato al Ministero dello sviluppo economico il contributo per il rilascio del titolo. Complessivamente nel 2015 sono state irrogate sanzioni per un importo pari a circa 800.000 euro, di cui 296.000 euro a Poste Italiane.

La gestione della notifica degli atti giudiziari

Nell'attività di verifica sulla qualità dei servizi sono stati riscontrati disservizi nella gestione delle procedure di notificazione degli atti giudiziari a mezzo posta, di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, affidate in esclusiva a Poste Italiane.

Pur essendone prevista l'abolizione nel disegno di legge dell'aprile del 2015¹¹, la fornitura di tale servizio, per motivi di ordine pubblico, è tuttora oggetto di riserva a favore della società incaricata di fornire il servizio universale postale.

Nel corso dei primi anni di attività nel settore postale, numerose sono state le segnalazioni sia da parte di singoli utenti sia da parte di associazioni di professionisti. L'Autorità, pertanto, ha svolto una più intensa attività di verifica del "processo produttivo" posto in essere da Poste Italiane e del funzionamento della sua rete, relativamente sia alla fase di notificazione dell'atto giudiziario sia a quella successiva, e alle altre conseguenti, relative alla restituzione al mittente dell'avviso di ricevimento.

Le attività ispettive, svolte soprattutto presso i principali Centri primari di distribuzione (CPD) sulla dorsale nazionale delle città di Roma, Napoli e Milano, nel periodo compreso tra giugno e novembre

del 2015, hanno evidenziato un livello qualitativo non adeguato alle caratteristiche di certezza e continuità che dovrebbero contraddistinguere il servizio.

Le violazioni accertate derivano da criticità riscontrate nei flussi logistico-postali; in particolare, si segnala la gestione dell'avviso di ricevimento, la cui regolare gestione è risultata troppo spesso non adeguata e priva di specifiche attività di controllo di conformità della tempistica. L'avviso di ricevimento, nell'ambito del procedimento di notifica a mezzo posta, è, infatti, ancora l'elemento indispensabile per dimostrare l'avvenuta notifica e ciò dovrebbe imporre livelli di qualità elevati mentre, al contrario, nel corso delle attività ispettive sono state rilevate situazioni diffuse di irregolarità (numerose e ingiustificate giacenze di atti giudiziari e avvisi di ricevimento).

Il monitoraggio della qualità del servizio universale

L'attività di monitoraggio della qualità del servizio universale e l'accertamento degli scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati, è rilevante sia perché comporta l'applicazione di penali sia per la determinazione dei prezzi secondo le previsioni dei contratti di programma fino al 2011, oltre a rappresentare un elemento essenziale per la verifica quinquennale sull'affidamento del servizio universale (art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 261/99).

L'Autorità, per la verifica, su base campionaria della qualità del servizio postale universale, deve avvalersi di un organismo specializzato indipendente; a tal fine per il periodo luglio 2013 – giugno 2016, al termine di una procedura di gara, è stata selezionata la società IZI S.p.A..

Nel corso dell'ultimo anno sono emersi presunti comportamenti scorretti all'interno di Poste Italiane volti ad alterare il sistema di monitoraggio della qualità del servizio universale di IZI S.p.A. e a fuorviare le conseguenti attività di vigilanza dell'Autorità. In questo contesto, nel rispetto delle attribuzioni della magistratura ordinaria e contabile, sono stati acquisiti dati e informazioni per delineare un quadro più definito anche sotto il profilo del possibile danno era-

¹¹ Cfr. "Disegno di legge n. 3012 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" presentato il 3 aprile 2015 la liberalizzazione del settore – disponibile all'indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/126?pd1=3012>.

riale conseguente alle illecite interferenze nel sistema di monitoraggio della qualità del servizio universale e alle conseguenti attività di vigilanza dell'Autorità.

Inoltre con riferimento alle verifiche della qualità relative alla normativa in materia di standard minimi degli uffici postali nei periodi estivi, che impone obblighi relativi all'apertura o rimodulazione oraria degli uffici, con i connessi oneri informativi, l'Autorità ha verificato il rispetto delle prescrizioni volte ad assicurare l'affidabilità e la regolarità del servizio svolto dagli uffici postali, comprese le prescrizioni che assicurano l'accesso degli utenti alle forme di tutela ad essi riconosciute. Ciò al fine di evitare che la rimodulazione dell'orario estivo degli uffici postali possa peggiorare la qualità delle informazioni normalmente rese nel corso dell'anno agli utenti. In tale ambito, sono stati avviati due procedimenti sanzionatori.

Infine, proprio sul tema della necessaria informativa negli uffici aperti al pubblico del fornitore del servizio universale, è stata svolta una intensa attività di vigilanza tesa al miglioramento della qualità e dei contenuti disponibili alla clientela in un'ottica di trasparenza informativa e disponibilità della documentazione presso il personale di sportello.

Il monitoraggio dei piani di razionalizzazione degli uffici postali e delle strutture di recapito

L'Autorità ha il compito di vigilare sul rispetto delle norme volte a garantire la coesione sociale ed economica sul territorio nazionale attraverso la rete degli uffici postali, pur nel rispetto delle previsioni legislative che, anche di recente, hanno riaffermato la centralità dei vincoli di bilancio e l'esigenza di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale. La normativa di riferimento è contenuta sia nel contratto di programma per gli anni 2015-2019, sia nella regolamentazione adottata dall'Autorità. Il contratto di programma prevede (art. 2 comma 5) che Poste Italiane trasmetta un "[...] elenco, da aggiornare con cadenza annuale, degli uffici postali [...] che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, unitamente al piano di intervento ed ai relativi criteri per la progressiva razionalizzazione della loro gestione". L'Autorità verifica che i piani di razionalizzazione siano redatti in conformità ai criteri previsti dalla delibera n. 342/14/CONS e dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008.

Con riferimento alla pianificazione degli interventi per l'anno 2015, riveste particolare interesse lo scostamento rilevato tra quelli effettivamente realizzati e quelli preventivati: 492 su 579 in materia di rimodulazione oraria, 180 su 347 per ciò che riguarda le chiusure.

Il risparmio di costi stimato, sulla base degli interventi effettuati, risulta pari a circa 15,5 milioni di euro.

Il contrasto delle attività abusive a tutela della concorrenza nel mercato dei servizi postali

Il mercato dei servizi postali si caratterizza, oltre che per l'elevato numero di operatori postali attivi, per un notevole numero di imprese che operano sul territorio, pur non essendo in possesso del titolo abilitativo richiesto (delibera n. 129/15/CONS). Al fine di eliminare il problema delle attività abusive, più volte segnalate anche da operatori attivi sul mercato, è stata avviata una proficua attività con il Corpo della Guardia di Finanza, al fine di ristabilire il rispetto delle regole nel settore e consentire lo sviluppo di una corretta concorrenza.

A seguito dei primi interventi ispettivi effettuati nel corso dello scorso anno, sono stati avviati i primi procedimenti sanzionatori nei confronti di soggetti, localizzati in diverse parti del territorio nazionale, che svolgevano attività postale, realizzando in alcuni casi anche livelli di fatturato considerevoli, senza essere in possesso del titolo abilitativo richiesto. L'attività di contrasto dell'abusivo esercizio dell'attività postale proseguirà anche in considerazione della prossima scadenza del termine concesso agli operatori per conformare il titolo abilitativo ad essi rilasciato alle disposizioni contenute nel regolamento approvato con la delibera n. 129/15/CONS.

1.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti

Come illustrato nell'introduzione di questo capitolo, sussistono ampie ragioni per sviluppare e garantire un livello coerente di protezione ai consumatori di servizi di comunicazioni elettroniche nell'era digitale. Per l'Autorità, l'azione di tutela si declina compiutamente indirizzando i propri interventi verso definiti obiettivi strategici ossia (i) garantire certezza di diritto nelle relazioni tra consu-

matori e fornitori dei servizi, (ii) assicurare la trasparenza delle informazioni, (iii) ridurre le barriere alla mobilità degli utenti, (iv) promuovere standard minimi di qualità dei servizi, (v) vigilare sulla fornitura del servizio universale.

Tali obiettivi, nel corso dell'ultimo anno, sono stati perseguiti operativamente attraverso diverse iniziative quali: l'aggiornamento del quadro regolamentare per adeguarne la rispondenza ad un ambiente di tipo convergente; lo sviluppo di strumenti funzionali a una maggior consapevolezza degli utenti su prezzi e qualità dei servizi; la vigilanza sui comportamenti degli operatori e sulle modalità di fornitura dei servizi, anche attraverso il più efficace coordinamento tra norme generali a tutela dei consumatori e specifica normativa di settore.

Le iniziative regolamentari

Un quadro regolamentare adeguato e al passo con i tempi serve a mantenere la fiducia dei consumatori in un mercato in continua evoluzione. Nel corso dell'ultimo anno, coerentemente con gli obiettivi specifici esposti nella precedente Relazione, le attività si sono concentrate sulla revisione della regolamentazione, con particolare riferimento alle norme che disciplinano gli obblighi di trasparenza e di pubblicazione delle informazioni.

L'analisi del mercato e le indicazioni provenienti dalle segnalazioni dei consumatori, evidenziano che la crescente complessità delle offerte non si è adeguatamente accompagnata ad un miglioramento nella qualità e nell'accessibilità delle informazioni, richiedendo conseguentemente specifici correttivi da parte del regolatore. In tale direzione, a conclusione di un ampio processo di consultazione pubblica, l'Autorità ha approvato il nuovo Regolamento recante disposizioni a tutela dell'utenza in materia di contratti relativi alla fornitura di beni e servizi di comunicazioni elettroniche (delibera n. 519/15/CONS). Con questo Regolamento, anche alla luce delle modifiche normative introdotte dal decreto legislativo n. 21/2014, si è inteso rafforzare le specifiche garanzie nei confronti degli utenti di comunicazioni elettroniche.

Le nuove norme ribadiscono il principio della responsabilità degli operatori nel garantire che i consumatori siano messi in condizione di comprendere effettivamente tutti gli elementi della proposta

contrattuale. Agli operatori è richiesto, infatti, di adottare ogni iniziativa per adeguare i modelli di contratto e assicurare che, prima della sottoscrizione, gli utenti abbiano accesso a informazioni accurate e facilmente comprensibili su prezzi, caratteristiche e condizioni di uso delle offerte. Il regolamento introduce inoltre dettagliate disposizioni in relazione alle comunicazioni cui gli operatori sono tenuti in caso di modifiche alle condizioni contrattuali. Un consistente numero di consumatori ha infatti lamentato che l'informazione sulle modifiche alle condizioni contrattuali spesso non è ben evidenziata ed è resa con modalità e caratteri di stampa tali da non facilitarne la comprensione. D'ora in avanti, invece, le comunicazioni agli utenti dovranno essere chiare, semplici ed efficaci e realizzate secondo un *format* stabilito dall'Autorità.

Con riferimento alla durata, per evitare che offerte promozionali molto vantaggiose ma vincolanti per lunghi periodi di tempo si traducano in ingiustificate barriere alla mobilità degli utenti, nessun contratto di servizio potrà più imporre un periodo di impegno iniziale superiore ai ventiquattro mesi. Gli operatori in ogni caso dovranno commercializzare almeno un'offerta con durata non superiore ai dodici mesi. Per garantire infine che l'acquisizione dei clienti avvenga secondo criteri di buona fede, correttezza e trasparenza, è incoraggiata l'adozione di codici di condotta con il coinvolgimento delle Associazioni dei consumatori.

Ad integrazione della disciplina così introdotta, con specifico riferimento ai contratti conclusi per telefono, l'Autorità, anche a seguito di un confronto con le altre Autorità nazionali di regolamentazione e garanzia – in particolare con l'Antitrust, quale Autorità competente in via generale sulla materia dei contratti a distanza – ha ritenuto opportuno fornire specifici orientamenti al mercato. A tal fine, con delibera n. 520/15/CONS sono stati approvati gli orientamenti che individuano le informazioni da fornire agli utenti nel corso della telefonata, ribadendo l'invio, prima della conclusione del contratto, di informazioni scritte, anche in forma telematica e chiarendo che il contratto può considerarsi vincolante per il consumatore solo a seguito di esplicita accettazione dell'offerta, eventualmente resa anche su supporto durevole.

In tema di trasparenza tariffaria e di fatturazione, si sono concluse le consultazioni pubbliche avviate

con delibera n. 23/15/CONS e delibera n. 181/15/CONS, aventi ad oggetto rispettivamente le nuove norme in materia di trasparenza della bolletta telefonica e una nuova disciplina per migliorare le informazioni tariffarie fornite agli utenti e consentire la realizzazione da parte dell'Autorità di un motore di calcolo per la comparazione delle offerte tariffarie. I procedimenti di consultazione sono stati caratterizzati da un'ampia partecipazione da parte di operatori e associazioni dei consumatori, che ha reso necessari approfondimenti a volte complessi anche di carattere tecnico. I provvedimenti finali sono in corso di approvazione.

Sempre sul fronte regolamentare, sono state svolte le attività propedeutiche all'avvio di una consultazione pubblica per la riforma dei servizi di assistenza clienti. È questa infatti un'area che, alla luce della crescente difficoltà che gli utenti segnalano nell'accedere al servizio e nel ricevere assistenza sui reclami, richiede particolare considerazione da parte dell'Autorità. La consultazione consentirà di comprendere meglio le ragioni delle criticità segnalate e individuare i correttivi anche valutando il potenziale connesso alla diffusione, nel mercato, di forme "digitali" di contatto con la clientela.

Con riferimento, infine, alla tutela delle categorie svantaggiate, l'Autorità è impegnata in un percorso per la revisione del vigente sistema di tariffe agevolate a favore di utenti che si trovano in condizioni di disabilità e di disagio economico e sociale. Con riferimento alle misure specifiche rivolte agli utenti ciechi e sordi, dal confronto con le associazioni rappresentative è emersa l'esigenza di assicurare un accesso ai servizi di comunicazione equivalente a quello della maggior parte degli utenti finali. Per entrambe le categorie si ravvisano, infatti, peculiari bisogni che richiedono, per un verso, la garanzia di accesso ad Internet quale strumento essenziale per la loro libertà di comunicazione e la loro integrazione socio-lavorativa, e, per altro verso, che tale accesso, in ragione delle specifiche disabilità, abbia tempi di collegamento di gran lunga superiori rispetto agli altri, tanto per la rete mobile quanto per la rete fissa.

Le attività di vigilanza e sanzione a tutela dell'utenza

L'obiettivo di assicurare tutela ai consumatori non può prescindere dalla presenza di un adeguato

sistema di raccolta e gestione delle segnalazioni degli utenti che forniscono una consistente base empirica per individuare le principali criticità del mercato e del contesto regolamentare. In tale prospettiva, dando attuazione agli obiettivi specifici indicati nella programmazione dello scorso anno, con la determina n. 31/15/SG, è stata completata la revisione del modello telematico per l'acquisizione delle denunce degli utenti (c.d. modello D) e sono stati apportati diversi correttivi alla classificazione delle denunce. Alla luce dell'esperienza maturata si è deciso, infatti, di aggregare le denunce per problematica segnalata, è stata migliorata la raccolta delle informazioni su alcune rilevanti fattispecie (ad es. il trasferimento delle utenze su rete fissa), ed è stato predisposto un sistema più puntuale di interrogazione delle informazioni che renderà più agevole e tempestiva l'individuazione delle problematiche emergenti e maggiormente efficace l'azione di vigilanza.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha ricevuto 4.931 denunce che, unitamente alle segnalazioni ricevute dalle Associazioni di consumatori, hanno dato impulso alle attività di verifica e ispezione sulle casistiche più gravi, attuali e diffuse (cfr. Tabella 1.5.1).

Tra i principali motivi di insoddisfazione che hanno indotto gli utenti a presentare denuncia all'Autorità si registrano (i) l'attivazione di servizi non richiesti e la fatturazione di addebiti aggiuntivi, in particolare in relazione ai c.d. servizi di tipo *opt out* che sono attivati automaticamente al momento della conclusione del contratto salva l'eventuale richiesta di disattivazione da parte dell'utente; (ii) le rimodulazioni tariffarie e le modifiche contrattuali unilateralmente decise dagli operatori; (iii) il mancato rispetto delle disposizioni di cui alla legge 40/2007 con particolare riferimento ai costi di cessazione dei servizi e al prolungamento della fatturazione. Le problematiche contrattuali e la mancata gestione dei reclami degli utenti continuano ad essere problematiche ripetutamente segnalate e trasversali alle diverse tipologie di servizio (fonia mobile e fissa, e dati).

Nella Figura 1.5.1 è rappresentato graficamente il confronto, per gli anni 2014 e 2015, delle denunce per fattispecie oggetto di segnalazione. Una prima significativa informazione riguarda le denunce con-

Tabella 1.5.1 - Denunce per fattispecie oggetto della segnalazione

	Oggetto della segnalazione	n. Modelli D
A	attivazione non richiesta di servizi	678
B	sospensione di servizi in difformità dalle disposizioni vigenti	232
C	mancato riscontro a reclami con le modalità previste	191
D	problematiche di passaggio ad altro operatore	1.106
E	mancato rispetto delle direttive generali in materia di qualità e carte dei servizi	92
F	modifica delle condizioni contrattuali senza preavviso di legge	133
H	altre tipologie emergenti	23
I	inosservanza alle disposizioni della Legge n. 40/2007	275
L	disconoscimento traffico verso numerazioni a valore aggiunto e internazionali	230
M	servizio universale/ traslochi	20
N	problematiche contrattuali	1.901
R	pratiche commerciali scorrette	10
ALTRO	denunce non di competenza	40
TOTALE		4.931

trassegnate dalle lettere C ed F, che risultano più che raddoppiate rispetto al precedente periodo di osservazione.

Per la prima volta da diversi anni, si nota, inoltre, una prima inversione di tendenza rispetto al

trend crescente delle segnalazioni riguardanti i disservizi nelle procedure di trasferimento delle utenze fisse. Tale dato potrebbe ascrivere all'efficacia delle attività regolamentari, di verifica e sanzione, come esposte in precedenza, volte ad indi-

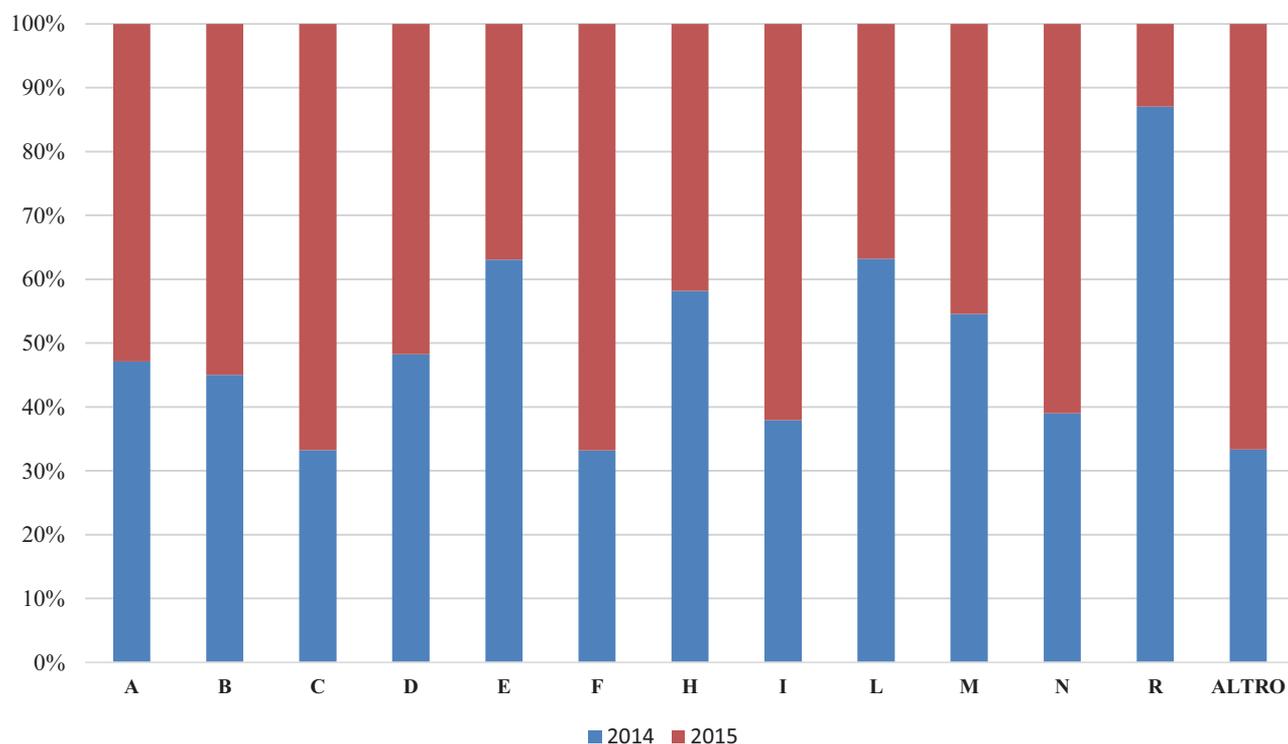


Figura 1.5.1 - Denunce per fattispecie oggetto della segnalazione, confronto 2014-2015

viduare le maggiori criticità dei processi di migrazione e indurre positivi cambiamenti nei comportamenti dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica.

Nella Tabella 1.5.2, sinteticamente si riportano le informazioni inerenti alla distribuzione delle denunce per tipologia di servizio.

Un'informazione di interesse riveste anche la distribuzione percentuale delle denunce per operatore di comunicazione (Figura 1.5.2).

Tabella 1.5.2 - Denunce per tipologia di servizio (%)

Tipologia di servizio	%
Telefonia Fissa	43,5
Telefonia Mobile	25,8
Internet	25,7
Tv a pagamento	3,2
Altro	1,8

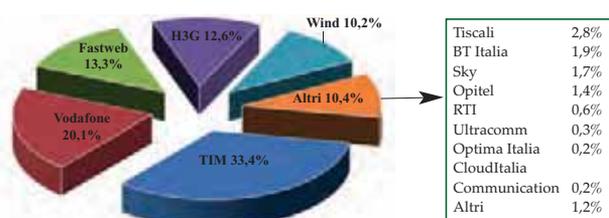


Figura 1.5.2 - Denunce per operatore

Sempre in tema di *enforcement*, nell'ambito dei procedimenti in materia di pratiche commerciali ingannevoli o scorrette svolti dall'Antitrust ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis e comma 6, del Codice del consumo, l'Autorità è chiamata ad esprimere il proprio parere non vincolante sulla liceità delle comunicazioni e dei comportamenti commerciali tenuti dai fornitori dei servizi quando gli stessi si realizzano tramite i media radiofonici o televisivi, la stampa e altro mezzo di telecomunicazione, soprattutto via Internet. Al riguardo, come sarà indicato nel Cap. IV, nel periodo di riferimento sono stati resi 63 pareri in materia di pratiche commerciali scorrette e 4 in materia di pubblicità ingannevole. Nell'esprimere i suddetti pareri si è tenuto conto, in particolare, della pervasività del mezzo di comunicazione la cui

azione risulta spesso rafforzata da ulteriori strumenti, quali il *mailing*, il *teleselling* e il *telemarketing*, funzionali ad agevolare la realizzazione della pratica commerciale scorretta o ingannevole.

Con riguardo all'attività sanzionatoria per violazione delle norme a tutela degli utenti, l'Autorità ha avviato, anche in base ad una trattazione unitaria ed aggregata di fattispecie analoghe, 28 procedimenti sanzionatori (Tabella 1.5.3). Nel medesimo arco temporale sono stati portati a termine 24 procedimenti, 9 dei quali avviati nel corso del precedente periodo di riferimento; di tali procedimenti, 16 si sono conclusi con l'adozione di provvedimenti di ordinanza-ingiunzione, 6 con archiviazione per pagamento in misura ridotta della sanzione e 2 con archiviazione nel merito.

Il totale degli importi irrogati a titolo di sanzione ovvero corrisposti a titolo di pagamento in misura ridotta è stato pari a 4.578.238 euro, con un incremento del 103% rispetto al precedente periodo.

L'Autorità ha utilizzato più intensamente nel corso dell'anno lo strumento della diffida, al fine di intervenire prima che il danno ai consumatori fosse compiuto e consentire agli operatori di correggere le proprie condotte evitando le sanzioni. In gran parte dei casi, il provvedimento è stato efficace nell'interrompere il comportamento lesivo dei diritti degli utenti. Si segnala, a titolo di esempio, l'intervento effettuato sulla condotta tenuta dalla società Telecom Italia in ordine all'attivazione del servizio denominato "TIM Prime". Nel caso di specie, l'Autorità ha ritenuto che l'operatore TIM, utilizzando illegittimamente lo strumento dello *jus variandi* previsto dal Codice, abbia arrecato un pregiudizio agli utenti, incidendo in maniera sostanziale sulla natura del contratto originario, e quindi, con delibera n. 111/16/CONS, ha diffidato l'operatore dal continuare a fornire agli utenti informazioni fuorvianti rispetto alla reale natura dell'operazione commerciale attuata. A seguito della diffida, l'operatore ha interrotto la condotta.

Va inoltre menzionata l'attività svolta in occasione della rimodulazione del rinnovo automatico delle offerte ricaricabili ogni 28 giorni e non più mensilmente come in precedenza, effettuata da tutti i principali operatori di rete mobile, che ha comportato un aumento della spesa media annua di circa il 7%. Relativamente alle nuove sottoscrizioni, l'Autorità – pur riconoscendo la libertà commerciale

Tabella 1.5.3 - Procedimenti sanzionatori avviati e relativi provvedimenti adottati

Fattispecie Concreta	Presidio sanzionatori	N° nuovi procedimenti	In corso	Archiviazione	Oblazione	Ingiunzione
inottemperanza a provvedimento temporaneo	art. 1, co. 31, l. 249/97	14	8		6	
mancato riscontro a richiesta di documenti ed informazioni	art. 98, co. 9, d.lgs. n. 259/03	2				2
inottemperanza a diffida	art. 98, co. 11, d.lgs. n.259/03	1				1
riattivazione numerazione disattivata	art. 98, co. 11, d.lgs. n.259/03	1				1
servizi telefonici di contatto – <i>call center</i>	art. 98, co. 11, d.lgs. n. 259/03	1				1
mancata pubblicazione resoconti di qualità telefonia fissa, mobile, Internet e <i>call center</i>	art. 98, co. 16, d.lgs. n. 259/03	1				1
mancato rispetto obiettivi di qualità servizio universale	art. 98, co. 16, d.lgs. n. 259/03	1				1
mancato rispetto obblighi di trasparenza	art. 98, co. 16, d.lgs. n. 259/03	3				3
mancata pubblicazione offerte tariffarie	art. 98, co. 16, d.lgs. n. 259/03	4	4			
TOTALI		28	12		6	10

degli operatori – ha ritenuto opportuno segnalare il caso all’Antitrust perché valutasse gli effetti sulla concorrenza derivanti dalla concomitanza delle politiche tariffarie delineate, e in particolare gli effetti restrittivi sugli utenti di ricaricabili che in pochi mesi hanno visto drasticamente ridursi la possibilità di reperire sul mercato offerte di rinnovo automatico della tariffazione alternative a quella ogni 28 giorni.

Particolare attenzione è stata rivolta anche alle condotte tenute dalla società H3G in occasione alla modifica delle condizioni giuridiche ed economiche del piano tariffario “*All-In Medium*” (commercializzato come garantito “per sempre”) e alla manovra di *repricing* che ha interessato i costi di MMS, chiamate internazionali, segreteria telefonica e servizio di reperibilità “*Ti ho cercato*”. In entrambi i casi sono emersi profili critici di trasparenza e completezza delle informazioni sulla portata delle rimodulazioni effettuate e sulle modalità di esercizio del diritto di recesso; pertanto, entrambi i procedimenti si sono conclusi con un provvedimento di ordinanza-ingiunzione.

Per quanto concerne le problematiche lamentate dagli utenti in relazione ai disservizi subiti nel corso delle procedure di migrazione, cessazione e portabilità del numero di telefonia fissa, l’Autorità ha proseguito le attività di verifica, anche mediante ispezioni, presso i principali operatori presenti sul mercato di riferimento, che si sono concluse con l’adozione di un provvedimento di ordinanza ingiunzione. Da segnalare, in merito, anche l’attività sanzionatoria per l’inottemperanza ai provvedimenti dei Co.re.com. spesso relativi a interruzione di servizio causate dal malfunzionamento delle procedure di migrazione (cfr. Capitolo IV).

Un cenno a parte merita, infine, il provvedimento diffida (delibera n. 234/15/CONS) adottato nei confronti degli operatori Nòverca S.p.A. e Telecom Italia S.p.A. in occasione del passaggio della clientela del primo sulla rete mobile del secondo a far data dal 7 maggio 2015. In particolare, l’Autorità, dopo aver effettuato mirate verifiche ispettive presso entrambi gli operatori interessati, ha potuto appurare che le informative rese agli utenti impattati

dall'operazione di cessione in esame non erano state conformi ai principi di trasparenza, chiarezza e tempestività contemplati dall'articolo 71 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché dall'articolo 70, comma 4, del medesimo Codice in materia di diritto di recesso. Le Figure 1.5.3 e 1.5.4 riportano informazioni di dettaglio in merito ai procedimenti sanzionatori per operatore e agli importi delle sanzioni comminate.

In materia di servizio universale l'Autorità ha esercitato con vigore le sue prerogative di vigilanza sul rispetto degli obblighi di tutela dell'utenza ad esso correlati. Nel periodo di riferimento, sono state adottate due importanti decisioni: una volta a tutelare gli utenti che fruiscono dell'offerta di servizio

universale rispetto a spostamenti ad altre offerte in assenza di consenso ed un'altra finalizzata ad assicurare l'obiettivo di inclusione sociale della rete e dei servizi di base vigenti, potenzialmente minacciata dalle modifiche tariffarie annunciate da Telecom Italia.

In relazione alla modifica tariffaria della società Telecom Italia S.p.A. che, dal 1° maggio 2015, ha coinvolto la clientela di rete fissa, con delibera n. 169/15/CONS, l'Autorità ha diffidato la società a rispettare gli articoli 53, 54, 70 e 71 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, eccependo, da un lato, la scarsa trasparenza delle informazioni sulle nuove condizioni di offerta e sull'esercizio del diritto di recesso, dall'altro l'esigenza di un consenso espresso

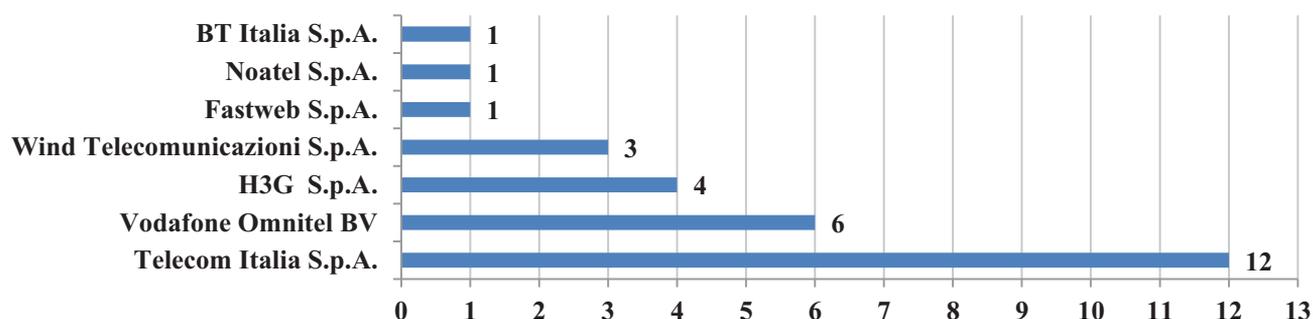


Figura 1.5.3 - Procedimenti sanzionatori avviati per operatore

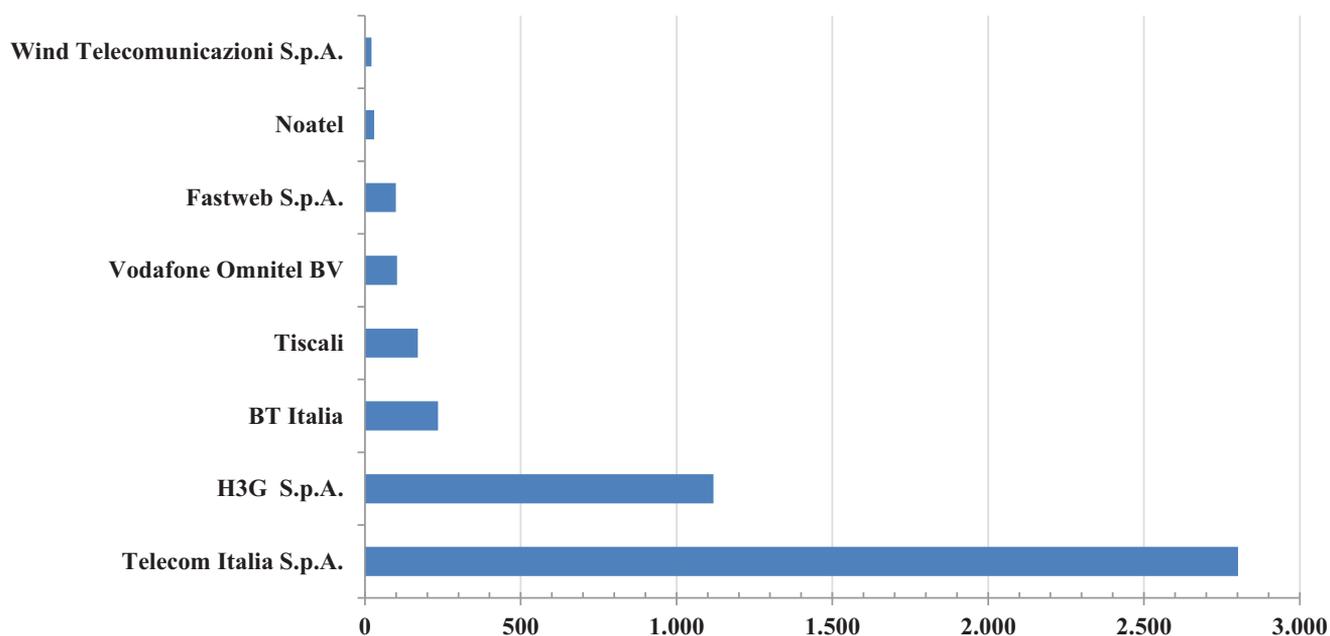


Figura 1.5.4 - Importi delle sanzioni per operatore (in migliaia di euro)

per trasferire i clienti titolari di un contratto di fornitura del servizio universale (linea di accesso priva di specifiche offerte tariffarie, c.d. linea RTG) a un diverso e più oneroso piano con tariffa *flat*, denominato "Tutto Voce". Successivamente, a causa del permanere della condotta oggetto di diffida, alla società è stata comminata una sanzione pecuniaria da 2 milioni di euro.

Con la delibera n. 112/16/CONS, sotto diverso profilo, l'Autorità ha approvato un provvedimento di diffida nei confronti di Telecom Italia – in qualità di soggetto designato alla fornitura del servizio universale – con riferimento alla modifica dei prezzi dei servizi telefonici degli abbonati *consumer* alla linea tradizionale (offerta TIM Consumer Voce a partire dal 1° aprile). L'aumento del 300% del prezzo delle chiamate nazionali da linea tradizionale, non appare, infatti, giustificato da condizioni economiche generali, quali l'andamento dei prezzi al consumo o l'aumento del potere di acquisto degli italiani. Un aumento così consistente, associato all'aumento della componente canone mensile registrata negli ultimi tre anni, presenta inoltre un alto rischio di esclusione sociale dalla c.d. rete di sicurezza, il cui accesso e altri servizi di base sono sottoposti agli obblighi di servizio universale. Il rischio è ulteriormente aggravato dalla circostanza che l'offerta è estesa a tutti gli abbonati *consumer*, inclusi gli utenti a basso reddito.

Contestualmente l'Autorità ha avviato, ai sensi degli artt. 53 e 59 del Codice, un procedimento volto a determinare il metodo più efficace e adeguato per garantire, anche in prospettiva, la fornitura dell'accesso alla rete di sicurezza sociale e dei servizi minimi del servizio universale, che dovranno assicurare ai cittadini-utenti disponibilità, convenienza e accessibilità, quali condizioni necessarie per l'inclusione sociale. Le attività dell'Autorità per la determinazione delle tariffe accessibili del servizio universale potranno coordinarsi, in una visione più ampia e generale della tematica, con l'analisi delle condizioni qualitative di fornitura e con lo studio, già avviato, sulle tariffe e caratteristiche tecniche di offerta dei servizi di base agli utenti in condizioni di disagio economico, sociale e di disabilità.

In relazione, infine, alla vigilanza sui servizi di televoto, si è rilevato che la convergenza tecnologica, che caratterizza anche il sistema televisivo, e l'uti-

lizzo di dispositivi mobili e *second screen* in ottica di *social tv* hanno indotto numerosi programmi televisivi di intrattenimento e *reality show* a sperimentare, nel corso dell'ultimo anno, nuove strade (*social network, app* e siti dedicati) per garantire la partecipazione del pubblico alla formazione degli esiti delle gare oggetto del programma.

L'Autorità ha quindi verificato con attenzione le modalità con cui i fornitori di servizi media audiovisivi, responsabili dal punto di vista editoriale dei programmi televisivi citati, hanno adeguato la regolamentazione in materia di trasparenza ed efficacia del servizio di televoto alle nuove forme di televoto. In particolare, l'attenzione dell'Autorità si è concentrata sulle modalità attraverso cui i risultati del televoto sono comunicati all'utenza, in modo da garantire la dovuta trasparenza e permettere al pubblico di comprendere la portata del proprio contributo di spettatore votante, ai fini degli esiti finali delle trasmissioni.

La tutela degli utenti dei servizi postali

Con riferimento all'attività di vigilanza nel settore dei servizi postali, alcuni dati possono fornire utili indicazioni in merito alla gestione delle segnalazioni e delle istanze per la risoluzione delle controversie da parte degli utenti dei suddetti servizi. Nel periodo di riferimento sono pervenute 450 segnalazioni, di cui 108 tramite modello P, confluite in 69 richieste di informazioni, 43 comunicazioni di improcedibilità e 2 attività ispettive. L'attività di risoluzione delle controversie ha registrato 29 istanze presentate tramite il modello CP, delle quali 11 sono state archiviate e 7 dichiarate inammissibili o improcedibili; per le residue istanze sono in corso i relativi procedimenti nei confronti degli operatori Poste Italiane, BRT e SDA.

La risoluzione delle controversie tra utenti ed operatori

L'Autorità, oltre ad assicurare il coordinamento ed il corretto svolgimento delle attività di risoluzione delle controversie affidate ai Co.re.com., svolge direttamente l'attività di definizione delle controversie relative ad utenze di Regioni per le quali il Co.re.com. non ha ancora acquisito la delega a svolgere tale funzione (Valle d'Aosta, Campania, Sardegna e Veneto).

Nel corso dell'anno 2015 sono state ricevute 2.008 istanze per la definizione di controversie tra utenti ed operatori, rispetto alle quali in 1.756 casi (pari all' 88% del totale) il relativo procedimento è già stato concluso. Dei procedimenti conclusi, nel 73% dei casi le parti hanno raggiunto un accordo conciliativo nel corso dell'udienza o, comunque, nel corso della procedura, mentre nel 21% dei procedimenti si è giunti fino al provvedimento finale. La *performance* dell'Autorità è stata positiva anche sotto l'aspetto della tempistica, che si è mantenuta, nella media, al di sotto del termine regolamentare (pari a 180 giorni) per la conclusione dei procedimenti (Tabella 1.5.4). Inoltre, il valore dei rimborsi e degli indennizzi versati dagli operatori agli utenti, in esito ai procedimenti di definizione avviati dall'Autorità, è stimabile in 1 milione di euro.

La disciplina relativa alla risoluzione extragiudiziale delle controversie introdotta con il d. lgs. n. 130/2015 (nuovo Titolo II-bis alla parte V del Codice del consumo), ha attribuito all'Autorità il compito di tenuta dell'elenco degli organismi ADR (*Alternative Dispute Resolution*) abilitati ad esercitare la funzione conciliativa nelle procedure volontarie ricadenti nel settore di propria competenza.

L'istituzione dell'elenco di organismi ADR è stata approvata con la delibera n. 661/15/CONS. Con la medesima delibera è stato adottato anche il Regolamento sulla tenuta dell'elenco degli organismi ADR nel settore delle comunicazioni elettroniche e postale. All'elenco in questione potranno essere iscritti gli organismi che svolgono attività conciliativa in materia di consumo, inclusi i Co.re.com. le commissioni di conciliazione paritetiche e le Camere

di commercio, che dimostrino di possedere sia i requisiti generali prescritti dal decreto n. 130/2015, sia quelli specifici volti ad attestare la competenza nelle materie di interesse dell'Autorità.

Con tale Regolamento si assicura ai consumatori una doppia tutela: da un lato, infatti, risulta ampliato il novero dei soggetti che, in via alternativa alla giustizia ordinaria, possono offrire agli utenti di servizi postali e di comunicazioni elettroniche la possibilità di risolvere in maniera efficace, rapida e poco costosa le controversie con i fornitori di servizi; dall'altro lato, i nuovi organismi potranno offrire agli utenti la possibilità di esperire procedure extra-giurisdizionali di risoluzione del contenzioso, anche per tutte quelle tipologie di controversie che non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni sul tentativo obbligatorio di conciliazione. La prospettiva, inoltre, di creazione di un *network* europeo di organismi ADR avrà, anche in vista del mercato unico europeo delle comunicazioni (c.d. *connected continent*), il vantaggio di facilitare i consumatori nella gestione del contenzioso anche con operatori di altri Paesi dell'Unione.

Progetti speciali per la qualità dei servizi

Nel corso dell'anno sono proseguiti i progetti già avviati per promuovere la qualità dei servizi ed una più diffusa consapevolezza in merito alle loro caratteristiche attraverso la trasparenza informativa connessa alle prestazioni delle reti. Nel periodo di riferimento, oltre 40.000 utenti hanno verificato e certificato gratuitamente la qualità del servizio di accesso ad Internet da postazione fissa attraverso il

Tabella 1.5.4 - Istanze di definizione ricevute ed esito dei procedimenti avviati

Esito controversia	N. di proc. conclusi	% sui proc. conclusi	Durata media (in giorni)	Termine regolamentare	Valore medio rimborsi indennizzi (euro)
Accordo in udienza	960	54,7%	68	-112	958,00
Decisione	86	4,9%	152	-28	209,00
Delibera	104	5,9 %	174	-6	1.656,00
Transazione	351	20,0 %	-	-	526,00
Rinuncia	168	9,6 %	-	-	
Improcedibilità	87	5,0 %	-	-	
TOTALE	1.756				

progetto “Misura Internet”, che ha così raggiunto circa 250.000 utenti. Sono stati complessivamente rilasciati circa 55.000 certificati, di cui l’80% per mancato rispetto della banda minima contrattualmente garantita, assicurando così agli utenti la possibilità di presentare reclamo per chiedere all’operatore il ripristino degli standard pattuiti, oppure recedere dal contratto senza costi. Il 90% circa degli utenti hanno beneficiato dell’incremento di velocità di connessione da parte del proprio operatore ed i rimanenti sono stati oggetto di attività compensative di *caring*, che hanno comportato una riduzione del canone mensile.

Sono state, inoltre, avviate le attività per l’evoluzione del sistema di misura verso il nuovo standard ETSI ES 202 765-4 che consentirà le misurazioni per le connessioni con velocità superiori ai 30 Mbps. Un primo risultato in tal senso è stata la certificazione da parte dell’Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell’Informazione, a fine 2015, del nuovo strumento di misura per le sonde installate presso gli Ispettorati regionali del Ministero per lo sviluppo economico e l’avvio della misurazione in via sperimentale durante i primi mesi del 2016. A marzo 2016 è stata rilasciata la nuova versione del “*MisuraInternet Speed Test*” che consente una misura veloce della qualità della propria connessione secondo il nuovo standard.

Per quanto concerne il segmento mobile, l’Autorità ha dato nuovo impulso al progetto “Misura Internet Mobile”, già operativo dal 2012 (delibera n. 580/15/CONS) con l’obiettivo di fornire trasparenza agli utenti sulla qualità del servizio di trasmissione dati a banda larga e ultra-larga (*mobile broadband*). Il progetto prevede la realizzazione di almeno quattro nuove campagne di misurazione sul campo, condotte con la collaudata tecnica dei *drive test*, con estensione delle verifiche dalle reti mobili di seconda e terza generazione (2G e 3G) a quelle di quarta generazione (4G), in tecnica LTE (*Long Term Evolution*), ormai diffuse su buona parte del territorio nazionale.

I terminali di *test* da utilizzare sono *smartphone*, con capacità di rete LTE, basati sul sistema operativo Android, che costituiscono una delle configurazioni d’utente attualmente più diffuse sul mercato. Ogni campagna di misurazione, di durata semestrale, interessa una platea di quaranta città: alle venti mag-

giori città italiane, per lo più capoluoghi di regione, già visitate nelle precedenti campagne, infatti, l’Autorità ha stabilito di aggiungere altre venti città di popolazione media, distribuite sul territorio. Aumentano, dunque, la popolazione rappresentata (da 9 milioni a 12 milioni circa), la superficie esplorabile (da 4.000 kmq a 8.000 kmq circa) e la rappresentatività territoriale, essendo la superficie esplorabile maggiormente distribuita nell’ambito del territorio nazionale. Oltre alle innovazioni apportate alle precedenti modalità di verifica delle prestazioni del servizio – come le prove di navigazione sul *web* anche con protocollo *https*, sempre più utilizzato in applicazioni quali i pagamenti *online*, che richiedono l’uso di protocolli sicuri – è stata introdotta la verifica del servizio di *videostreaming*, che rappresenta una quota rilevante di tutta la banda mobile consumata a livello nazionale e mondiale.

Un ulteriore elemento di novità riguarda la modalità con cui gli utenti possono accedere ai risultati comparativi delle misure effettuate: attraverso una semplice interfaccia cartografica, resa disponibile sul sito del progetto www.misuraInternetmobile.it, sarà possibile visualizzare i risultati delle misurazioni condotte nel punto più vicino a quello di proprio interesse, selezionato fornendo un preciso indirizzo o indicando un punto sulla mappa della città. La prima campagna condotta secondo tali nuove modalità è stata avviata a dicembre 2015.

In tema, infine, di qualità del servizio universale, l’Autorità ha fissato gli obiettivi per l’anno 2016, confermando quelli definiti nel corso dell’anno precedente, anche in considerazione della leggera flessione, per l’attuale periodo di riferimento, dell’andamento dell’indice globale (IQG) (delibera n. 683/15/CONS).

Le relazioni con le Associazioni dei consumatori

L’Autorità ha voluto rafforzare ulteriormente il rapporto con i rappresentanti dei consumatori e degli utenti assumendo il coordinamento del Tavolo permanente di confronto con le loro Associazioni, istituito sin dal 2006 con la delibera n. 662/06/CONS.

Il confronto costante con le Associazioni dei consumatori costituisce, infatti, un elemento indispensabile di conoscenza e di stimolo per l’assolvimento

delle funzioni di tutela dell'utenza assegnate dall'ordinamento.

Nei tre incontri periodici tenutisi tra settembre 2015 e marzo 2016 si è instaurato, con le associazioni del CNCU, un dialogo particolarmente proficuo, con riferimento sia all'attività di vigilanza, sia a quella regolamentare.

È stato, inoltre, aperto un nuovo ambito di collaborazione riguardo allo studio dei nuovi "diritti digitali", creando un apposito sottogruppo del tavolo, cui ha aderito anche il Consiglio Nazionale degli Utenti, che contribuirà ai lavori dell'Osservatorio delle garanzie per i minori e dei diritti fondamentali della persona su Internet, costituito con delibera n. 481/14/CONS.

Nei prossimi incontri del tavolo, si prevede di affrontare il tema fondamentale della riduzione del divario digitale del Paese individuando possibili iniziative che coinvolgono le Associazioni dei consumatori per poter contribuire all'accelerazione della transizione dal rame alla fibra e allo sviluppo della domanda di servizi di accesso a banda ultralarga, anche in vista del raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale 2020.

1.6 La nuova generazione regolamentare: spettro radio per telecomunicazioni e servizi digitali

L'attività di regolamentazione in materia di comunicazioni elettroniche presuppone un costante e approfondito esame delle tendenze tecnologiche e di mercato, in particolare quando l'ambito di riferimento risulta strettamente collegato alle evoluzioni tecnologiche.

Recenti approfondimenti hanno portato ad analisi, ricerche ed indagini conoscitive in diversi ambiti di competenza: i servizi Internet, le piattaforme digitali, le nuove reti in fibra, i servizi *machine-to-machine* (M2M), la televisione 2.0. L'approfondi-

mento di tali tematiche ha talvolta consentito di mettere in luce da una parte i limiti dell'attuale impianto regolamentare, dall'altro le prospettive della "regolamentazione di nuova generazione", in grado di offrire al mercato nuovi stimoli sia per una competizione nei mercati basata sulle infrastrutture sia per favorire il pluralismo informativo.

Mappatura delle reti di accesso ad Internet di proprietà pubblica e privata

L'Autorità, nel corso del 2015, ha dato il via alla creazione di un sistema di mappatura delle reti di accesso ad Internet come previsto dal decreto Destinazione Italia¹². Dopo una prima fase di identificazione delle specifiche del sistema, è stata avviata una consultazione pubblica – ad ottobre 2015 – rivolta a tutti gli operatori del settore al fine di identificare le caratteristiche tecniche comuni per raccolta dei dati. I contributi alla consultazione pubblica hanno consentito la predisposizione di un primo ambiente *software* (realizzato con l'impiego dei sistemi informativi esistenti) e l'individuazione di una serie di aspetti tecnici da ultimare, nel corso di una fase pilota, per consentire la messa in esercizio del sistema.

I lavori, infatti, prevedono lo svolgimento di una fase pilota, della durata di sei mesi, in cui sarà perfezionata la raccolta dei dati e in cui sarà collaudato il *software* di gestione.

La realizzazione della banca dati ha il duplice obiettivo di conseguire una mappatura delle reti di accesso ad Internet, che permetterà di verificare l'effettivo livello di sviluppo sul territorio italiano e di elaborare soluzioni innovative volte a colmare il divario digitale in relazione alla banda larga ed ultralarga.

Il sistema di mappatura dell'Autorità affiancherà il Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (SINF) in fase di realizzazione da parte del Ministero per lo sviluppo economico¹³. Il SINF,

¹² Art. 6, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, "destinazione Italia", convertito con modifiche dalla legge n. 9 del 2014.

¹³ Decreto Legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 recante "Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità".

infatti, raccoglierà le informazioni sulle infrastrutture passive utilizzabili per la realizzazione delle reti e opererà come catasto nazionale centralizzato, costantemente alimentato dai dati detenuti dagli operatori e dalle pubbliche amministrazioni relativamente a tutte le infrastrutture di posa nel sottosuolo e nel soprasuolo (gas, luce, acqua e telecomunicazioni).

La banca dati dell’Autorità, invece, fornisce indicazione del servizio di accesso a Internet, con particolare riferimento alla tecnologia di rete di banda larga o ultra larga, fissa o mobile.

La creazione della banca dati unica delle reti di accesso ad Internet consentirà sia una gestione efficace dei dati e una divulgazione efficiente degli stessi sia la verifica degli effetti della regolamentazione e delle politiche di incentivazione. I dati che emergeranno potranno fornire utili indicazioni di *policy* per favorire gli investimenti, indicando le aree in cui risulta maggiormente necessario l’intervento per assicurare un adeguato sviluppo delle infrastrutture digitali.

Gestione delle spettro radio e utilizzo delle bande di frequenza per servizi di wireless broadband

Con riferimento alla disciplina dell’utilizzo dello spettro radio per sistemi di telecomunicazioni, l’attività dell’Autorità è proseguita in linea con gli obiettivi previsti dal quadro generale europeo, dall’Agenda Digitale nazionale e comunitaria e dalla programmazione strategica dell’Autorità, con lo scopo di contribuire, anche attraverso un’efficiente assegnazione delle frequenze, allo sviluppo dei servizi a banda larga e ultralarga sul territorio nazionale.

Come previsto anche dall’art. 1, comma 44, della Legge di stabilità 2015¹⁴ l’Autorità, ad esito della consultazione pubblica (delibera n. 18/15/CONS), ha adottato un provvedimento concernente le procedure e le regole per l’assegnazione e l’utilizzo delle frequenze disponibili nella banda 1452-1492 MHz (cosiddetta banda L), per sistemi pubblici di comunicazione elettronica (delibera n. 259/15/CONS). Sulla base del regolamento dell’Autorità, il Ministero ha pubblicato il relativo

banda e condotto la procedura di gara, conclusasi nel mese di settembre 2015, con l’aggiudicazione di un lotto ciascuno da 20 MHz da parte delle Società TIM e Vodafone Italia a fronte di un introito per lo Stato di oltre 460 milioni di euro. L’Italia è stata, così, il secondo Paese nell’Unione ad assegnare tale banda dopo la Germania. La banda L prevede un utilizzo peculiare per servizi mobili c.d. SDL (*Supplementary Down Link*) e potrà, quindi, offrire un notevole incremento della capacità delle reti mobili in aree ad alto traffico, utilizzando le nuove tecniche di *carrier aggregation* e garantendo l’adeguamento del mercato nazionale ai più moderni sviluppi tecnologici.

In un contesto di crescita e potenziamento delle reti *wireless broadband* sono poi proseguite le attività concernenti la definizione del quadro regolatorio per l’assegnazione delle frequenze della banda 3600-3800 MHz, conseguenti all’intervenuto aggiornamento della normativa tecnica europea di riferimento di cui alla decisione della Commissione n. 2014/276/UE, e alle attività del Ministero, volte all’individuazione delle frequenze disponibili sulla base di un piano di *refarming* di tale banda.

Ad esito della consultazione pubblica sul piano di assegnazione della banda, l’Autorità ha definito le procedure e le regole per l’assegnazione e l’utilizzo delle frequenze disponibili nella banda 3.600-3.800 MHz (delibera n. 659/15/CONS). Tale regolamento prevede numerosi elementi innovativi in materia di uso dello spettro, come ad esempio la condivisione delle frequenze sia tra servizi di tipo differente (*interservice sharing*), ai fini della protezione delle utilizzazioni esistenti (servizio fisso e fisso via satellite), sia, a livello geografico, tra i medesimi nuovi servizi *wireless* a banda larga e ultralarga (*intraservice sharing*). Tale ultima fattispecie prevede l’assegnazione delle medesime risorse in differenti tipologie di lotti, denominati lotti “città” e lotti “territorio”. Per entrambe le tipologie di lotti sono state disegnate procedure di gara “*ad hoc*”, anche per tener conto delle diverse esigenze manifestate dal mercato in fase di consultazione. Inoltre, il regolamento stabilito dall’Autorità prevede una significativa valorizzazione della risorsa scarsa, con

¹⁴ Legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”.

ampi blocchi di frequenze in dotazione agli aggiudicatari ed obblighi di copertura orientati al soddisfacimento della domanda di servizi di connettività ad elevata velocità trasmissiva, anche al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e della Strategia nazionale per la banda ultralarga. Tale quadro regolatorio risulta propedeutico alle attività del Ministero per lo sviluppo economico inerenti alla pubblicazione del bando e al disciplinare di gara al fine dell'assegnazione della relativa banda.

Sono inoltre proseguite le attività di studio, in linea con gli sviluppi in corso in ambito comunitario, concernenti la futura definizione del quadro regolatorio di assegnazione delle frequenze della banda 2.300-2.400 MHz per servizi di comunicazioni elettroniche, anche alla luce del progetto pilota, avviato a luglio 2015 dal Ministero insieme al *Joint Research Center* della Commissione Europea, sull'accesso condiviso allo spettro radio tra i nuovi servizi di comunicazione elettronica e i servizi esistenti nella predetta banda, basato sull'applicazione del c.d. *Licensed Shared Access* (LSA). Si tratta della prima sperimentazione al mondo su larga scala di tale approccio regolamentare per l'assegnazione di diritti d'uso individuali di risorse spettrali condivise nel rispetto di regole di protezione delle utilizzazioni esistenti. A tal riguardo, l'Autorità, considerati i risultati della predetta sperimentazione, ha avviato le attività per la valutazione di tale approccio di *spectrum sharing* come *tool* di gestione dello spettro, non necessariamente limitato ad una particolare banda di frequenza.

In tema di gestione dello spettro radio a livello comunitario, l'Autorità ha proseguito la partecipazione, congiuntamente al Ministero dello sviluppo economico ai due principali organismi dell'Unione europea, il Comitato Radio Spettro (RSC, *Radio Spectrum Committee*) e il Gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*), coordinando col Ministero la predisposizione delle posizioni comuni.

Le principali questioni trattate dal Comitato nel periodo di riferimento hanno riguardato: a) la decisione di riarmonizzazione della banda TDD a 2 GHz (2010-2025 MHz) per servizi di tipo video PMSE (*Program Making and Special Event*); b) l'adozione di un mandato alla CEPT per l'introduzione del servizio

di videocamere nella banda 2.7-2.9 GHz, c) la continuazione delle attività per l'adozione delle misure di armonizzazione per sistemi di comunicazione elettronica nella banda a 2.3 GHz; d) l'adozione di un mandato alla CEPT per l'aggiornamento della normativa tecnica per l'utilizzo dei terminali radiomobili a bordo degli aerei (sistemi MCA – *Mobile Communications on Aircrafts*); e) l'adozione di un mandato alla CEPT per l'aggiornamento della normativa tecnica per l'utilizzo dei terminali radiomobili a bordo delle navi all'interno delle acque territoriali (sistemi MCV – *Mobile Communications on Vessels*); f) l'avvio delle attività per la definizione delle norme tecniche di utilizzo della banda a 700 MHz da parte di sistemi di comunicazione elettronica.

Il Gruppo per la politica dello spettro radio RSPG, invece, ha adottato: a) una *opinion* sulla *World Radio Conference* del 2015, che ha fissato alcune raccomandazioni per la posizione degli Stati Membri alla detta Conferenza e che è stata utilizzata anche dal Consiglio dell'Unione nelle sue Conclusioni prima dell'avvio della Conferenza; b) un rapporto sui meccanismi efficienti di assegnazione e uso dello spettro, che costituisce una raccolta di *best practice* europee sull'argomento; c) un rapporto sul *Wireless Backhaul*, che analizza gli sviluppi tecnologici, le necessità e le prospettive di tale servizio ancillare allo sviluppo delle reti a banda larga; d) una *opinion* sull'eventuale prossimo *Radio Spectrum Policy Program* (RSPP) che, nell'analizzare gli obiettivi e il grado di raggiungimento e gli effetti del precedente programma, che aveva un traguardo fino al 2015, offre una serie di raccomandazioni alla Commissione per un suo eventuale aggiornamento, qualora dovesse essere pianificato; e) una *opinion* come risposta alla consultazione aperta dalla Commissione sulle proposte attinenti allo spettro contenute nel pacchetto *Digital Single Market* (DSM) e sulla validità dell'assetto istituzionale corrente.

L'Autorità ha, infine, partecipato attivamente alla *World Radio Conference* (WRC-15) dell'ITU (*International Telecommunication Union*), tenutasi a Ginevra a novembre 2015. In tale occasione l'Italia, in coordinamento con gli altri Paesi europei, ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi prefissi in sede comunitaria, tra i quali la destinazione di ulteriore banda ai sistemi mobili IMT (*International Mobile Communications*), tra cui rientra l'LTE. In par-

icolare è stata confermata la banda a 700 MHz (in termini di limite inferiore e parametri di protezione) per lo sviluppo dei sistemi mobili e *wireless*, mentre, come richiesto dai Paesi dell'Unione, è stata garantita almeno fino al 2023 l'allocazione primaria del *broadcasting* nel resto della banda UHF (c.d. *no change*). Inoltre sono stati avviati nuovi studi per far fronte alle necessità di spettro per la quinta generazione dei servizi mobili (5G), che avranno un *Focus* particolare in gamme più alte rispetto a quelle attualmente impiegate, identificando i relativi *range*.

Attività di vigilanza in tema di roaming internazionale

L'impegno dell'Autorità, nell'ambito dell'attività volta a garantire l'*enforcement* del Regolamento comunitario UE n. 531/2012 che disciplina il *roaming* internazionale, ha comportato, nel corso dell'ultimo anno, lo svolgimento di un'attività di vigilanza volta a verificare la corretta applicazione delle disposizioni in tema di: i) Eurotariffa, ii) trasparenza tariffaria, iii) sviluppo degli accordi di *roaming* e iv) competizione infrastrutturale.

Nel 2015 la regolamentazione europea ha mantenuto i valori di soglia in vigore nell'anno precedente (0,20 € per Mbyte per i dati, e 0,19 € per minuto per ogni chiamata).

L'attività di vigilanza sui prezzi regolamenti – che si configura come un monitoraggio dell'evoluzione dei prezzi *roaming* all'ingrosso e al dettaglio, per la fornitura ai clienti dei servizi di chiamata vocale, dell'invio di SMS e trasmissione dati – ha evidenziato un sostanziale allineamento tra i prezzi applicati all'utenza, in Italia, e quelli nei principali Paesi europei, confermando il *trend* crescente dello scorso anno della dinamica competitiva e lo sviluppo innovativo dei modelli tariffari di *roaming* da parte dei diversi operatori

L'Autorità ha partecipato attivamente ai tavoli tecnici coordinati dal BEREC per la revisione del Regolamento sul *roaming*. Il nuovo Regolamento¹⁵ prevede che, a partire 2017, l'utente che viaggia al-

l'interno degli Stati membri dell'Unione europea pagherà la stessa tariffa ovunque si trovi ovvero quella del contratto che lo lega al proprio gestore. L'effettiva cancellazione del *roaming* si realizzerà attraverso una fase di transizione, dal 30 aprile 2016 al 14 giugno 2017, che si rende necessaria per consentire l'adeguamento della normativa e dei sistemi tecnici. In questo periodo gli operatori potranno aumentare moderatamente il prezzo rispetto a quello praticato a livello nazionale: sino a 0,05 euro al minuto per le chiamate in uscita, 0,02 euro per SMS inviati e 0,05 euro per Megabyte di dati (il tutto iva esclusa). Inoltre, sempre nel corso della fase di transizione, qualora un operatore che fornisce *roaming* non sia in grado di recuperare i suoi costi effettivi, potrà richiedere all'Autorità l'autorizzazione per l'applicazione di un sovrapprezzo che, tuttavia, dovrà consentire solo il mero recupero dei costi industriali sostenuti.

A regime, le compagnie telefoniche potranno applicare una "politica di utilizzo corretto" (*fair use*) al consumo di servizi di *roaming* per evitare pratiche abusive. È prevista la definizione della regolamentazione del *fair use* da parte della Commissione europea, entro il 15 dicembre 2016.

I servizi Machine to Machine (M2M)

Il settore dei servizi di comunicazione *Machine-to-Machine* (M2M, anche chiamato Internet delle cose o *Internet of Things*) identifica un mondo di grande interesse per i cittadini e per la loro vita quotidiana, che include una vastissima ed eterogenea gamma di servizi di comunicazione elettronica: dalle *connected car*, ossia le automobili che utilizzano la connessione per le dotazioni di sicurezza e per i servizi di *infotainment*, ai contatori intelligenti (*smart metering*); dalle *smart grid*, che nel settore elettrico permettono di gestire la rete in maniera efficiente e razionale, alle *smart city* che, applicando tecnologie ICT alle infrastrutture e ai servizi delle città, garantiscono maggiore efficienza e qualità nell'utilizzo dei servizi a beneficio dei cittadini e delle imprese.

¹⁵ Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che modifica il Regolamento (UE) n. 531/2012.

L'indagine conoscitiva M2M, che si è conclusa a marzo 2015, ha esaminato i fattori che influenzano lo sviluppo di questi servizi evidenziando l'interazione tra gli operatori del mercato che cooperano nella fornitura dei servizi, individuando le eventuali barriere normative e/o regolamentari per lo sviluppo degli stessi (con particolare riferimento ai profili di numerazione e *roaming*) e ha evidenziato l'opportunità di accrescere il coordinamento tra le diverse istituzioni nazionali ed europee coinvolte nello sviluppo dei servizi M2M (delibera n. 120/15/CONS).

Alla luce delle risultanze della citata indagine, l'Autorità a luglio 2015, ha istituito il "Comitato permanente per lo sviluppo dei servizi di comunicazione *Machine To Machine*" (il Comitato), ossia un gruppo di lavoro multilaterale con funzioni consultive, aperto alla partecipazione dei principali soggetti interessati (pubblici e privati), che ha l'obiettivo di approfondire ed individuare le eventuali opzioni regolamentari, attraverso l'incontro e lo scambio di competenze e di conoscenze nel settore delle comunicazioni elettroniche e nei c.d. settori verticali (delibera n. 459/15/CONS).

Il Comitato è composto dal *Board* permanente presieduto dal Presidente dell'Autorità e dai rappresentanti delle istituzioni competenti per la regolamentazione dei diversi settori in cui trovano applicazione i servizi M2M (quali l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, l'Autorità di regolamentazione dei Trasporti, l'Agenzia per l'Italia Digitale, il Ministero dello sviluppo economico, oltre ovviamente l'AGCOM).

A dicembre 2015 si è svolta una sessione tematica del Comitato avente ad oggetto lo studio delle soluzioni tecniche e delle relative eventuali implicazioni sulla regolamentazione vigente, necessarie per la realizzazione delle reti di raccolta *wireless* dei misuratori del gas di nuova generazione (*smart meter*) con la finalità di esaminare gli eventuali riflessi dell'attuale regolamentazione (nel settore sia delle comunicazioni sia dell'energia) sullo sviluppo – in logica *future proof* – dei due principali modelli di connettività: la soluzione punto-punto realizzata integrando apparati cellulari all'interno di ciascun misuratore; la soluzione punto-multi-punto realizzata tramite una rete di prossimità *wireless* a basso consumo.

1.7 L'attività ispettiva ed il Registro degli operatori di comunicazione

Il Registro degli operatori di comunicazione (ROC)

Nell'ultimo anno l'Autorità ha definito la gara relativa ai servizi di manutenzione correttiva ed evolutiva del Registro degli operatori di comunicazione (ROC) e del Catasto Nazionale delle Frequenze. Ciò permetterà un complessivo miglioramento del livello del sistema informativo automatizzato del ROC.

In questa prospettiva, nell'ambito dei correnti rapporti con gli altri Enti e le altre Istituzioni, finalizzati allo scambio delle informazioni detenute dal Registro con quelle di altre banche dati di amministrazioni pubbliche, l'Autorità ha proposto un coordinamento con il Ministero della Giustizia in ordine ad una possibile integrazione e condivisione telematica tra il ROC e il Registro nazionale della stampa. A tal fine, si è tenuto nel corso dell'anno un primo incontro con la Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del suindicato Ministero.

Nel periodo di riferimento, i responsabili del Registro sono stati invitati al tavolo tecnico sui temi della riforma del sostegno pubblico alle imprese editoriali al fine di fornire un contributo, sulla base della concreta esperienza maturata in materia di controlli ex art. 5 del d.P.R. n. 223/2010, per il riordino delle disposizioni in materia di editoria, anche sotto il profilo procedimentale.

Sempre in materia di tenuta del Registro, l'Autorità sta avviando una complessiva semplificazione degli adempimenti in capo agli operatori, attraverso l'implementazione della modulistica ROC relativa alle informazioni dovute dai fornitori di servizi di media audiovisivi ai fini della vigilanza dei limiti autorizzatori previsti dall'art. 43 del Decreto Legislativo n. 177/2005. Lo scorso anno, il sistema informativo automatizzato del ROC ha registrato oltre quattordicimila adempimenti (iscrizioni, comunicazioni annuali, variazioni, certificazioni, cancellazioni, *etc.*). Il numero di operatori che hanno richiesto l'iscrizione evidenzia una flessione di circa il 12% rispetto all'anno precedente. Le 845 domande di iscrizione pervenute sono state tutte istruite e definite. Come previsto dal Regolamento si è pro-

ceduto, inoltre, anche nel 2015 alla cancellazione massiva di circa 2.600 operatori che non avevano inviato da oltre tre anni consecutivi la comunicazione annuale telematica. Tale procedura è stata avviata anche nel 2016 con la pubblicazione di un elenco contenente circa 4.000 operatori che verranno cancellati dal Registro qualora non adempiranno agli obblighi di comunicazione entro il 31 luglio di quest'anno.

Nel corso dell'anno sono state trasmesse dagli operatori iscritti circa 5.000 comunicazioni annuali e circa 7.000 domande di variazione (di cui 841 inviate direttamente dai soggetti iscritti e circa 6.500 acquisite telematicamente dal Registro delle Imprese attraverso i processi di cooperazione applicativa), che evidenziano un adeguato livello di aggiornamento dei dati del ROC. Sono state inviate, altresì, circa 50 richieste di certificazione anch'esse tutte definite. La Figura 1.7.1 mostra la distribuzione percentuale delle tipologie di attività dichiarate dagli operatori che, nel corso del periodo maggio 2015-marzo 2016, hanno fatto richiesta di iscrizione al registro.

Controlli in materia di editoria sulle imprese richiedenti i contributi

Nel periodo di riferimento, nell'ambito dell'attività di tenuta del ROC, sono state rilasciate alla

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (DIE) – le attestazioni previste dall'art. 5 del D.P.R. n. 25 novembre 2010, n. 223. Sono state esaminate le posizioni presso il ROC delle imprese richiedenti i contributi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, i contributi in conto interessi ed in conto canone ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416 ed ai sensi della legge 7 marzo 2001, n. 62, nonché i contributi per la stampa italiana all'estero di cui al d.P.R. 11 agosto 2014 n. 138. In questa attività, sono state verificate le posizioni di tutte le 224 imprese iscritte al Registro, richiedenti i contributi.

A seguito di tale verifica, sono stati avviati 11 procedimenti sanzionatori, di cui 10 per omessa o tardiva trasmissione della comunicazione annuale telematica al Registro e un procedimento per la mancata comunicazione delle situazioni di controllo di cui all'art. 2359 c.c. in violazione dell'art. 1, comma 8, della legge n. 416/1981.

Le posizioni delle imprese richiedenti i contributi sono state riscontrate nei termini convenuti con il DIE.

Sono stati trasmessi alle Procure della Repubblica presso i Tribunali competenti 3 rapporti di cui all'art. 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689, essendo state ravvisate "connessioni obiettive" tra illecito amministrativo e reato.

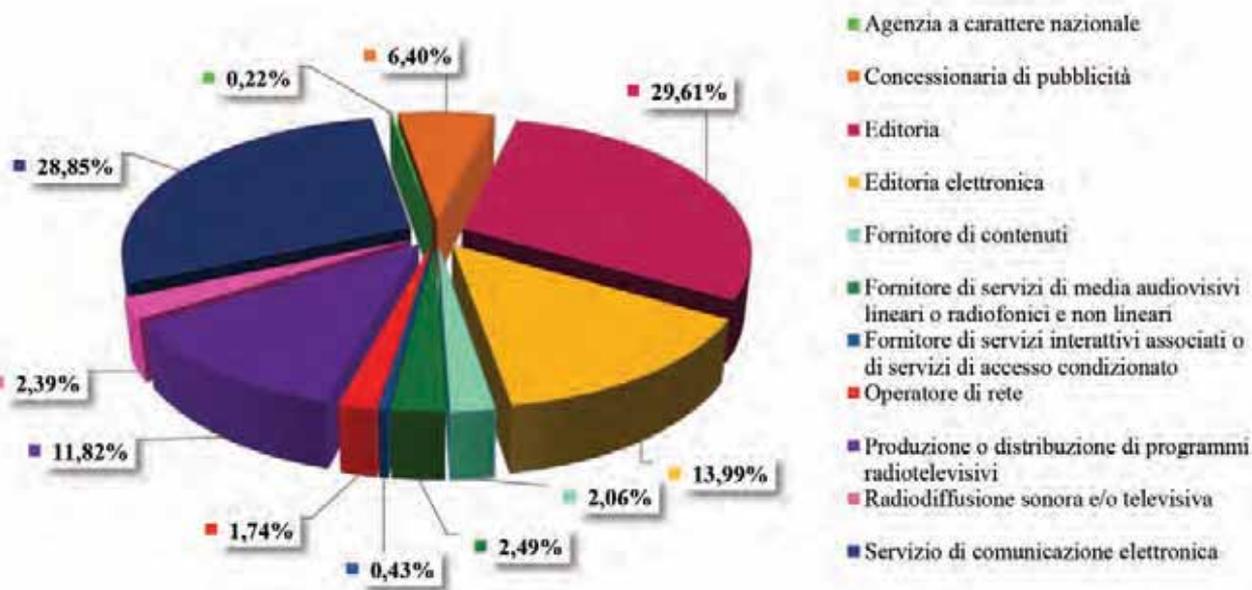


Figura 1.7.1 - Tipologia di attività dichiarate al ROC dagli operatori che hanno richiesto l'iscrizione (maggio 2015-marzo 2016)

Il Catasto nazionale delle infrastrutture di diffusione

La Sezione Speciale del ROC destinata alle infrastrutture di diffusione (Catasto nazionale delle frequenze) rappresenta il principale punto di riferimento per numerose attività tecniche e amministrative tra cui, in particolare, quelle legate ai processi di pianificazione dello spettro radioelettrico e al coordinamento internazionale delle frequenze. Il Catasto, allo stato, consente di disporre anche dei dati aggiornati sugli impianti di radiodiffusione sonora digitale DAB, mercato che, pur trovandosi ancora nella fase di avvio, è al momento oggetto di attività di pianificazione sul territorio finalizzata ad una estensione significativa del servizio.

Ad esito dell'aggiudicazione della gara relativa ai servizi di manutenzione correttiva ed evolutiva del ROC e del Catasto è stato costituito un gruppo di lavoro per pianificare l'inclusione degli impianti di radiodiffusione sonora analogica operanti in banda FM (87,5 – 108 MHz) all'interno della sezione speciale del Registro. Tale operazione consentirà all'Autorità di disporre di un *database* telematico contenente le informazioni relative a tutte le infrastrutture di diffusione su frequenze terrestri operanti nel territorio nazionale.

Alla data del 15 marzo 2016, sono dichiarati al Catasto 20.028 impianti attivi, dei quali 19.798 di tipo televisivo digitale e 230 di tipo radiofonico digitale (T-DAB). Nel periodo in esame sono stati registrati circa 1.600 accessi con Carta Nazionale dei Servizi (CNS) nel corso dei quali sono state acquisite al Catasto e automaticamente validate poco meno di 1.300 posizioni, integralmente dematerializzate, con le quali sono state comunicate oltre 6.000 variazioni agli impianti, tra nuovi inserimenti, modifiche tecnico/amministrative, cessioni, subentri o cessazioni di impianti.

L'attività ispettiva

Il Servizio Ispettivo, Registro e Co.re.com. dell'Autorità, nell'ambito della consueta attività ispettiva nel periodo di riferimento, ha svolto: i) la verifica, in capo agli operatori di servizi di comunicazione elettronica, del rispetto della disciplina regolamentare vigente in materia; ii) la verifica del rispetto della normativa in materia di corretto esercizio del diritto

di cronaca radiofonica e televisiva, dei diritti audiovisivi delle emittenti radiotelevisive e di diritto di accesso nei confronti degli operatori di comunicazione; iii) le verifiche nel settore postale; iv) le verifiche in materia di pagamento del contributo/canone da parte degli operatori radiotelevisivi.

Per quanto concerne i controlli riguardanti il corretto versamento del contributo/canone da parte degli operatori radiotelevisivi nazionali e locali, gli accertamenti vengono svolti dall'Autorità con il supporto del Nucleo Speciale per la Radiodiffusione e l'Editoria della Guardia di Finanza (cfr. anche Capitolo IV). È utile, a tale proposito, segnalare che le verifiche in materia di pagamento del contributo/canone da parte degli operatori di radiocomunicazione, sono state assegnate ad altra amministrazione.

Con riferimento alle verifiche sui servizi di telefonia e dati, le attività ispettive, hanno riguardato grandi e medi operatori di comunicazione elettronica. In particolare sono state effettuate attività di monitoraggio e verifica nei confronti di operatori telefonici in ordine al rispetto delle normative in materia di rapporto di utenza a tutela dei consumatori.

Le attività effettuate per la verifica del rispetto della normativa di settore in materia di corretto esercizio del diritto di cronaca radiofonica e televisiva, dei diritti audiovisivi delle emittenti radiotelevisive e di diritto di accesso nei confronti degli operatori di comunicazione, hanno riguardato diverse competizioni sportive nell'ambito dei tornei calcistici "Serie A Tim" e "Tim Cup".

In materia di accertamento del regolare pagamento da parte dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni delle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità, è utile segnalare che sono stati trattati complessivamente 94 procedimenti e, per i casi di indisponibilità dei singoli soggetti allo spontaneo adempimento, sono stati avviati 69 procedimenti di iscrizione a ruolo presso la società Equitalia S.p.A. per il recupero delle somme non pagate.

Vigilanza sugli obblighi di comunicazione delle AA.PP. e degli Enti pubblici per le spese di pubblicità e comunicazione istituzionale (art. 41 TUSMAR)

In materia di vigilanza sugli obblighi di comunicazione relativi alle spese pubblicitarie delle Amministrazioni pubbliche e degli Enti pubblici,

di cui all'art. 41, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 (TUSMAR) l'Autorità, con la delibera n. 4/16/CONS, ha chiarito alcuni aspetti del sistema di vigilanza, facendo presente che, attraverso il nuovo sistema informatico di raccolta dei dati, in corso di realizzazione, saranno tenute a trasmettere le proprie comunica-

zioni le sole amministrazioni che hanno effettivamente destinato somme all'acquisto di spazi per la pubblicità istituzionale su mezzi di comunicazione di massa. Solo per l'anno 2016, il termine per l'invio dei dati è posposto a settembre con possibilità di inoltrare le comunicazioni fino al 30 dello stesso mese.