

## CAPITOLO III

# Risultati conseguiti, attività programmatiche e priorità strategiche



## Introduzione

Anche quest'anno la Relazione annuale presenta una sezione dedicata alla valutazione *ex post* dei risultati della regolazione (VIR), condotta secondo il modello del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance (REFIT)*<sup>89</sup>, e in coordinamento con l'attività di pianificazione strategica. Gli indirizzi europei fissati da questo programma mirano a orientare le procedure di valutazione ascrivibili alle politiche di *better regulation* verso una maggiore integrazione con l'attività normativa primaria e secondaria, supportando i processi decisionali tramite analisi quantitative e attività di monitoraggio che investono la fase di definizione delle priorità strategiche. Tale approccio è di tipo "ciclico", ovvero privilegia una visione complessiva e unitaria dell'attività regolativa a discapito di verifiche puntuali sui risultati dei singoli procedimenti. Questa metodologia si fonda sulla considerazione che gli obiettivi di miglioramento dell'efficacia e trasparenza sottostanti agli istituti di *better regulation* siano più facilmente conseguibili attraverso una valutazione complessiva delle *performance* delle politiche settoriali attuate in un dato periodo regolatorio, al fine di evidenziare risultati e criticità e apportare correttivi nella fase di riprogrammazione e revisione delle regole vigenti. Questo tipo di verifica *ex post*, complessiva e unitaria, è definita, nell'ambito della strategia europea di *better regulation*, "fitness check", ed è finalizzata a identificare, in particolare, "gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci" rinvenibili in un dato ciclo regolatorio al fine di identificare le misure correttive effettivamente necessarie nei processi di revisione e riforma normativa<sup>90</sup>.

Sulla base di questa impostazione, lo scorso anno, la Relazione annuale 2016 presentava una verifica *ex post* (VIR) dei risultati qualitativi e quantitativi dell'attività regolatoria riferiti ai principali settori di intervento dell'Autorità. In particolare, lo svolgimento dell'esercizio di VIR condotto con la Relazione annuale 2016 è stato reso possibile dal

compimento, nel biennio precedente, di una serie di attività prodromiche all'analisi e verifica dei risultati della regolazione definite attraverso l'adozione di un piano di azione predisposto nel 2015, e volto a garantire l'applicazione coordinata degli istituti di *better regulation* con una serie di iniziative dirette allo sviluppo di indicatori di impatto della regolamentazione e alla creazione di un *database* per le analisi quantitative. La finalità di queste azioni è di favorire la misurabilità delle *performance* e dei risultati della regolazione da parte delle unità organizzative competenti, a servizio di una migliore applicazione delle procedure di valutazione all'interno del "ciclo regolatorio" nei diversi settori di competenza dell'Autorità.

Di conseguenza, nel corso dell'ultimo biennio, l'attività regolatoria negli ambiti di intervento dell'Autorità è stata sottoposta a monitoraggio sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi predefiniti e periodicamente popolati dalle strutture competenti. Questo sistema è diretto a consentire revisioni periodiche in un'ottica di continuo miglioramento della qualità della regolazione, in quanto alimenta con dati aggiornati e significativi l'attività di analisi *ex ante* e verifica *ex post* dei processi decisionali. Contestualmente, il piano di azione in materia di *better regulation* ha previsto valutazioni sull'efficacia degli stessi istituti di *better regulation*, fondate su appositi indicatori di *performance*, e sull'adozione, ove necessario, delle opportune misure correttive alle procedure di valutazione e di controllo interno.

Gli esercizi di VIR condotti dall'Autorità negli ultimi anni sono stati oggetto di un progressivo affinamento della metodologia di *fitness check* applicata all'attività regolatoria nei settori di competenza, in ragione del costante aggiornamento e perfezionamento delle basi di dati disponibili e dei processi comunicativi interni alle strutture interessate. In particolare, rispetto all'anno precedente, la VIR del 2016 ha presentato una più robusta analisi quantitativa e un maggior grado di coordinamento tra la valutazione dei risultati e la definizione delle prio-

<sup>89</sup> Commissione europea, *EU Regulatory Fitness*, COM(2012) 746.

<sup>90</sup> Il concetto è stato introdotto nel 2010 con la Comunicazione della Commissione europea *Smart Regulation in the European Union* e confermato, da ultimo, con le *Better Regulation Guidelines* del 2015 Commissione europea, *Better Regulation Guidelines*, COM(2015) 215 final.

rità di intervento per la pianificazione strategica 2017, presentata nell'ultima parte del capitolo.

Quest'anno, in coerenza con la prospettiva di progressivo affinamento metodologico e di miglioramento continuo della qualità della valutazione, la VIR illustrata nelle pagine seguenti presenta ulteriori elementi di novità.

In primo luogo, è stata rivista l'impostazione inizialmente seguita con le Relazioni annuali 2015 e 2016, che avevano previsto di collegare la valutazione *ex post* alla pianificazione strategica, le cui linee fondamentali erano illustrate nella parte conclusiva del Capitolo III<sup>91</sup>.

Sebbene l'esercizio di *regulatory fitness* resti un aspetto funzionale alla conduzione della pianificazione strategica, nell'ottica di assecondare il ciclo di regolazione-valutazione-definizione degli obiettivi, la Relazione annuale 2017 si limita a definire i programmi di lavoro, come richiesto dalla legge<sup>92</sup>, rinviando la definizione puntuale delle priorità e degli obiettivi strategici annuali e pluriennali agli appositi documenti elaborati nell'ambito dell'attività pianificatoria annuale e pluriennale degli Uffici. Questa scelta deriva dai più recenti sviluppi che tali attività hanno assunto nell'ambito dell'apparato organizzativo dell'Autorità. Infatti, a fronte della crescente rilevanza accordata alla pianificazione strategica già a partire dal 2013, nell'ultimo anno le attività di programmazione hanno assunto un più stretto collegamento con il controllo interno e con gli obiettivi di bilancio, così come testimoniato dalla nuova struttura organizzativa che l'Autorità ha as-

sunto (per la trattazione di questo aspetto si rimanda al paragrafo 4.1). Contestualmente all'esigenza di rafforzare il coordinamento tra la definizione di priorità strategiche annuali e pluriennali, la programmazione puntuale di singole attività di competenza degli Uffici e l'obiettivo generale di una sana gestione finanziaria e amministrativa, la pianificazione strategica ha assunto un maggior livello di dettaglio che rende meno agevole la sua collocazione all'interno della Relazione annuale, strumento di *accountability* con finalità principalmente divulgative. Pertanto, rinviando ad altra sede istituzionale l'illustrazione dettagliata dei contenuti della pianificazione strategica annuale e pluriennale, questo capitolo si conclude con i "programmi di lavoro" delineati, incrociando l'analisi delle *performance* e le indicazioni provenienti dagli Uffici circa gli obiettivi e la programmazione delle attività di competenza (cfr. Capitolo II).

Questa impostazione appare peraltro coerente con la recente prassi sviluppata in ambito europeo, dove i contenuti della REFIT sono "incorporati" nei "work programme"<sup>93</sup> annuali; questi ultimi rappresentano una sintesi tra le priorità di *policy*, stabilite a livello strategico dalle istituzioni europee, e i piani di azione definiti dalle strutture competenti all'attuazione delle prime<sup>94</sup>. Con l'illustrazione delle linee programmatiche a conclusione del presente esercizio di VIR si conferma l'approccio ciclico alla valutazione seguito dall'Autorità in un'ottica di miglioramento continuo della qualità delle regole, rispondente al principio "evaluate first". Il programma di

<sup>91</sup> La pianificazione strategica ha infatti rappresentato il primo passo del percorso di *better regulation* intrapreso dall'Autorità, nonché il presupposto logico per la verifica dei risultati conseguiti dalla regolazione. Attraverso l'esplicitazione della gerarchia di obiettivi strategici e operativi, indicati negli atti di pianificazione e programmazione riferiti a un determinato arco temporale, l'Autorità ha posto le basi per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione e, in definitiva, una rendicontazione più puntuale e analitica dell'attività svolta. Dal momento che, ai sensi della legge n. 31 luglio 1997, n. 249, art. 1 comma 6 lett. c) n. 1, l'Autorità è tenuta a presentare al Governo e al Parlamento la propria Relazione annuale sulle attività svolte e i programmi di lavoro, questa è stata individuata quale "sede naturale" della pianificazione strategica e, conseguentemente, della verifica *ex post* sugli obiettivi prefissati.

<sup>92</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249, recante "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo", articolo 1 comma 6 lett. c) n. 12), che illustra i principali contenuti della Relazione annuale: "[...] sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro; la relazione contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza, in particolare per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, alle risorse, ai redditi e ai capitali, alla diffusione potenziale ed effettiva, agli ascolti e alle letture rilevate, alla pluralità delle opinioni presenti nel sistema informativo, alle partecipazioni incrociate tra radio, televisione, stampa quotidiana, stampa periodica e altri mezzi di comunicazione a livello nazionale e comunitario".

<sup>93</sup> Si v. per esempio, l'ultimo programma di lavoro pubblicato dalla Commissione, *Commission Work Programme 2017. Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, COM(2016) 710 final.

<sup>94</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en).

lavoro fornisce, infatti, elementi utili a supportare la pianificazione con una verifica sintetica e unitaria dei risultati dell'attività svolta, riferita ad ambiti di attività regolatoria e non a singoli procedimenti.

Nel presente capitolo la VIR 2017 è stata articolata in due parti. Nella prima, sono presentati i risultati conseguiti dall'Autorità in rapporto agli obiettivi strategici definiti con la pianificazione del 2016, suddivisi per settori e macro-aree di intervento e corredati da appositi indicatori di monitoraggio per l'anno successivo. Definito così il quadro di sintesi delle azioni realizzate per l'attuazione delle priorità strategiche nell'anno solare di riferimento, la seconda parte della VIR procede a una verifica di tipo analitico, fondata sugli indicatori quantitativi previsti nel piano di monitoraggio.

Più specificamente, l'analisi qualitativa consente di formulare un rendiconto delle specifiche iniziative avviate in rapporto a quelle programmate, al fine di ottenere una valutazione circa il grado di coerenza e adeguatezza dell'attività svolta in rapporto agli obiettivi della regolazione. Questo tipo di verifica *ex post* rappresenta un presupposto logico sia per un'analisi di tipo quantitativo sulla *performance* regolatoria sia, soprattutto, per l'identificazione di eventuali correttivi e per la definizione dei programmi di lavoro per il prossimo anno.

Come per le Relazioni annuali degli anni scorsi, l'esercizio di valutazione è corredato da un piano di monitoraggio che presenta gli indicatori da utilizzare per la VIR 2018. Il monitoraggio sugli indicatori si iscrive, come accennato in precedenza, nell'ambito della più ampia attività di potenziamento, razionalizzazione e valorizzazione delle basi di dati a supporto delle valutazioni, intrapresa con il piano di azione del 2015.

In tale contesto si iscrive anche la specifica attività di monitoraggio svolta, nel giugno 2016, circa lo stato di avanzamento delle linee di intervento indicate nel rapporto di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA) adottato con la delibera n. 657/15/CONS, e la programmazione di specifiche azioni attuative. Tale monitoraggio interno, svolto in coordinamento con le diverse unità organizzative interessate, ha consentito di identificare anche i settori prioritari di intervento su cui focalizzare l'azione del regolatore in questo ambito. Dalle informazioni raccolte è emerso che, nel corso del 2016, l'Autorità

ha posto in essere misure di potenziamento e valorizzazione delle proprie banche dati, in vista di una razionalizzazione delle richieste formulate alle imprese, anche attraverso strumenti volti a una migliore accessibilità dei dati e al loro riutilizzo. In questa direzione si colloca, peraltro, la messa a regime di un processo sistematico di raccolta ed elaborazione delle informazioni raccolte in tutti i settori, che si fonda sulla nuova versione dell'Osservatorio sulle comunicazioni e sulla pubblicazione di una serie di *report* e *focus* che offrono studi, analisi e dati aggiornati agli *stakeholder* e ai cittadini.

Parallelamente agli interventi relativi al sistema di acquisizione e gestione delle informazioni, l'Autorità ha avviato la sperimentazione di nuove linee guida metodologiche per l'applicazione dell'analisi *ex ante* dell'impatto della regolamentazione (AIR), in attuazione della delibera n. 125/16/CONS. La delibera, infatti, ha previsto un periodo transitorio di attuazione delle nuove disposizioni procedurali e metodologiche in materia di AIR, finalizzato a verificarne l'efficacia attraverso una fase in cui l'AIR sarà applicata solo a specifici procedimenti.

In questo contesto, il 20 luglio 2016 l'Autorità ha avviato una procedura di AIR da applicarsi al procedimento istruttorio concernente la definizione delle procedure di *switch off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia. Inoltre, sulla base di una verifica delle attività di pianificazione strategica e programmazione annuale dei procedimenti dell'Autorità, è stato individuato un procedimento regolamentare in materia di tutela dei consumatori da assoggettare alla sperimentazione della procedura ordinaria di AIR, descritta nelle linee guida interne. Il procedimento in parola riguarda l'adozione della proposta di aggiornamento della delibera n. 314/00/CONS "Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela".

### 3.1 Le attività svolte in attuazione degli obiettivi strategici pianificati

In questa sezione, come da prassi dello scorso anno, si riportano gli esiti di un'attività di verifica di tipo qualitativo sullo stato di avanzamento e i risultati conseguiti dall'Autorità nell'attuazione degli

obiettivi fissati con la pianificazione strategica del 2016. L'analisi delle risultanze si basa, quindi, sul confronto con le priorità definite nella pianificazione strategica del 2016, articolata su due livelli di obiettivi: linee strategiche ed obiettivi specifici/direttrici.

Pertanto, per finalità di coerenza e comodità espositiva, i risultati della verifica sono ordinati per linee strategiche, riportate nei titoli in basso, cui corrispondono diverse azioni, riferibili agli obiettivi specifici riportati nei singoli punti elenco.

Nella successiva analisi quantitativa (cfr. paragrafo 3.2) sono analizzati gli indicatori di risultato definiti nel piano di monitoraggio, progressivamente aggiornato nel corso dell'anno, sulla base delle linee strategiche e degli obiettivi specifici riportati nel presente paragrafo.

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

- **Indirizzare, semplificare ed aggiornare i sistemi normativi nazionali e comunitari, in tutti i settori di competenza**

Anche quest'anno, al fine di realizzare l'obiettivo di indirizzo e aggiornamento normativo, l'Autorità è stata ascoltata più volte in audizione presso diverse Commissioni della Camera e del Senato su temi di interesse rilevante per il settore delle comunicazioni e per lo sviluppo del Paese.

In particolare, l'Autorità è stata audita dalle competenti Commissioni parlamentari su numerosi temi di rilievo, quali: il fenomeno delle cd. truffe telefoniche; lo studio "Jo Cox" sull'intolleranza; la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di intolleranza e odio. L'Autorità è stata altresì audita dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai fini del rinnovo della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo e dell'approvazione della nuova Convenzione annessa al decreto di concessione; nonché, in relazione alle misure in materia fiscale per la concorrenza nell'economia digitale (v. Capitolo IV, par. 4). Nell'ambito dell'esercizio del proprio potere di segnalazione al Governo, l'Autorità ha: i) specificato la necessità di un intervento legislativo in attuazione dell'art. 18

del Regolamento 2012/531/UE, relativo al *roaming*, e dell'art. 6 del Regolamento 2015/2120/UE, che introduce, tra l'altro, misure in materia di *net neutrality*; ii) inviato al Ministero dello sviluppo economico un proprio parere recante osservazioni e proposte ai fini della predisposizione del testo definitivo della Convenzione della Rai.

- **Obiettivi in materia di regolazione pro-concorrenziale per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica**

L'obiettivo strategico individuato l'anno scorso inerente alla definizione di una regolamentazione pro-concorrenziale nel settore delle comunicazioni elettroniche è stato conseguito: l'Autorità ha infatti completato il quadro regolamentare per le reti fisse e per quelle mobili, definendo altresì le condizioni attuative degli obblighi regolamentari imposti nel precedente periodo di riferimento.

In particolare, l'Autorità ha completato il terzo ciclo di analisi dei mercati dei servizi d'interconnessione su rete fissa, che copre il periodo regolamentare 2016-2019 (delibera n. 425/16/CONS), e ha definito le condizioni attuative degli obblighi regolamentari imposti con la delibera n. 623/15/CONS a Telecom Italia nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa (v. Capitolo I, par. 1). La conclusione dei procedimenti in parola ha reso possibile il conseguimento degli obiettivi istituzionali assegnati dal *framework* europeo alle autorità nazionali di regolamentazione mediante la deregolamentazione dei mercati dei servizi di transito distrettuale e la rimozione dei relativi obblighi in capo a Telecom Italia a partire dal mese di ottobre 2017. È stata, invece, confermata la suscettibilità di regolamentazione *ex ante* per i mercati della raccolta e della terminazione, individuando quali operatori con significativo potere di mercato Telecom Italia nel mercato dei servizi di raccolta e Telecom Italia e 18 operatori alternativi nei mercati dei servizi di terminazione.

In merito alla definizione delle condizioni attuative degli obblighi inerenti ai mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, il provvedimento adottato dall'Autorità (delibera n. 652/16/CONS) approva le proposte formulate da Telecom Italia ai sensi dell'articolo 64 della delibera n. 623/15/CONS, contenenti le misure volte a rafforzare le garanzie

di non discriminazione, tra cui l'implementazione del Nuovo Modello di *Equivalence* (NME), con alcune modifiche e integrazioni che hanno recepito gli esiti della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 122/16/CONS. Con tale delibera, l'Autorità mira a completare il quadro degli obblighi regolamentari relativi ai servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, sottoponendo a consultazione pubblica anche la proposta di Telecom Italia concernente le modalità di disaggregazione ed esternalizzazione delle attività di *provisioning* ed *assurance* dei servizi di *unbundling* del *local loop* e di *sub-loop unbundling*.

Sempre nell'ottica del perseguimento degli obiettivi annunciati lo scorso anno si inquadra l'avvio di: i) un procedimento istruttorio per definire le procedure di *switch-off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia; ii) un procedimento concernente la revisione del sistema di SLA (*Service Level Agreement*) e penali relativi ai servizi di accesso *wholesale* alla rete di Telecom Italia; iii) un procedimento concernente la revisione complessiva del sistema di *Key Performance Indicator* di non discriminazione.

Ulteriori iniziative dell'Autorità volte ad aggiornare il quadro delle regole in attuazione dei principi sanciti dal Codice delle comunicazioni elettroniche, fra cui la promozione della concorrenza e la tutela dei clienti finali, riguardano il proseguimento delle attività del tavolo tecnico, con la partecipazione degli operatori, volto a facilitare l'utilizzo delle emergenti tecnologie di accesso a banda ultra-larga (VDSL2, VDSL *plus* e GFAST) e l'utilizzo coordinato del *vectoring* mediante le tecniche MOV (cd. *multi-operator vectoring*).

L'obiettivo di promuovere la concorrenza è stato perseguito anche con l'avvio del quarto ciclo di analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, al fine di verificare se, sulla base delle condizioni nazionali esistenti, sia opportuno aggiornare le definizioni dei mercati rilevanti e modificare, laddove necessario, le vigenti prescrizioni regolamentari (v. Capitolo I, par. 1). La declinazione di questo obiettivo è stata effettuata anche attraverso l'approvazione del nuovo Regolamento sul funzionamento dell'Organo di Vigilanza (OdV) di Telecom Italia, con particolare riferimento al rafforzamento dell'autonomia e dell'efficacia del modello di *governance* dell'OdV, affinché esso sia coerente con il

nuovo quadro regolamentare (cfr. anche Capitolo IV, par. 4). Con la delibera n. 45/17/CONS è stato avviato altresì il quinto ciclo di analisi dei mercati della terminazione vocale su singola rete mobile.

L'attività di vigilanza, inoltre, articolata nelle sue molteplici sfaccettature (v. Capitolo I, par. 1), ha completato il complessivo e sinergico contesto di azioni regolamentari.

- **Consolidare il ruolo dell'Autorità nello sviluppo dell'Agenda Digitale, potenziare la collaborazione con MISE, Infratel e COBUL e costituire un comitato permanente sui servizi M2M**

L'obiettivo di consolidare il ruolo dell'Autorità nello sviluppo dell'Agenda Digitale ha trovato realizzazione con l'adozione della delibera n. 646/16/CONS, con la quale è stata avviata un'attività di monitoraggio avente a oggetto lo sviluppo dei servizi di connettività a banda ultra-larga, *retail* e *wholesale*, nelle aree oggetto di finanziamento di cui al regime di aiuti SA.34199 (2012/N). Inoltre, l'Autorità ha fornito un supporto tecnico/regolamentare al MISE e a Infratel in ragione della delibera n. 120/16/CONS, recante "*Le Linee guida per la definizione delle condizioni di accesso wholesale alle reti a banda ultra larga destinatarie di contributi pubblici*". Queste a loro volta traducono i principi e gli indirizzi enucleati negli Orientamenti comunitari 2013, fornendo supporto alle stazioni appaltanti e ai soggetti (siano essi operatori pubblici o privati) aggiudicatari dei bandi (v. Capitolo I, par.1).

L'Autorità ha altresì concluso, e reso disponibile *online*, la mappatura di tutte le reti di accesso a Internet sul territorio nazionale, fornendo un importante e utile strumento agli utenti, agli operatori e al decisore politico sull'effettivo sviluppo delle reti e dei servizi di accesso ad Internet.

In materia di servizi *Machine-to-Machine* l'Autorità, come pianificato lo scorso anno, ha partecipato, con un proprio contributo, alla consultazione pubblica sulla definizione delle specifiche funzionali dei contatori intelligenti di seconda generazione di energia elettrica in bassa tensione (*smart metering* di seconda generazione), che ha poi portato alla definizione delle specifiche funzionali abilitanti i misuratori intelligenti in bassa tensione e delle *performance* dei relativi sistemi di *smart metering* di

seconda generazione (2G o 2.0) nel settore elettrico, in vista della sostituzione dei misuratori di prima generazione. L'Autorità ha costituito un apposito gruppo di lavoro interno che ha effettuato una specifica analisi sulle caratteristiche delle tecnologie di connessione dati tra *smart meter* e gestore/sede di utente evidenziando, in ottica *future-proof*, i punti di forza e le criticità di ciascuna di esse.

- **Obiettivi in materia di regolazione pro-concorrenziale nei servizi postali**

Nel settore dei servizi postali l'obiettivo regolamentare ha riguardato la quantificazione dell'onere del servizio universale postale utilizzando la metodologia di calcolo c.d. "*Profitability cost approach*" che, al fine di incentivare l'operatore designato per la fornitura del servizio a una maggiore efficienza economica, prevede, fra l'altro, l'applicazione di misure correttive ai costi sostenuti per il servizio. Tra i più significativi interventi che l'Autorità ha messo in pratica al fine di regolamentare e vigilare sul mercato dei servizi postali si rammentano: l'adozione dei provvedimenti che, in linea con quanto previsto dalla Legge di stabilità, sono volti al contenimento della spesa pubblica; l'attività di monitoraggio della qualità del servizio universale; il riesame, avviato dall'Autorità nel corso dell'anno 2016, delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane (v. Capitolo I, par. 4).

**EFFICIENTE ALLOCAZIONE  
DELLE RISORSE SCARSE:  
RADIOSPETTRO, NUMERAZIONE**

Con l'obiettivo di favorire l'uso efficiente delle risorse frequenziali, l'Autorità ha partecipato attivamente alla definizione delle politiche per lo spettro radio sia in ambito nazionale che internazionale. Le attività di *policy-making* in questo settore hanno carattere continuativo: pertanto, il conseguimento degli obiettivi fissati per il 2016 non esaurisce l'azione del regolatore, che opera costantemente per l'elaborazione e l'aggiornamento dei piani di allocazione delle risorse frequenziali, la definizione di *standard* e normative tecniche internazionali ed europee, l'ottimizzazione degli usi dello spettro.

Nello specifico, a livello nazionale, in linea con il pianificato obiettivo strategico di favorire l'uso condiviso dello spettro, l'Autorità ha svolto una consultazione pubblica, avviata con delibera n. 121/16/CONS, concernente l'accesso condiviso allo spettro in modalità "*Licensed Shared Access*" (LSA) per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche, risultando peraltro il primo regolatore europeo ad avviare una verifica sistemica sullo *sharing* LSA.

Con delibera n. 557/16/CONS, l'Autorità ha poi avviato un'indagine conoscitiva concernente le prospettive di sviluppo dei sistemi *wireless* e mobili verso la quinta generazione (5G) e l'utilizzo di nuove porzioni di spettro al di sopra dei 6 GHz.

Infine, è stata adottata la delibera n. 380/16/CONS che ha approvato il Regolamento per l'assegnazione di alcuni canali in banda satellitare disponibili su *transponder* veicolati da Eutelsat. Il Regolamento risulta essere il primo nel suo genere in quanto predispone una procedura competitiva pubblica per l'accesso a tale tipo di risorse per servizi di *broadcasting* o contribuzione televisiva.

In tema di gestione dello spettro radio a livello comunitario, l'Autorità ha proseguito la partecipazione, assieme al MISE, ai due principali organismi dell'Unione europea, ossia il Comitato Radio Spettro (RSC, *Radio Spectrum Committee*) e il Gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*), sia supportando le decisioni comunitarie in diversi ambiti di interesse, sia recependo gli orientamenti manifestati (v. Capitolo I, par. 6).

Con riferimento all'obiettivo di pianificazione delle frequenze di radiodiffusione televisiva, in considerazione del mutato contesto normativo, l'Autorità ha adottato un provvedimento che, nelle more della ripianificazione complessiva delle risorse destinate al servizio di radiodiffusione sonora e televisiva conseguentemente al *refarming* della banda 700 MHz, sospende il processo di implementazione dei cambi programmati di risorse frequenziali previsti – al fine di assicurare un uso efficiente e razionale delle risorse frequenziali – dai venticinque Piani nazionali di assegnazione delle frequenze per il servizio televisivo terrestre in tecnica digitale (cfr. delibera n. 40/17/CONS, recante "*Sospensione del processo di implementazione dei cambi programmati di*

frequenze previsti dalle vigenti delibere di pianificazione”).

Per il settore radiofonico, infine, come programmato, nel corso del 2016 l’Autorità ha incluso nel Catasto nazionale delle frequenze gli impianti di radiodiffusione sonora analogica operanti in banda 87,5-108 MHz (per i dettagli v. Capitolo I, par. 2).

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

### • *Completare e adeguare l’impianto regolamentare*

Sono state avviate diverse attività di adeguamento dell’impianto regolamentare che, al momento, sono ancora in corso. Per la parte che riguarda la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, l’Autorità ha formulato al MISE osservazioni e proposte ai fini della predisposizione del testo definitivo della Convenzione annessa alla concessione, con specifici riferimenti inerenti ad aspetti salienti per la definizione dell’atto di Convenzione quali, missione, ruolo e perimetro del servizio pubblico; modalità di finanziamento del servizio e assetto societario; sistemi di valutazione e trasparenza; rete, piattaforme e multimedialità; vigilanza sul raggiungimento degli obblighi di servizio pubblico.

L’impianto regolamentare ha continuato ad arricchirsi di provvedimenti come la delibera n. 424/16/CONS, recante “*Atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione nei programmi di informazione, di approfondimento informativo e di intrattenimento*”, con il quale l’Autorità ha inteso richiamare i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici ad assicurare il più rigoroso rispetto dei principi fondamentali sanciti a garanzia degli utenti, avuto specifico riguardo ai soggetti a rischio di discriminazione.

### • *Il SIC e l’analisi dei mercati rilevanti ai fini della tutela del pluralismo*

L’obiettivo di monitoraggio del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) è stato conseguito con le consuete attività annuali di verifica e monitoraggio

e la conclusione, a gennaio 2017, del procedimento per la valutazione delle dimensioni economiche del SIC per l’anno 2015 (delibera n. 10/17/CONS) descritto più diffusamente nel Capitolo I.

Nell’ambito della propria attività di tutela del pluralismo dell’informazione, al fine di verificare che non si costituiscano posizioni dominanti nel SIC e nei mercati che lo compongono e che siano rispettati i c.d. “limiti anti-concentrativi”, l’Autorità ha concluso la prima fase del procedimento volto all’individuazione dei mercati rilevanti nel settore dei servizi di media audiovisivi (avviato con la delibera n. 286/15/CONS). Al termine di una complessa analisi – nel corso della quale sono stati raccolti dati, informazioni e contributi dei principali operatori e associazioni di categoria, e le cui risultanze sono state oggetto di una consultazione pubblica – con delibera n. 41/17/CONS del 26 gennaio 2017, l’Autorità ha quindi individuato i mercati rilevanti ai fini della tutela del pluralismo, anche alla luce del diffondersi di modalità innovative di produzione, distribuzione e fruizione dei contenuti audiovisivi su Internet.

Sempre nell’ambito dell’attività di vigilanza a garanzia del pluralismo esterno, l’Autorità ha svolto le verifiche sul rispetto dei limiti anti-concentrativi previsti dalla normativa, sia in occasione di operazioni di concentrazione e intese tra soggetti operanti nel SIC (v. anche il caso Mediaset/Vivendi e la concentrazione GELE/Itedi nella stampa quotidiana, paragrafo 1.2), sia d’ufficio in relazione ai titoli autorizzatori per la diffusione di programmi televisivi su frequenze digitali terrestri in ambito nazionale e in ambito locale.

### • *Migliorare le metodologie di formazione degli indici di ascolto*

Per raggiungere questo obiettivo, l’Autorità, con delibera n. 253/16/CONS del 16 giugno 2016, ha disposto l’avvio di un’Indagine conoscitiva sui sistemi di rilevazione degli indici di ascolto (v. Capitolo I, par. 3), al fine di acquisire idonei elementi di conoscenza e confronto sulla materia, in considerazione delle modifiche nelle modalità di fruizione dei media e della continua evoluzione tecnologica che interessa il settore delle rilevazioni, anche attraverso la realizzazione di un ciclo di audizioni

con i principali *stakeholder* del settore (società di rilevazione, editori, istituti di ricerca, associazioni di categoria, centri media, inserzionisti pubblicitari) e la conduzione di un'attività di *benchmarking* internazionale. Particolare attenzione è stata posta all'analisi della *governance* delle società di rilevazione, alle metodologie adottate (modalità di campionamento, strumenti e tecniche di rilevazione) e ai processi innovativi riguardanti l'evoluzione dei modelli di rilevazione.

- **Espletare le attività di vigilanza e verifica**

L'Autorità ha svolto attività di vigilanza attraverso il monitoraggio, basato su rigorosi criteri metodologici, dei programmi mandati in onda dalle principali emittenti a carattere nazionale. Inoltre, tramite i Comitati regionali per le comunicazioni, ha provveduto a vigilare sulla emittenza radiotelevisiva locale.

Nel corso del 2016, l'Autorità ha altresì proseguito con regolarità l'attività di vigilanza in materia di indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione attraverso il controllo costante sul corretto adempimento degli obblighi in capo a tutti i soggetti realizzatori delle indagini.

## TUTELA DELL'UTENZA E DELLE CATEGORIE DEBOLI

In materia di tutela dell'utenza e delle categorie deboli, le linee programmatiche declinate nella precedente Relazione sono state complessivamente realizzate contribuendo così al conseguimento dei prefissati obiettivi strategici di medio e lungo periodo (v. Capitolo I per un'ampia descrizione delle attività svolte). La disciplina regolamentare si è arricchita di provvedimenti volti a introdurre nuovi strumenti di tutela tesi a evitare consumi inconsapevoli, introducendo misure di trasparenza tariffaria; inoltre, sono state definite metodologie efficaci e adeguate per garantire 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 (v. Capitolo I, par. 5).

In tema di qualità del servizio universale, con delibera n. 650/16/CONS, l'Autorità ha fissato i valori obiettivo per l'anno 2017, confermando il livello complessivo della qualità richiesta al servizio, considerato che il valore dell'indice di qualità globale (IQG), ormai assestato su livelli sostenuti di *performance*, rimane invariato rispetto al 2016.

L'obiettivo di salvaguardare i servizi essenziali forniti alle categorie deboli è stato realizzato con la delibera n. 46/17/CONS, grazie alla quale è stato radicalmente rivisto il sistema delle agevolazioni, con l'intento di assicurare agli utenti sordi e ciechi forme di facilitazione nell'accesso ai servizi di comunicazione elettronica offerti dalle diverse imprese. Inoltre, particolare attenzione è stata riservata alle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 24 agosto e del 26 e 30 ottobre 2016 che hanno interessato vaste aree del centro Italia. Con delibera n. 66/17/CONS, infatti, l'Autorità ha approvato la sospensione automatica dei pagamenti delle fatture dei contratti di telefonia fissa per gli utenti residenti nei Comuni interessati dai suddetti eventi, per un periodo di sei mesi a partire dalle date in cui si sono verificati.

Vanno in questa direzione di *consumer empowerment* anche le nuove funzionalità del modello telematico di denuncia e un sistema di classificazione e gestione delle denunce più analitico e adeguato alle esigenze di *enforcement*.

La tutela dell'utenza passa anche attraverso lo svolgimento dell'attività di vigilanza che, tramite un continuo miglioramento nella gestione delle segnalazioni e nelle periodiche verifiche d'ufficio, ha consentito di anticipare l'intervento dell'Autorità rispetto al compiersi degli effetti lesivi per gli utenti. L'attività di vigilanza si è concentrata, in particolare, sul monitoraggio del rispetto del "*Regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti*" di cui alla delibera n. 519/15/CONS.

Anche l'obiettivo di potenziare le iniziative per la verifica delle prestazioni rese dai fornitori di servizi di comunicazione è stato raggiunto grazie al proseguimento dei progetti "Misura Internet" e "Misura Internet Mobile", volti a fornire trasparenza agli utenti sulla qualità delle prestazioni della rete di accesso a Internet.

A luglio 2016, peraltro, si è implementato il sistema di misura compatibile con il nuovo standard ETSI ES 202 765-4 per la certificazione della qualità di accesso ad Internet su linee con velocità superiore ai 30 Mbps, ed è stata inoltre realizzata la nuova versione del software Ne.Me.Sys con un'interfaccia più *user-friendly*. Per quanto concerne il segmento mobile, l'Autorità, nell'ambito del progetto "Misura Internet Mobile", volto a fornire trasparenza agli utenti sulla qualità del servizio di trasmissione dati a banda larga e ultra-larga (mobile *broadband*), ha coordinato l'esecuzione di due delle quattro nuove campagne di misurazione sul campo (*drive test*), previste dalla delibera n. 580/15/CONS, che hanno esteso le verifiche dalle reti di seconda e terza generazione (2G e 3G) a quelle di quarta generazione (4G), in tecnica LTE (*Long Term Evolution*). La prima campagna è stata eseguita sul campo da dicembre 2015 a maggio 2016, la seconda da ottobre 2016 a marzo 2017.

Infine, un'attenzione particolare merita la revisione del "Libro Bianco Media e Minori". Le profonde trasformazioni in atto nel sistema mediale hanno accresciuto le opportunità comunicative ma, al tempo stesso, hanno posto nuove sfide sul piano della tutela degli utenti e in particolare dei minori. In quest'ottica, l'Autorità nel 2016 ha deciso di aggiornare il Libro Bianco Media e Minori, con la finalità di rispondere alle nuove emergenze normative e regolatorie derivanti dal consumo dei media digitali (v. Capitolo I, par. 3). La nuova edizione del Libro Bianco, allo stato in via di definizione, si propone come un importante punto di partenza per una riflessione sullo scenario mediale nazionale, e in particolare sulle nuove tecnologie digitali e sulle conseguenti pratiche di fruizione dei contenuti; al contempo, analizza l'impianto legislativo attualmente posto a tutela dei minori e le future possibilità di intervento dell'Autorità.

**DIFFUSIONE DELLA CULTURA  
DELLA LEGALITÀ NELLA FRUIZIONE  
DI OPERE DIGITALI**

Questa linea strategica è stata declinata, in ambito nazionale, attraverso un attento lavoro di studio e alfabetizzazione mediatica, anche collaborando attivamente con altre istituzioni. A questo riguardo, si se-

gnala l'attività di coordinamento dei Co.re.com., che svolgono una capillare azione sul territorio, nonché la partecipazione a gruppi di lavoro istituiti presso l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'Autorità, inoltre, è membro componente dell'*Advisory Board* del *Safer Internet Centre* – Generazioni Connesse, il centro nazionale per la promozione di un uso sicuro e positivo di Internet e tecnologie digitali, cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma *Connecting Europe Facility*. Nell'ambito delle attività promosse dal MIUR per il *Safer Internet Day*, l'Autorità ha organizzato presso la Camera dei Deputati il *workshop* "Sicuri sul web per una navigazione consapevole", al quale hanno partecipato accademici e esperti del settore, allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sui fenomeni del *cyber-bullismo*, dell'*hate speech* e della diffusione di false notizie sul *web*, questioni peraltro oggetto di particolare attenzione da parte dell'Osservatorio delle garanzie per i minori e dei diritti fondamentali della persona su Internet istituito presso l'Autorità.

Oltre all'attività di comunicazione istituzionale e di studio, la linea strategica è stata perseguita, come per gli altri ambiti di attività dell'Autorità, attraverso un'azione procedimentale volta all'accertamento e alla cessazione delle violazioni del diritto d'autore e dei diritti connessi. Il dato crescente relativo ai casi di adeguamento spontaneo relativo alle opere oggetto di istanze è certamente un indicatore non solo di efficacia del lavoro condotto, ma anche di maggiore consapevolezza da parte dei soggetti che agiscono in rete (v. Capitolo I, par. 3).

**EFFICIENZA, EFFICACIA  
E TRASPARENZA DELL'AZIONE  
AMMINISTRATIVA**

La linea strategica relativa a efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa dell'Autorità si è declinata attraverso un numero considerevole di azioni coordinate tra loro.

• **Trasparenza ed anticorruzione**

Lo scorso anno è stato caratterizzato da un rinnovato impegno per la trasparenza e la prevenzione dei fenomeni di corruzione sotto la spinta delle in-

novazioni legislative intervenute nel tempo in questa materia. Gli obiettivi di trasparenza sono stati perseguiti alla luce delle disposizioni delineate nel Decreto Legislativo n. 33 del 2013 (c.d. Decreto Trasparenza), volto alla piena attuazione del nuovo regime di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. In quest'ambito, in particolare, l'Autorità ha provveduto ad avviare le attività necessarie ad adeguare la normativa interna ai nuovi obblighi di trasparenza introdotti dal Decreto Legislativo n. 97 del 2016. A tal fine, la sezione "Autorità Trasparente", presente sul sito *web* dell'Autorità, è stata modificata e adeguata alle nuove disposizioni. Al contempo, sono state avviate le attività di revisione del Regolamento Trasparenza, confluite nella delibera n. 148/17/CONS, nonché nell'adozione del nuovo Programma per la trasparenza e l'integrità per il triennio 2017-2019. È stato istituito, infine, un gruppo di lavoro per la predisposizione di una bozza di Regolamento disciplinante l'istituto dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato, da coordinare con l'accesso procedimentale ai documenti amministrativi.

Per quanto concerne, invece, la prevenzione della corruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190), l'Autorità ha avviato le attività per coordinare il vigente Piano triennale di prevenzione della corruzione al nuovo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che, in attuazione della novella legislativa, ne deve costituire una sezione *ad hoc*. A tal fine, con delibera n. 87/17/CONS, l'Autorità ha adottato il Piano triennale 2017-2019, introducendo nuove misure di prevenzione della corruzione e ampliando il novero degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione.

- **Rafforzare il sistema dei controlli interni e di valutazione delle performance**

Con l'obiettivo di rafforzare il sistema di controlli interni, l'Autorità ha delineato le proposte operative utili alla piena attuazione di tale sistema, anche sulla scorta degli indirizzi costantemente forniti dalla Commissione controllo interno.

Sono stati concretamente delineati i criteri di progettazione e di evoluzione del c.d. "ciclo di gestione della *performance*", che si articola nelle fasi di pianificazione strategica, programmazione operativa, con-

trollo di gestione e controllo strategico, fino a includere la gestione del sistema premiante. L'impostazione adottata è in linea con le previsioni e gli indirizzi del quadro normativo vigente in materia di *better regulation*, essendo volta a saldare la gestione dei programmi di lavoro alla preventiva definizione degli obiettivi, a monte, e alla verifica dei risultati conseguiti, a valle. Si tratta di un'attività di pianificazione svolta nell'ottica di organizzare l'azione amministrativa in coerenza con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, e orientarla alla luce dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Lungo la direttrice dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa si è sviluppata l'attività di definizione del primo Piano della *performance* dell'Autorità, approvato nel corso del 2016, che costituisce lo strumento per dare avvio al ciclo di gestione della *performance*, cui ha fatto seguito il Piano della *performance* 2017-2019 approvato il 15 marzo 2017.

Per l'adozione del nuovo sistema di misurazione e valutazione idoneo a rilevare sia la *performance* organizzativa sia quella individuale dei dipendenti (MAP – Misurazione Attività e *Performance*) è stata costituita un'apposita *task force* che, con l'apporto di tutte le Strutture organizzative competenti, ha consentito all'Autorità, fra l'altro, di adempiere a un preciso obbligo di legge introdotto dal Decreto Legislativo n. 150 del 2009.

Il sistema strutturato di misurazione e valutazione, al momento avviato in via sperimentale, si fonda sulla ripartizione degli obiettivi, secondo una classificazione gerarchica, in generali, strategici e operativi, ai quali sono associati indicatori di *performance* (KPI) e relativi *target* al fine di consentire la misurazione e la valutazione della *performance* sia delle unità organizzative (Direzioni e Servizi), sia dei singoli dipendenti.

Il ciclo di gestione della *performance* così avviato si completerà con il documento da adottare il 30 giugno di ogni anno, denominato "Relazione della *performance*", che darà conto, a consuntivo, dei risultati raggiunti (v. Capitolo IV, par. 1).

- **Obiettivi in materia di gestione documentale e informatizzazione dei processi**

Nel 2016, è proseguito l'impegno dell'Autorità per il conseguimento degli obiettivi di informatizza-

zione dei processi gestionali e digitalizzazione e dematerializzazione dei flussi documentali. L'Autorità, al riguardo, ha bandito nel settembre 2016 una gara per l'individuazione di un fornitore qualificato di servizi di analisi specialistica, in grado di valutare lo scostamento tra le esigenze delle singole strutture dell'ente e le prestazioni offerte dagli applicativi attualmente adottati dall'amministrazione. L'intento è quello di definire una propria *roadmap* finalizzata alla sostituzione e all'integrazione degli applicativi impiegati nella gestione documentale e nella gestione amministrativa dell'Autorità. La gara è stata aggiudicata in favore della società *Price Waterhouse Coopers S.p.A.* la quale, nel corso del primo trimestre 2017, ha espletato attività di valutazione, attraverso interviste alle strutture interne, e di studio degli applicativi dalle stesse utilizzati. Gli esiti di tali analisi hanno confermato la necessità di avviare una procedura di gara, da bandire nel corso del 2017, per l'acquisto di una soluzione *software* integrata che consentirà la completa informatizzazione dei processi interni e la costituzione di un sistema di controllo di gestione per la valutazione delle *performance*.

Al fine di migliorare i collegamenti in termini di connettività tra le sedi di Roma e Napoli, a seguito della delibera n. 83/16/CONS, è stato concluso il processo di implementazione della nuova piattaforma, e completato il progetto per la migrazione del sistema telefonico (tecnologia VoIP) in uso presso l'Autorità, unico per le due sedi, e la cooperazione dei servizi associati offerti dalla piattaforma Cisco. Sempre nel corso del 2016, al fine di garantire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, consentendo un'interazione tra i dipendenti indipendentemente dalla sede, l'Autorità ha proceduto all'acquisto di nuovi apparati di videoconferenza, nonché all'allestimento multimediale di diverse sale riunioni, necessari per lo svolgimento di videoconferenze e *webinar* (seminari *online*). Il nuovo sistema di videoconferenza, peraltro, è stato integrato con il sistema di *unified communication* dell'Autorità (*Skype for business*).

Con l'obiettivo di migliorare la tracciabilità degli atti interni, nonché garantire la validità degli stessi, l'Autorità ha adottato un sistema di gestione unificata di tutta la posta interna ed esterna dell'amministrazione attraverso l'utilizzo di un unico sistema di protocollo. Dal 1° gennaio 2017, peraltro, al fine

di raggiungere la completa dematerializzazione dei documenti amministrativi, le comunicazioni verso l'esterno e quelle tra gli Uffici dell'Autorità sono formate in modalità digitale e sottoscritte con firma digitale, nonché veicolate e assegnate agli utenti mediante il sistema di protocollo unico. La piattaforma di gestione documentale del protocollo, infatti, attraverso un'apposita interfaccia, consente l'analisi e la ricerca *full text* di atti interni ed esterni e la verifica dell'assegnazione dei documenti a uffici e funzionari, indipendentemente dalla loro provenienza.

L'Autorità ha altresì avviato nel corso del 2016 il processo di conservazione documentale a norma del registro di protocollo e, a partire dal 2017, la conservazione relativa ai documenti digitali registrati sul sistema di protocollo. Tali documenti sono automaticamente inviati in conservazione nel rispetto della normativa in materia, differenziando i metadati in funzione delle classi di gestione documentale di appartenenza.

Nell'ambito dei processi di dematerializzazione della gestione documentale, l'Autorità ha avviato un processo di sistematizzazione della raccolta e archiviazione dei propri archivi cartacei attraverso l'esternalizzazione di tali attività. Nell'ambito della fornitura del predetto servizio, affidato all'esito di una procedura di gara per la durata di cinque anni, l'impresa individuata è, altresì, incaricata di supportare l'Autorità nella revisione del proprio titolare attraverso apposite interviste con le singole strutture, nonché nell'adozione di un nuovo massimario di scarto in grado di semplificare la gestione logistica degli archivi.

Nel corso del 2016, sono state definite anche le attività inerenti all'internalizzazione dell'infrastruttura informatica del ROC e del Catasto nazionale delle frequenze, completando il processo di migrazione già avviato a fine 2015. Attualmente, l'apporto dei fornitori esterni è limitato ad attività di assistenza e manutenzione da remoto, e sarà ridotto gradualmente nel corso del 2017, all'esito di sessioni di formazione del personale interno.

Analogamente, l'Autorità ha concluso l'integrazione dei propri servizi sviluppati nel sistema di *front office* *Impresa.gov* e la piattaforma del nodo dei pagamenti dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID). *PagoPA*, in particolare, è un sistema realizzato dall'AGID in attuazione del Codice dell'Am-

ministrazione Digitale (CAD) e rientra tra le previsioni normative che anche l'Autorità è chiamata a promuovere e realizzare nell'ambito degli obiettivi dell'Agenda Digitale al fine di consentire il processo di pagamento telematico.

Sono state concluse, inoltre, le attività volte all'adozione del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (SPID) nell'ambito dei servizi offerti attraverso il sito *web*, che pone l'Autorità al passo con l'innovazione tecnologica e in linea con i precetti normativi contenuti nel CAD e nelle direttive dell'Agenzia per l'Italia Digitale, nonché le attività volte allo sviluppo del catasto della radio analogica. Tali attività contribuiscono al processo che si propone di eliminare ogni barriera tecnologica nel dialogo tra l'Autorità e il pubblico, realizzando le premesse per la piena partecipazione dei soggetti titolari di interesse ai procedimenti in corso.

Inoltre, con l'inclusione degli impianti di radio-diffusione sonora analogica operanti in banda FM (87,5-108 MHz) all'interno della sezione speciale del ROC, l'Autorità ha la possibilità di disporre di un *database* telematico contenente le informazioni relative alle infrastrutture di diffusione su frequenze terrestri operanti nel territorio nazionale.

Infine, sono in corso di espletamento le procedure volte allo sviluppo di un sistema di conciliazione telematica delle controversie tra utenti e operatori (*Online Dispute Resolution*) che sarà condiviso con tutti i Co.re.com. al fine di garantire, da un lato, uniformità nella gestione dei processi e, dall'altro, un controllo di gestione centralizzato da parte dell'Autorità.

- ***Cooperare e collaborare con le altre amministrazioni indipendenti per la gestione congiunta dei servizi strumentali***

Nel corso del 2016, sono proseguite le interlocuzioni dell'Autorità con le altre autorità indipendenti nell'ambito della "Convenzione per la gestione di servizi strumentali" stipulata in data 17 dicembre 2014. Le amministrazioni interessate, invero, hanno avuto modo di confrontarsi su molteplici tematiche, anche al fine di definire strategie comuni. Tra le più rilevanti, la gestione del *facility management* nell'ambito della Convenzione Consip, e la stipula delle nuove polizze per la responsabilità civile e la co-

pertura patrimonio immobile e mobile (*all risk*) valutando, per queste ultime, la possibilità di avviare nel corso del 2017 una procedura di gara congiunta.

- ***Obiettivi in tema di efficiente gestione del personale***

L'obiettivo di razionalizzazione e miglioramento della gestione delle risorse umane è stato raggiunto attraverso la declinazione di iniziative volte a garantire un'adeguata valorizzazione delle esperienze e delle professionalità acquisite dal personale con la qualifica di operativo con contratto a tempo determinato, nonché a ridurre, al contempo, il numero dei contratti a termine; si è proceduto, pertanto, all'indizione di due selezioni interne disposte in linea con il generale obiettivo di superamento del precariato. Tali procedure, definite sulla base del piano di reclutamento del personale e in ragione della programmazione del fabbisogno di risorse umane, sono state finalizzate, altresì, a fronteggiare le vacanze di organico nella qualifica di operativo a seguito anche dei pensionamenti verificatisi nell'ultimo triennio e a quelli previsti nel 2018. Nel corso dell'anno di riferimento, in esecuzione delle disposizioni di cui al Protocollo d'Intesa sottoscritto il 23 dicembre 2015 con l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) e di quelle di cui al Protocollo d'Intesa sottoscritto il 28 novembre 2016 con l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), si è dato avvio, ai sensi dell'articolo 3 di ciascun Accordo e nell'ottica delle finalità in essi previste, alle attività concernenti lo scambio reciproco dei funzionari.

Lo scambio di personale, finalizzato alla valorizzazione delle rispettive professionalità e competenze per lo svolgimento di attività di interesse comune e collocato in un contesto di percorsi di cooperazione e collaborazione tra le istituzioni firmatarie dei suddetti Accordi, ha trovato attuazione, allo stato, relativamente al Protocollo sottoscritto con l'AEEGSI, in virtù del quale due funzionarie sono state reciprocamente collocate in posizione di distacco presso le rispettive Autorità di destinazione. L'efficiente gestione del personale, come indicato in precedenza, è passata anche attraverso il progetto di riforma del sistema di valutazione del rendimento del personale.

La gestione del personale ha poi previsto la piena attuazione del Piano di formazione del personale 2016, le cui azioni sono descritte in dettaglio nel Capitolo IV. Tre le azioni previste si cita la partecipazione di alcuni dipendenti alle iniziative di alta formazione organizzate dalla *Florence School of Regulation Communication & Media Area*, in particolare al corso “*Business model innovation and regulation of the digital word*”, nonché alla “*24th Conference on Postal and Delivery Economics*”. Nel contempo, sono stati definiti percorsi formativi per i dipendenti con funzioni dirigenziali che hanno partecipato, in particolare, al corso dell’area *management* dal titolo “*Come si decide nella pubblica amministrazione*” erogato dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA).

- **La diffusione di dati e informazioni tra gli stakeholder nazionali ed internazionali**

Sul piano del miglioramento dell’efficacia amministrativa e della trasparenza dell’azione dell’Autorità si colloca il costante dialogo intrattenuto con la comunità finanziaria per consentire alla stessa di interpretare correttamente le decisioni e i provvedimenti del regolatore che hanno un significativo impatto sulla redditività, sugli incentivi all’investimento e sulla distribuzione dei ricavi nel settore. A tal fine, l’Autorità fornisce a investitori e analisti finanziari informazioni concernenti i *trend* dei mercati regolamentati, le proprie decisioni regolamentari e la propria programmazione strategica di lungo periodo.

Nel corso dell’ultimo anno, sono stati organizzati alcuni incontri tematici su argomenti specifici di interesse degli investitori e degli analisti finanziari, a volte tenuti anche tramite *conference call*, e si è preso parte a *investor day* e manifestazioni organizzate dalla stessa comunità finanziaria, cui l’Autorità è stata invitata a partecipare.

L’Autorità, nel corso degli anni, ha implementato la funzione informativa e di supporto agli *stakeholder*: in quest’ambito si segnala la pubblicazione trimestrale, sul sito dell’Autorità, dell’Osservatorio sulle comunicazioni, attraverso il quale si intende fornire una visione di sintesi del quadro congiunturale di tutti i mercati di competenza dell’Autorità; nonché, la prassi più recente riguardante la divulgazione di *report* e *focus* a prelevante carattere economico e statistico, con l’obiettivo di fornire infor-

mazioni su specifici argomenti sui mercati di competenza dell’Autorità. Tutte queste pubblicazioni sono accompagnate dalla messa a disposizione del pubblico dei relativi dati in formato *open data*.

### RAFFORZAMENTO DEL RUOLO AGCOM NELL’AMBITO DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

Le molteplici azioni volte al raggiungimento degli obiettivi prefissati lo scorso anno sono state tutte orientate a rafforzare, come programmato, il ruolo dell’Autorità nell’ambito degli organismi internazionali e il presidio degli organismi europei preposti alla cooperazione regolamentare nei settori di competenza, peraltro nel momento nodale dell’avvio di rilevanti processi di riforma della legislazione europea di riferimento (v. Capitolo IV, par. 4). La riforma europea della regolamentazione dei mercati digitali, la proposta del maggio 2016 di aggiornamento della Direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, la pubblicazione – sempre del maggio 2016 – della proposta di Regolamento europeo in tema di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi nell’Unione, la proposta di riforma del BEREC, che disegna l’Organismo europeo di cooperazione regolamentare del futuro aderendo al modello istituzionale dell’Agenzia decentrata dell’Unione, il pacchetto di proposte legislative in materia di *copyright* nel mercato unico digitale, anch’esso pubblicato dalla Commissione nel settembre 2016 e oggi all’esame dei co-legislatori, la proposta di Regolamento europeo che garantisce la portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti *online* nel mercato interno e infine il nuovo Regolamento europeo sulla *privacy*, sono alcune delle più significative iniziative che hanno visto l’Autorità impegnata a livello sovranazionale in un continuo sforzo di monitoraggio dei processi di riforma, da un lato, e di coordinamento delle risorse interne, dall’altro.

## 3.2 I risultati del piano di monitoraggio

In continuità con quanto esposto nella Relazione annuale 2016, anche quest’anno l’Autorità presenta i risultati del piano di monitoraggio, predisposto

per analizzare lo stato di avanzamento e di attuazione delle linee strategiche definite con la pianificazione 2016.

Tale piano si basa su una serie di indicatori, riportati nel seguito, che offrono una rappresentazione sintetica delle fondamentali caratteristiche tecniche, economiche e strutturali riferite ai mercati regolati o monitorati dall'Autorità, nonché delle principali attività regolamentari e di vigilanza svolte nell'anno.

I risultati della verifica sono presentati e discussi nell'ambito della singola linea strategica e sono accompagnati dai rispettivi indicatori di risultato organizzati in forma tabellare, che riportano, assieme al valore assunto nel 2016, anche quelli del biennio precedente. Nella quasi totalità dei casi il periodo di riferimento corrisponde all'anno solare e solo per alcuni indicatori, opportunamente segnalati, il periodo di rilevazione risulta differente.

### **Promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi**

Lo stato della concorrenza nei mercati di competenza dell'Autorità si colloca in un quadro generale di progressivo miglioramento, ma mostra caratteri differenti a seconda del settore d'intervento osservato e risente non solo dell'impianto regolamentare in vigore, ma anche delle diverse condizioni strutturali e congiunturali dei mercati (Tabella 3.2.1).

Nelle comunicazioni elettroniche la riduzione della quota di mercato dell'*incumbent* nel segmento di accesso alla rete fissa rappresenta un *trend* che è andato consolidandosi, raggiungendo valori saldamente al di sotto del 50% nei servizi a banda larga (46% nel 2016). Accanto a questo, la riduzione del livello di concentrazione espresso dall'indice di *Herfindahl-Hirschmann*, diminuito del 6% in un anno per quanto riguarda le linee di accesso e pressoché stabile per i servizi *broadband*, conferma un aumento della concorrenza che è significativo, poiché tale dato si riferisce a servizi decisivi quali l'accesso e i servizi a banda larga.

Si rileva, altresì, il rafforzamento della presenza di operatori alternativi a quello storico. Infatti, il processo di infrastrutturazione di questi soggetti procede in maniera visibile, come mostra l'aumento della domanda di servizi all'ingrosso che richiedono

maggiori investimenti nella rete, quali l'*unbundling*, il *virtual unbundled local access* (VULA) e il *sub-loop unbundling*, cresciuta del 5% nel 2016. Questo andamento, cui si accompagna la diminuzione della richiesta di servizi all'ingrosso di tipo *bitstream* e WLR (-8% nel 2016), evidenzia come le imprese concorrenti abbiano continuato a sviluppare una propria infrastruttura acquisendo sempre maggiore autonomia e capacità competitiva.

L'Autorità, oltre a continuare l'attività ordinaria di valutazione della replicabilità economica e tecnica delle offerte di rete fissa, soprattutto quelle relative ai servizi di nuova generazione, nel 2016 si è impegnata anche a concludere l'aggiornamento della metodologia per l'implementazione dei *test* di prezzo, in modo da rendere le verifiche di non discriminazione più efficaci, snellendo e semplificando il sistema di valutazione delle offerte al dettaglio dell'impresa notificata e consolidando in tal modo la vigilanza sulle pratiche di *margin squeeze*.

La risalita lungo la scala degli investimenti degli operatori concorrenti emerge anche dai valori assunti dagli indici di infrastrutturazione INF1 e INF2, i quali misurano le percentuali di linee che – rispettivamente – si attestano almeno alla centrale locale (INF1) e almeno all'armadio di strada (INF2). Il valore di INF1 per il 2016, pari a 86%, è rimasto sostanzialmente stabile, mentre è notevolmente aumentata la percentuale di linee che si attestano all'armadio, che nel 2016 hanno raggiunto il 27% del totale degli accessi alla centrale locale. I valori assunti dagli indici sono imputabili, in particolare, all'incremento delle linee in VULA, cresciute di circa tre volte nel corso dell'anno e all'incremento delle linee in *sub-loop unbundling* (+85% circa nell'anno) denotando, in generale, un maggiore acquisto di servizi in fibra da parte degli operatori.

Sul fronte degli investimenti in reti di accesso a banda ultra-larga – priorità strategica per il Paese – già l'anno scorso era stato segnalato il deciso sviluppo della copertura della rete NGA: nel 2015, infatti, le unità immobiliari raggiunte erano il 46% a fronte del 24% dell'anno precedente. Nel corso del 2016, la realizzazione della nuova rete è proseguita e ha visto un ulteriore slancio in avanti, come evidenziato anche nel Capitolo II. Secondo i dati pubblicati dalla Commissione europea nel rapporto *Europe's digital progress report 2017*, nel corso del 2016 la copertura in Italia è

**Tabella 3.2.1** - Piano di monitoraggio per la regolazione pro-concorrenziale dei mercati

Linee strategiche	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016
PROMOZIONE DI UNA REGOLAMENTAZIONE PRO-CONCORRENZIALE E CONVERGENTE PER LO SVILUPPO DI RETI E SERVIZI	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nei mercati dell'accesso	Quota sul totale delle linee	Comunicazioni elettroniche	61%	58%	56%
		Quota sul totale delle linee a banda larga		48%	47%	46%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - linee di accesso	Comunicazioni elettroniche	4.065	3.807	3.567
		Indice HHI - ricavi da servizi <i>broadband</i>		2.626	2.603	2.594
	Risalita nella scala degli investimenti	Variazione della domanda di linee in ULL + SLU + VULA (var. % rispetto all'anno precedente)	Comunicazioni elettroniche	1%	5%	5%
		Variazione della domanda di linee in <i>bitstream</i> + WLR (var. % rispetto all'anno precedente)		-4%	-7%	-8%
		Indice INF1 Infrastrutturazione di I livello <sup>(1)</sup> (%)		85%	85%	86%
		Indice INF2 Infrastrutturazione di II livello <sup>(2)</sup> (%)		15%	20%	27%
	Copertura NGA <sup>(3)</sup>	Unità immobiliari raggiunte	Comunicazioni elettroniche	24%	46%	72% <sup>(4)</sup>
	Penetrazione dei servizi NGA	Linee con velocità ≥ 30 Mbps e < 100 Mbps (% linee BB)	Comunicazioni elettroniche	3%	6%	12,2%
		Linee con velocità ≥100 Mbps (% linee BB)		0,4%	1%	2,8%
	Numero di operatori postali	Imprese titolari di licenza e/o autorizzazione	Servizi postali	2.469	2.519	2.776
	Punti di accesso <i>retail</i> alla rete postale	Totale punti di accettazione degli operatori postali	Servizi postali	15.393	15.256	15.719
		Punti di accettazione degli operatori alternativi sul totale dei punti di accettazione (%)		14%	14,5%	18,3%
Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nel servizio postale non universale	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> - ricavi	Servizi postali	65,7%	68,2%	72,5%	
Indice HHI	Indice di concentrazione nel servizio postale non universale - ricavi	Servizi postali	4.778	5.075	5.584	

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

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

(3) Il dato relativo al 2015 e al 2016 è calcolato su una base di 24,1 milioni di unità immobiliari (abitazioni occupate da almeno una persona). Lo stesso dato, calcolato utilizzando al denominatore il numero delle abitazioni rilevato dall'Istat nell'ambito del censimento del 2011 (cfr. *supra*, Capitolo II), che comprende le abitazioni occupate, da persone residenti e non residenti, e quelle non occupate, per un totale 31,2 milioni di abitazioni (a cui sono stati sommati gli edifici non residenziali, pari a circa 1,5 milioni di unità), è pari a 20% nel 2014, 33,1% nel 2015, 50% nel 2016.

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

umentata di 31 punti percentuali passando dal 41% nel 2015 al 72% delle unità immobiliari nell'ultimo anno. Il salto registrato non deve stupire se si considera che gli interventi infrastrutturali, modificando lo *stock* di capitale, determinano delle discontinuità (cfr. Capitolo II, par. 1).

I progressi negli investimenti possono essere interpretati come un segnale positivo per il settore e l'economia in generale e indicano, inoltre, che la regolamentazione vigente, non disgiunta da interventi di *policy ad hoc*, si dimostra in grado di assolvere al suo compito di promuovere la concorrenza e preservare l'efficienza dinamica.

Un ulteriore segnale incoraggiante, direttamente correlato con gli investimenti infrastrutturali, deriva altresì dall'incremento della penetrazione delle linee *ultrabroadband*: quelle con velocità compresa tra 30 Mbps e 100 Mbps rappresentano nel 2016 circa il 12% delle linee a banda larga e sono cresciute di circa 6 punti percentuali nel corso dell'anno; d'altra parte, le linee con velocità superiore a 100 Mbps sono ancora su livelli di penetrazione inferiori al 3%, anche se la loro crescita appare in accelerazione (+1,8 punti percentuali tra il 2015 e il 2016 a fronte di circa +1 punto percentuale tra il 2014 e il 2015).

Dunque, la situazione delineata è generalmente positiva, ma non deve sfuggire che nel confronto con gli altri Paesi europei, e anche rispetto agli obiettivi fissati dall'Agenda Digitale, l'Italia ha ancora delle debolezze da superare. Infatti, la copertura NGA è al di sotto della media europea, che nel 2016 risulta pari al 76%; inoltre, anche la diffusione tra le famiglie dei servizi in fibra è lontana dal dato medio dell'Europa, poiché se nel 2016 la Commissione rileva che il 12% delle famiglie italiane possiede un accesso ai servizi *ultrabroadband* (> 30 Mbps), il corrispondente dato medio europeo si attesta sul 37% (dato a giugno 2016). Relativamente alla diffusione della banda larga, persiste il divario: infatti nel 2016 la penetrazione degli accessi *broadband* è pari al 55% delle famiglie italiane a fronte di una media europea del 74%, laddove nell'anno 2015 la diffusione della banda larga era rispettivamente 53% e 72%.

In definitiva, l'andamento registrato nel 2016 dagli indicatori di copertura e penetrazione dei servizi NGA mostra un quadro di ripresa degli investimenti che, come annunciato dall'Autorità lo scorso anno, richiede tuttavia un'azione di *policy* a sostegno dei medesimi continuativa nel tempo, affinché i risultati positivi possano consolidarsi. Al riguardo, nell'arco di tempo considerato, l'Autorità ha contribuito attraverso una serie di azioni complementari, favorendo un quadro regolamentare più dettagliato e sviluppando le attività di supporto tecnico-regolamentare previste dall'Agenda Digitale italiana.

In tal senso, sono state adottate una serie di azioni, quali: l'aggiornamento della regolamentazione mediante la conclusione del terzo ciclo di analisi dei mercati dei servizi di interconnessione; la definizione degli obblighi imposti a Telecom Italia nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa; l'approvazione di un nuovo Regolamento di risoluzione delle controversie tra operatori che renderà più rapida la rimozione di eventuali ostacoli all'installazione delle nuove infrastrutture. Inoltre, è stato completato il ciclo di approvazione delle offerte di riferimento di Telecom Italia per gli anni 2015-2016 (cfr. Capitolo I, par. 1).

L'azione del regolatore si è indirizzata, altresì, sulle attività di monitoraggio dello sviluppo dei servizi di connettività nelle aree oggetto di finanziamento pubblico e sul supporto tecnico-regolamentare nell'ambito della Strategia italiana per la banda ultra-larga. Quest'ultimo si è concretizzato nell'adozione delle Linee guida per la definizione delle condizioni di accesso all'ingrosso alle reti NGA finanziate da fondi pubblici, nel completamento del sistema di mappatura delle reti di accesso a Internet sul territorio, unitamente al supporto fornito al MISE nella preparazione degli schemi di bando predisposti da Infratel (cfr. Capitolo I, par. 1 e 6).

Tuttavia, come sottolineato dall'Autorità nel Rapporto "Il Consumo di servizi di comunicazione: esperienze e prospettive"<sup>95</sup>, la diffusione della banda ultra-larga deve passare necessariamente anche da politiche pubbliche di sostegno alla domanda che potrebbero concretizzarsi nella distribuzione di *voucher* digitali presso

<sup>95</sup> Cfr. <https://www.agcom.it/documents/10179/6076453/Pubblicazione+20-10-2016/5328e481-c8da-4c0e-90da-b071fe89009b?version=1.0>.

le famiglie italiane più bisognose. Questa misura, peraltro perseguita in un periodo di congiuntura economica sfavorevole, rappresenterebbe un valido e immediato sostegno alla diffusione della cultura digitale in Italia.

L'obiettivo di promozione della concorrenza nel settore postale presenta uno stato di avanzamento diverso rispetto a quanto visto nelle telecomunicazioni, in ragione delle diverse condizioni strutturali e congiunturali dei mercati dei servizi postali (cfr. Capitolo II, par. 3).

Il processo di entrata nel settore postale si mantiene vivace, come mostra l'aumento progressivo del numero di imprese titolari di licenze e/o di autorizzazioni registrato nell'ultimo triennio e attestatosi nel 2016 a 2.776 soggetti. L'elevato numero di operatori da un lato è indice che vi sono possibilità di accedere al mercato senza eccessive barriere all'ingresso tecniche e/o economiche, e che il settore presenta prospettive di crescita per gli investitori, soprattutto per ciò che riguarda i servizi di corriere espresso. D'altra parte, è probabile che vi sia nel prossimo futuro una fase di assestamento che potrebbe produrre l'uscita di alcuni soggetti inefficienti; inoltre la numerosità produce una notevole frammentazione: molte imprese sono di piccole dimensioni e operano a livello locale o in specifici segmenti; di conseguenza la pressione competitiva che possono esercitare sui *leader* di mercato è scarsa.

La presenza di un numero maggiore di operatori si riflette peraltro nell'incremento dei punti di accettazione, passati nel 2016 da 15.256 a 15.719; ciò implica una maggiore capillarità della rete postale a vantaggio

dei consumatori e soprattutto denota una presenza più incisiva degli operatori alternativi che, infatti, nel 2016 possiedono il 18,3% dei punti di accettazione a fronte del 14,5% dell'anno precedente.

Proprio l'elevata numerosità delle imprese postali ha spinto l'Autorità ad ampliare il campione oggetto di monitoraggio; di conseguenza sono stati rivisti i valori economici e i volumi prodotti alla luce dell'estensione del perimetro (cfr. Capitolo II, par. 3 nota metodologica).

I parametri concorrenziali della quota di mercato di Poste Italiane e dell'indice di concentrazione HHI, calcolati per il mercato dei servizi postali non rientranti nel servizio universale (non SU), confermano che la preminenza dell'operatore *incumbent* non è attualmente in discussione. Poste Italiane detiene, infatti, più del 70% del mercato dei servizi postali (non SU) e la concentrazione è superiore a 5.500 punti. Tale risultato è imputabile alla già citata frammentazione e alla pervasività della rete di Poste Italiane sul territorio.

In conclusione, l'attività regolamentare nel settore postale richiede un consolidamento e un forte orientamento a promuovere la concorrenza e ad assicurare un adeguato livello di protezione dei consumatori, considerata la sua recente apertura e la necessità di continuare a garantire la sostenibilità, e al tempo stesso la qualità, del servizio universale.

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

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

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

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

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

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

### Efficiente allocazione delle risorse scarse: radio-spettro, numerazione

In merito all'obiettivo di allocazione efficiente delle risorse scarse (Tabella 3.2.2), dopo l'aggiudicazione delle frequenze nella banda 1.452-1.492 MHz, avvenuta con la procedura di gara conclusa nel settembre 2015, il processo di assegnazione delle frequenze ai diversi servizi si è stabilizzato, così che nel 2016 risulta assegnato l'88% della banda disponibile. Per quanto riguarda la restante parte, si è in attesa dell'avvio da parte del MISE delle procedure di assegnazione in banda 3.7 GHz di cui alla delibera n. 659/15/CONS.

In questo quadro, a conclusione delle procedure effettuate nel 2015, la copertura delle reti mobili rimane su livelli superiori al 90% per ciò che riguarda i servizi 4G e raggiunge il 99% per quelli 3G.

Sul fronte delle frequenze assegnate ai servizi radiofonici, il processo di passaggio alla radiofonia digitale (DAB) procede con l'aumento progressivo dei bacini territoriali pianificati dall'Autorità, che sono passati da circa il 14% a circa il 43% della popolazione nell'ultimo anno.

Con riferimento, infine, all'utilizzo della capacità trasmissiva per la diffusione di programmi televisivi, si osserva che il numero medio di programmi per ogni *multiplex* è pari a 6,7 nel 2016, mentre continua la diffusione dei formati di compressione MPEG-4 e HEVC, che risultano utilizzati nel 20% dei programmi, con un beneficio atteso in termini di efficienza nell'uso delle frequenze.

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

**Tabella 3.2.2** - Piano di monitoraggio per lo spettro radio

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

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

**Stato di avanzamento:** attività di pianificazione delle frequenze completate in base all'attuale PNRF; esecuzione degli impegni assunti in ambito ITU e CEPT; attività di pianificazione della banda disponibile (ai servizi di *wireless broadband*) da proseguire; avviato il processo di passaggio al digitale della radiofonia.

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

**Criticità:** nessun controllo possibile da parte del regolatore sul processo di assegnazione delle frequenze; coordinamento internazionale nella banda televisiva.

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

**Sfide:** uso condiviso dello spettro.

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

A salvaguardia del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione, le azioni dell'Autorità si sono focalizzate su due principali linee di intervento: la vigilanza sul settore (cfr. Capitolo I, par. 2 e 3) e le attività di analisi sui mezzi di comunicazione, volte a individuare le tendenze evolutive dei mercati dell'informazione e le eventuali necessità di aggiornamento della regolamentazione (cfr. Capitolo I, par. 3 e Capitolo II, par. 2).

Rispetto a tali ambiti di attività, i risultati del monitoraggio (Tabella 3.2.3) forniscono informazioni sullo stato complessivo del pluralismo esterno e interno e sono, quindi, indicativi dell'adeguatezza dell'attività di vigilanza e regolamentare effettuata. Tuttavia, da questi è possibile ricavare anche alcune indicazioni sui cambiamenti in corso nel settore, più ampiamente esaminati dall'Autorità nelle indagini conoscitive e negli approfondimenti di cui si è detto nei capitoli precedenti (cfr. Capitolo I, par. 2, e Capitolo II, par. 2).

Dagli indicatori rilevati emerge una generale tenuta dell'assetto concorrenziale, come evidenziato dalle quote di mercato dei *leader* nei mercati della tv, della radio e dell'editoria quotidiana, che hanno subito delle leggere variazioni, legate all'andamento dei rispettivi mercati (cfr. Capitolo II, par. 2). I tre ambiti restano caratterizzati, inoltre, da livelli di concentrazione differenti (più di 6.000 nella tv a pagamento, poco meno di 3.600 nella tv in chiaro e circa 1.000 punti nell'editoria quotidiana), in linea con le specifiche caratteristiche strutturali di ciascuno, ma che sono, comunque, in riduzione se si osserva il loro andamento nel tempo. L'unica ecce-

zione è costituita quest'anno dal comparto della radio in cui l'operazione di concentrazione R.T.I.-Finelco ha prodotto un aumento del grado di concentrazione, che comunque rimane a un livello basso o moderato (1.083 punti).

Al di là della relativa stabilità del livello generale di concorrenza, cui l'Autorità continua a fornire il proprio contributo attraverso l'attività di vigilanza e monitoraggio, i media sono percorsi da mutamenti profondi che sono costantemente sotto osservazione del regolatore. Peraltro, le stesse attività procedurali menzionate nel Capitolo I in occasione di operazioni di concentrazione e i risultati delle analisi svolte dall'Autorità (Capitolo II, par. 2), testimoniano i mutamenti dello scenario competitivo dei mercati dei media.

Tra questi mutamenti, il *trend* strutturale decrescente degli ascolti della tv generalista è appena visibile dalla leggera riduzione della quota di ascolti del primo operatore, che da 37,5% del 2014 è passato al 36,7% dell'*audience* nel 2016. Eppure, l'analisi degli ascolti nel più lungo periodo mostra inequivocabilmente che il calo strutturale esiste ed è irreversibile, a causa sia dell'aumento dell'offerta tematica, sia dell'emergere di un maggior numero di piattaforme distributive. L'editoria quotidiana, come segnalato in più occasioni dall'Autorità, attraversa una fase di declino visibile nel calo dei volumi prodotti e soprattutto delle copie diffuse; anche a fronte del processo di consolidamento in corso (operazione GELE/Itedi, cfr. paragrafo 2.2), il monitoraggio continuo dell'Autorità dei limiti anti-concentrativi di legge appare garantire condizioni di pluralismo e concorrenzialità. In tal senso, si colloca anche l'azione svolta dall'Autorità in applicazione dei li-

**Tabella 3.2.3** - Piano di monitoraggio per il pluralismo

Linee strategiche	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016
TUTELA DEL PLURALISMO E DELLA PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE	Quote di mercato	Quota di mercato del leader- televisione in chiaro	Media	48,4%	48,2%	49,9%
		Quota di mercato del leader- televisione a pagamento		76,9%	78,2%	77,1%
		Quota di mercato del leader - radio		24,4%	21,9%	22,7%
		Quota di mercato del leader - editoria quotidiana		21,9%	20,9%	20,8%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - televisione in chiaro	Media	3.605	3.573	3.588
		Indice HHI - televisione a pagamento		6.250	6.493	6.362
		Indice HHI - radio		1.009	900	1.083
		Indice HHI - editoria quotidiana		1.027	1.028	1.020
	Audience TV	Quote di ascolto annuale nel giorno medio - leader di mercato	Media	37,5%	37,2%	36,7%
	Tirature quotidiani	Tirature del leader di mercato	Media	16,4%	16,6%	16,3%
	Pluralismo informativo	Numero di ore di informazione - servizio pubblico radiotelevisivo	Media		5.231	5.444
	Pluralismo sociale	Tempo di parola dei soggetti sociali nei Tg (%) - tutte le emittenti	Media		Org. Cost. 28,6% Partiti 22,6% Vaticano 10,4% Amm. loc. 7,1% UE 4,8% Altri sogg. 26,5%	Org. Cost. 27,0% Partiti 27% Vaticano 10,5% Amm. loc. 9,6% UE 3,1% Altri sogg. 22,8%
	Pluralismo culturale	Quote di programmazione di opere europee (soglia minima 50%) - servizio pubblico radiotelevisivo	Media	67%	68%	
		Quote di programmazione di opere europee (soglia minima 50%) - principale operatore televisivo commerciale		56%	62%	
Tutela dei minori	Procedimenti sanzionatori a tutela dei minori conclusi con ordinanza/ingiunzione sul totale dei procedimenti conclusi	Media	63,6%	78,5%	57%	

miti di cui all'articolo 43 del Testo unico (v. caso Vivendi/Mediaset, paragrafo 1.2).

Il panorama diventa, quindi, più complesso da monitorare e la stessa tutela del pluralismo richiede strumenti e soprattutto approcci diversi, che guar-

dino con maggiore attenzione alla qualità dei contenuti e dell'informazione e che siano in grado anche di operare sulle nuove piattaforme digitali.

Nel contesto di trasformazione in atto (con conseguenti problematiche relative alla carenza di risorse

per il finanziamento della produzione di informazione<sup>96</sup>) non sfugge la rilevanza del servizio pubblico, che rappresenta la principale fonte di informazione per i cittadini, come emerge dai livelli di *share* (tra il 22% e il 24% quello del TG1; v. anche paragrafo 2.2), nonché dall'ampiezza dell'offerta informativa, consistita, nel 2016, in più di 5.400 ore di informazione sulle sole reti generaliste. La circostanza della scadenza della concessione Rai e l'atteso rinnovo del contratto di servizio Stato-Rai ha costituito occasione di riflessione e di formulazione di proposte per il futuro del servizio pubblico. Parallelamente a queste analisi, come si è discusso nel Capitolo I, l'azione di vigilanza sugli obblighi di servizio pubblico e sul pluralismo interno continua a rappresentare un presidio ineludibile per il pluralismo dell'informazione.

In questo quadro di mercato, in cui il contesto locale presenta maggiori criticità a tutti i livelli della filiera dell'offerta informativa (editori e giornalisti), il ruolo del servizio pubblico nell'informazione locale rappresenta un aspetto di grande interesse per l'Autorità.

Per quanto riguarda il monitoraggio sul tempo di parola dei diversi soggetti sociali, i dati del 2016 confermano la prevalenza del tempo destinato all'informazione politica (27% destinato ai partiti), in parte spiegata dalle tornate referendarie di que-

st'anno, ma che, come segnalato anche lo scorso anno, di fatto sottrae spazio ad altre componenti della società e in particolare a quelle che afferiscono al mondo della cultura.

In materia di salvaguardia delle altre "forme" di pluralismo, nell'ambito della tutela della produzione audiovisiva europea, gli esiti del monitoraggio indicano che le soglie minime di legge (50%) sono state rispettate sia dalla Rai (68%), sia dalla principale emittente commerciale (62%)<sup>97</sup>.

In ultimo, per quanto concerne le attività di vigilanza sui contenuti, l'Autorità nello svolgimento del monitoraggio dei programmi televisivi nazionali ha dato avvio a una serie di procedimenti istruttori per violazioni di disposizioni a tutela dei minori, il 57% dei quali è terminato con un'ingiunzione. A ciò si aggiunga la vigilanza effettuata per il tramite dei Co.re.com. sull'emittenza radiotelevisiva locale, nonché, *a latere* di queste azioni, l'attività di prevenzione e di *soft regulation*, che, come visto nel Capitolo I, riguarda non solo i minori, ma investe anche la tutela delle garanzie per un'informazione obiettiva, completa, leale e imparziale.

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

**Stato di avanzamento:** sviluppo della concorrenza nei mercati dei media, con differenti gradi di avanzamento a seconda delle caratteristiche strutturali dei diversi ambiti economici; la tutela del pluralismo passa sia per la presenza di una pluralità di soggetti qualificati (pluralismo esterno), sia per l'offerta informativa prodotta dal servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale (pluralismo interno), che si conferma la più importante fonte di informazione per i cittadini.

**Punti di forza:** settore in evoluzione soggetto ad una rapida trasformazione tecnologica; esistenza di differenti strumenti regolamentari per la tutela delle diverse forme di pluralismo.

**Criticità:** crescenti difficoltà di finanziamento dei media tradizionali con l'avvento delle piattaforme digitali; criticità avvertite soprattutto per alcuni mezzi (quotidiani e periodici) e a livello locale; limitatezza degli strumenti regolamentari per i nuovi soggetti e servizi *online*; necessità di un forte presidio sul servizio pubblico radiotelevisivo.

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

**Sfide:** nuovo ruolo del servizio pubblico, specie a livello locale; regolamentazione del sistema dell'informazione nel nuovo ecosistema digitale; analisi dei mercati e delle eventuali posizioni dominanti nei tradizionali e nuovi media.

<sup>96</sup> Cfr. allegato A alla delibera n. 146/15/CONS, recante "Indagine conoscitiva su informazione e Internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni".

<sup>97</sup> I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione, quindi si riferiscono all'anno 2015.

## *Tutela dell'utenza e delle categorie deboli*

Con le pianificazioni 2015 e 2016, l'Autorità ha posto particolare attenzione agli obiettivi di tutela dei consumatori e delle categorie più deboli, rafforzando la vigilanza sui settori regolati e valorizzando maggiormente i rapporti con l'utenza, nell'intento di spingere gli utenti a una maggiore consapevolezza nelle scelte di consumo e prevenire così problematiche contrattuali.

Tra le molteplici aree di intervento (cfr. Capitolo I, par. 5), il 2016 è stato un anno particolarmente dedicato ai temi del servizio universale: la tariffazione agli utenti finali, le prestazioni per gli utenti disabili, nonché l'aggiornamento dei valori obiettivo del livello di qualità. Rispetto a quest'ultimo, l'indice sintetico di qualità globale (IQG) anche per il 2016 evidenzia uno scarto positivo tra la *performance* dell'operatore incaricato e l'obiettivo fissato dall'Autorità (Tabella 3.2.4). Al riguardo, va precisato che il consolidamento del *trend* positivo nella qualità del servizio universale è un risultato importante, ma il livello di qualità del servizio universale ha verosimilmente raggiunto il suo limite funzionale. Per questo motivo l'Autorità ha ritenuto opportuno concentrare maggiormente la propria azione sulla qualità dei servizi di assistenza ai clienti, ed è in tale ottica che ha avviato la revisione della relativa disciplina, nella consapevolezza che i punti più critici della qualità del servizio sempre più spesso risiedono nell'insoddisfacente gestione del rapporto col cliente più che in problematiche di ordine tecnico-funzionale.

Per ciò che riguarda, invece, gli aspetti di qualità del servizio legati alle prestazioni della rete, va segnalato un deciso miglioramento della qualità dei servizi di accesso ad Internet da postazione mobile, con un aumento delle velocità sia in *download* (11.930 Kbps) sia in *upload* (2.892 Kbps). Questi dati costituiscono una conferma dell'evoluzione dell'infrastruttura mobile, grazie anche a una ripresa degli investimenti (cfr. Capitolo II, par. 1), che, come si è detto anche sopra, ha giovato altresì all'incremento della velocità delle reti fisse.

In conclusione, la qualità del servizio nelle comunicazioni elettroniche appare migliorare dal punto di vista delle prestazioni delle infrastrutture di rete. In termini più generali, invece, considerando

anche gli esiti del monitoraggio effettuato dall'Autorità mediante il sistema di segnalazioni e denunce da parte degli utenti (cfr. Capitolo I, par. 5), emerge come sia fondamentale mantenere un presidio costante e attento su alcune particolari aree di criticità inerenti alla qualità del servizio: l'inosservanza delle disposizioni della legge n. 40/2007 in materia di tutela dei consumatori e promozione della concorrenza, il trasferimento delle utenze tra operatori, le modifiche delle condizioni contrattuali effettuate unilateralmente, la mancata gestione di reclami.

Per quanto attiene alla qualità dei servizi postali, oltre a quanto ampiamente esposto nel Capitolo I, si segnala che quest'anno l'Autorità ha inteso affrontare alcune delle criticità emerse lo scorso anno nel processo di rilevazione dei risultati di qualità. A tal proposito, il nuovo contratto stipulato con l'organismo specializzato indipendente, incaricato dell'attività di monitoraggio, prevede la possibilità per l'Autorità di accedere in tempo reale agli esiti delle rilevazioni. Inoltre, per vigilare più efficacemente sul nuovo modello di recapito a giorni alterni, l'Autorità ha previsto un meccanismo di segnalazione diretta a disposizione dei Sindaci dei Comuni coinvolti nelle varie fasi di attuazione del sistema di recapito.

I primi risultati del monitoraggio sulle zone interessate dall'attuazione del modello di recapito a giorni alterni non hanno evidenziato scostamenti dagli obiettivi di qualità prefissati. Con riferimento alle segnalazioni dirette dei Comuni, su 2.600 Comuni coinvolti, sono pervenute circa 30 segnalazioni qualificate e documentate dai Sindaci interessati che sono state poi sottoposte a verifiche con il fornitore del servizio universale.

In merito all'attività di prevenzione e risoluzione delle controversie tra utenti e operatori, l'azione congiunta dell'Autorità e dei Co.re.com. a livello decentrato ottiene soddisfacenti risultati in termini di efficacia dello strumento della conciliazione, se si osserva la percentuale di controversie risolte con accordo tra le parti: 61% e 85% rispettivamente nel 2016. I dati, entrambi positivi, si riferiscono a due tipi di interventi diversi. In particolare, i Co.re.com. gestiscono prevalentemente grandi volumi di istanze di conciliazione, mentre l'Autorità opera su un numero complessivamente minore di casi – quasi tutti istanze di definizione – che rappresentano situazioni più problematiche in cui il tentativo obbli-

**Tabella 3.2.4 - Piano di monitoraggio per la tutela del consumatore**

Linee strategiche	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016
TUTELA DELL'UTENZA E DELLE CATEGORIE DEBOLI	Indice di qualità globale - IQG - del servizio universale <sup>(1)</sup>	Scostamento risultati TI/obiettivi regolamentari <sup>(2)</sup>	Comunicazioni elettroniche	11	9,34	13,33
	Qualità dei servizi di accesso a Internet da postazione mobile	Velocità in <i>download</i> (Kbps) <sup>(3)</sup>	Comunicazioni elettroniche	6.738	7.040	11.930
		Velocità in <i>upload</i> (Kbps) <sup>(3)</sup>		1.707	1.915	2.892
	Risoluzione delle controversie tra utenti e operatori	Controversie risolte con accordo (% sui procedimenti conclusi) <sup>(4)</sup>	Comunicazioni elettroniche	65%	75%	61%
	Risoluzione delle controversie tra utenti e operatori	Controversie risolte con accordo presso Co.re.com. (% sui procedimenti conclusi) <sup>(4)</sup>	Comunicazioni elettroniche	79%	78%	85%
	Vantaggio economico diretto per i consumatori	Totale valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie <sup>(5)</sup>	Tutti	€ 33.550.000	€ 33.110.000	€ 31.695.630
		Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie AGCOM <sup>(5)</sup>	Tutti	€ 1.000.000	€ 1.300.000	€ 1.388.000
		Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie Co.re.com. <sup>(6)</sup>	Tutti	€ 32.550.000	€ 31.810.000	€ 30.307.630
	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo (2010 = 100)	Indice dei prezzi AGCOM-ISA <sup>(7)</sup> : indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	Tutti	0,76	0,77	0,87
		Telefonia fissa - accesso e servizi di base <sup>(8)</sup>	Comunicazioni elettroniche	1,13	1,13	1,12
		Telefonia fissa - Internet/banda larga <sup>(8)</sup>		0,89	0,89	0,9
		Telefonia mobile - servizi <sup>(8)</sup>		0,77	0,76	0,74
		Servizi postali <sup>(8)</sup>	Servizi postali	1,05	1,12	1,16
		Televisione a pagamento <sup>(8)</sup>	Media	1,06	1,12	1,11
		Quotidiani <sup>(8)</sup>		1,16	1,19	1,21

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

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

(3) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono alle campagne di misurazione del secondo semestre 2013, dell'anno 2014 e dell'anno 2015.

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

(5) Rimborsi, detrazioni dalle bollette e altri indennizzi.

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

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

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

gatorio di conciliazione è fallito e i conflitti sono più complessi da comporre. Quest'anno, peraltro, le istanze di definizione ricevute dall'Autorità sono aumentate del 28%, incremento significativo se si considera che a gennaio 2016 ha iniziato a operare pienamente anche il Co.re.com. Sicilia.

Il meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie permette una soluzione più rapida delle problematiche a vantaggio dei consumatori e riduce i costi di transazione per tutti gli attori del mercato. Si tratta di un beneficio indiretto cui si aggiunge un vantaggio economico diretto per gli utenti, che deriva da rimborsi, indennizzi, storni delle fatturazioni. A tale riguardo, nel 2016 si rileva che i consumatori hanno ricevuto nel complesso – dall'attività di risoluzione delle controversie effettuata dall'Autorità e dai Co.re.com. – più di 31 milioni di euro.

Nell'ambito del monitoraggio degli effetti prodotti dalla regolamentazione, oltre ai benefici economici direttamente legati all'azione regolamentare, l'Autorità osserva costantemente l'evoluzione dei prezzi al consumo dei settori di propria competenza, che rappresentano una misura del benessere del consumatore il cui miglioramento è atteso dall'avanzare dei processi di apertura alla concorrenza.

Un primo riferimento dell'evoluzione pro-concorrenziale dei settori della comunicazione è fornito dall'indice sintetico dei prezzi *retail* (ISA), che include tutti i servizi dei mercati di competenza dell'Autorità ed è stato definito in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica, con cui da que-

st'anno è stato siglato uno specifico protocollo d'intesa (v. Capitolo IV). Il valore di tale indice è stato rapportato all'indice generale dei prezzi al consumo (IPC), per tener conto dell'andamento generale dell'economia e dei fenomeni di inflazione. L'indicatore è riportato in Tabella 3.2.4 ed evidenzia che negli ultimi anni (base 2010) i prezzi dei servizi di comunicazione si sono mantenuti a un livello inferiore rispetto al costo generale della vita, determinando un beneficio indiretto considerevole per i consumatori, così come mostrato più puntualmente nel monitoraggio trimestrale effettuato nell'Osservatorio sulle comunicazioni dell'Autorità.

Entrando nel merito dei diversi settori, emerge una stabilità dei prezzi dei servizi di telecomunicazione fissa – servizi base e servizi Internet – rispetto al costo della vita, mentre si registra un'ulteriore riduzione dei prezzi dei servizi di telefonia mobile. Per quanto riguarda gli altri comparti, invece, si osservano lievi incrementi dei prezzi al consumo nel corso del 2016, che sono attribuibili alle caratteristiche strutturali e congiunturali dei rispettivi mercati (cfr. Capitolo II). In particolare, come già emerso nelle Relazioni annuali degli ultimi anni, il settore dei servizi postali, così come quello dei quotidiani, sta attraversando una fase di strutturale e rilevante riduzione dei volumi, che determina conseguenze negative sui costi medi di produzione e quindi sui prezzi finali.

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

**Stato di avanzamento:** la tutela dell'utenza e delle categorie deboli richiede un'azione costante e da affinare progressivamente, soprattutto per quanto riguarda la vigilanza; i risultati intermedi sono tendenzialmente positivi, come emerge dall'andamento dei prezzi finali e dall'utilizzo da parte dei consumatori degli strumenti di tutela messi in campo dall'Autorità. In particolare, si rilevano anche benefici diretti derivanti dall'azione regolamentare dell'Autorità.

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

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

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

**Sfide:** crescente complessità nella formulazione delle offerte ai consumatori; rafforzamento della tutela delle categorie deboli; modifica del paniere dei servizi rientranti nel servizio universale.

### *Diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali*

Le competenze esercitate dall’Autorità in materia di diritto d’autore giungono nel 2016 al terzo anno. Durante questo periodo di implementazione del Regolamento – adottato con la delibera n. 680/13/CONS – l’Autorità ha operato su due piani distinti ma complementari: l’accertamento e la cessazione delle violazioni del diritto d’autore nella fruizione di opere digitali e la prevenzione delle violazioni stesse, attraverso un’azione di sensibilizzazione e diffusione di comportamenti legali (cfr. Capitolo I, par. 3).

Le due linee di intervento sono state confermate e ulteriormente rafforzate nelle pianificazioni 2015 e 2016, così che a distanza di un triennio è possibile osservare i primi risultati, come emergono dagli indicatori sull’attività procedimentale (Tabella 3.2.5).

Il dato più significativo – anche perché rappresenta l’esito più auspicabile del Regolamento – è la percentuale di adeguamenti spontanei, che nel 2016 ha raggiunto il 34% dei procedimenti avviati, in aumento rispetto al 2015 di 7 punti percentuali. Il dato

è positivo, poiché indica che il Regolamento è in grado di assolvere alla sua funzione correttiva, sebbene necessiti di essere ancora monitorato in futuro per poter derivare conclusioni più robuste.

Inoltre, i procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell’accesso (58% dei procedimenti avviati) continuano a rappresentare una percentuale superiore ai procedimenti per violazioni accidentali (con rito ordinario), che rappresentano il 36% nel periodo di riferimento. Ciò suggerisce, come evidenziato anche lo scorso anno, che le violazioni massive, le quali hanno carattere di urgenza e conducono alle disabilitazioni dell’accesso, non sono legate all’errore accidentale del singolo utente, ma rappresentano casi in cui i trasgressori agiscono per motivi di mera speculazione economica, servendosi peraltro di società specializzate nella fornitura di servizi di anonimato in rete e di sistemi di mascheramento dei dati dell’utente.

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

**Tabella 3.2.5** - Piano di monitoraggio per la tutela dei diritti digitali

Linee strategiche	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016
DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ NELLA FRUIZIONE DI OPERE DIGITALI	Tutela del diritto d’autore	Numero di procedimenti aventi ad oggetto violazioni accidentali - rito ordinario (% sul totale dei procedimenti avviati) <sup>(1)</sup>	Media	57%	31%	36%
		Numero di procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell’accesso (% sul totale dei procedimenti avviati) <sup>(1)</sup>	Media	34%	61%	58%
		Numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione (% sul totale dei procedimenti avviati) <sup>(1)</sup>	Media	52%	27%	34%

(1) Il periodo di riferimento dell’indicatore è aprile 2014-aprile 2015 e aprile 2015-aprile 2016.

**Stato di avanzamento:** progressi nella riduzione delle violazioni “accidentali”; focalizzazione del fenomeno su violazioni “massive” legate a interessi economici; le attività preventive, se svolte con costanza, potranno invece risultare efficaci in un tempo più lungo, tenuto conto della loro natura e del contesto tecnologico.

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

**Criticità:** difficoltà nella rilevazione di dati inerenti alle violazioni.

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

**Sfide:** rapida evoluzione delle tecniche utilizzate dai trasgressori; dislocazione su scala globale dei trasgressori; educazione digitale degli utenti.

### **Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa**

Nelle pianificazioni 2015 e 2016, l'Autorità, tra gli obiettivi prioritari del ciclo regolatorio, ha inserito – e poi confermato – una linea strategica dedicata al miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza dell'amministrazione.

Questi obiettivi, come anticipato nell'introduzione al presente capitolo e nel paragrafo 3.1, sono perseguiti attraverso azioni molteplici: l'adozione e messa a regime di strumenti e istituti di *better regulation* (AIR, VIR, MOA); il miglioramento nella gestione delle banche dati (ad esempio le iniziative in materia di aggiornamento della IES, del ROC e del catasto delle frequenze); la progettazione di un sistema centralizzato di gestione delle controversie *online*; l'individuazione di soluzioni per l'informatizzazione della gestione documentale e amministrativa; l'adozione del nuovo Regolamento Trasparenza e del Programma per la trasparenza e l'integrità 2017-2019; l'adozione di un nuovo sistema di misurazione e valutazione della *performance*, al momento in via di sperimentazione.

Con riferimento alla trasparenza, nel paragrafo 3.1 e nel Capitolo IV si dà conto delle azioni intraprese per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla programmazione strategica con un resoconto che è necessariamente di natura qualitativa. Per quanto riguarda l'efficacia, oltre a quanto esposto in questo paragrafo circa i risultati del monitoraggio, i Capitoli I e IV danno ampiamente conto delle attività svolte in ogni ambito di competenza e delle azioni di miglioramento intraprese dall'Autorità caso per caso.

Di seguito, pertanto, si analizzano alcuni indicatori quantitativi di efficienza, che offrono una prima informazione, necessariamente non esaustiva, circa alcune attività svolte dall'Autorità – da mettere in relazione con le risorse umane disponibili (cfr. Capitolo IV, par. 1) – e la qualità dell'azione amministrativa (Tabella 3.2.6).

Per quanto riguarda l'insieme delle attività che l'Autorità svolge annualmente, anche attraverso le funzioni delegate ai Co.re.com., si distinguono gli indicatori che descrivono funzioni che coinvolgono gli operatori del settore e gli indicatori che riguardano gli interventi dell'Autorità sul fronte della tutela degli utenti.

Riguardo alle funzioni che interessano gli operatori, nel 2016 i volumi sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto agli anni precedenti: sono state gestite, infatti, oltre 13.000 comunicazioni al Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC) e circa 4.500 all'Informativa Economica di Sistema (IES). Queste attività, necessarie per alcune funzioni istituzionali dell'Autorità (come la tenuta e la pubblicazione del registro di tutti gli operatori di comunicazione, il catasto delle frequenze, le verifiche per i contributi all'editoria, l'accertamento di posizioni dominanti nei mercati dei media, la valorizzazione del SIC, ecc.), prevedono una serie di azioni molto puntuali, solo parzialmente automatizzabili e continuative da parte del personale addetto, quali i controlli sulle comunicazioni acquisite al sistema e su quelle mancanti, le attività di *recall*, le eventuali attività ispettive.

A queste attività, si affiancano quelle sul fronte dell'utenza, relativamente alle quali l'Autorità ha

**Tabella 3.2.6** - Piano di monitoraggio per il miglioramento dei processi decisionali

Linee strategiche	Indicatore	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016
EFFICIENZA, EFFICACIA E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	Numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC	Tutti	12.683	17.961	13.840
	Numero di comunicazioni di operatori gestite dalla IES	Media	4.428	4.701	4.457
	Numero di segnalazioni da parte di operatori di comunicazione elettronica gestite <sup>(1)</sup>	Comunicazioni elettroniche	512	447	446
	Numero di procedimenti sanzionatori conclusi <sup>(2)</sup>	Tutti	103	205	116
	Numero di segnalazioni da parte di utenti gestite	Tutti	4.275	5.665	6.600
	Numero di procedimenti conclusi dai Co.re.com. aventi ad oggetto controversie tra operatori e utenti <sup>(3)</sup>	Comunicazioni elettroniche	86.872	97.236	91.784
	Tempi medi di definizione dei procedimenti di iscrizione, cancellazione e richieste di certificazione pervenuti al ROC (30 giorni previsti)	Tutti	14,5 gg.	12 gg.	13,4 gg.
	Numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute - AGCOM	Comunicazione elettroniche	66%	87%	88%
	Numero di ordinanze e sentenze Tar e CDS favorevoli su numero di ordinanze e sentenze totali	Tutti	59%	74%	68%

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

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

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

gestito oltre 6.000 segnalazioni solamente nell'anno 2016, mentre l'insieme dei Co.re.com. ha concluso poco meno di 100.000 procedimenti inerenti alle controversie tra utenti e operatori.

In particolare, l'aumento delle segnalazioni da parte di utenti gestite (+ 25% rispetto all'anno precedente) è ascrivibile anche a un miglioramento nell'efficacia del sistema, ottenuto grazie alle modifiche effettuate nei modelli telematici di denuncia, che sono stati migliorati per rendere più agevole l'individuazione della fattispecie da segnalare. Quest'anno, inoltre, tra le segnalazioni si è osservato un incremento di quelle ricevute per problematiche inerenti ai servizi postali, sia mediante i modelli telematici *ad hoc* (modello P), sia per il tramite di comunicazioni dirette via *e-mail* e via posta (circa 600 in tutto). Questo indica che inizia a diffondersi tra gli utenti una maggiore consapevolezza e cono-

scenza degli strumenti disponibili per la loro tutela nel settore postale.

Oltre all'aspetto dimensionale, per quanto attiene agli indicatori sulla qualità dell'azione amministrativa, si rileva come anche nel 2016 il tempo medio dei procedimenti riguardanti il ROC (pari a circa 13 giorni) è ampiamente al di sotto di quanto previsto (30 giorni); inoltre, risulta in leggero aumento la percentuale controversie utenti-operatori conclusasi nell'anno: si tratta di poco meno del 90%.

Più rilevante è il dato concernente le sentenze del giudice amministrativo di primo e secondo grado (Tar e Consiglio di Stato) favorevoli all'Autorità, la cui entità è nel 2016 pari a circa 68%.

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

**Stato di avanzamento:** completamento in corso della messa a regime degli strumenti di *better regulation*; nuovo sistema di controlli interni in fase di attuazione sperimentale (controllo di gestione, controllo strategico e valutazione del personale).

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

**Criticità:** gestione di un elevatissimo numero di segnalazioni e procedimenti a fronte dell'attuale dotazione di personale.

**Opportunità:** informatizzazione dei processi e della gestione documentale, strumentale anche al sistema di controlli interni.

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

### **Rafforzamento del ruolo dell'AGCOM nell'ambito degli organismi internazionali**

Nel 2016, è proseguito l'impegno dell'Autorità all'interno degli organismi internazionali cui partecipa. Il periodo in corso, infatti, è un momento cruciale per le prospettive di disciplina dei mercati regolati dall'Autorità: la Commissione europea ha avviato una serie di processi legislativi sia nelle comunicazioni elettroniche, sia nei servizi di media audiovisivi, così come in materia di servizi postali transfrontalieri. Al tempo stesso, sono numerose le iniziative bilaterali in corso sotto forma di gemellaggi con altre autorità di settore, nonché di collaborazione ai progetti TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*) organizzati dalla Commissione europea. Da ultimo, è costante il contributo tecnico-regolamentare richiesto dai comitati setto-

riali europei in materia di spettro radio e quello fornito in seno a organismi internazionali, quali l'ITU, l'ONU e l'OECD.

La numerosità delle iniziative in corso e la delicatezza della fase regolamentare hanno richiesto uno sforzo particolare – i cui dettagli sono forniti nel Capitolo IV – affinché l'Autorità fosse presente e aggiornata su tutti i fronti di attività, sia mediante il consueto apporto dei propri esperti all'interno dei *forum* dei regolatori (119 nel 2016), sia mediante l'assolvimento di compiti di coordinamento di gruppi di lavoro e l'assunzione di incarichi di *governance* (19 nel 2016).

In sintesi, di seguito si evidenziano le principali conclusioni relativamente alla priorità strategica "Rafforzamento del ruolo dell'AGCOM nell'ambito degli organismi internazionali".

**Tabella 3.2.7 - Piano di monitoraggio per le attività internazionali**

Linee strategiche	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016
RAFFORZAMENTO DEL RUOLO AGCOM NELL'AMBITO DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI	Incarichi di responsabilità assunti	Numero di incarichi di <i>governance</i> e di coordinamento tecnico degli organismi europei di settore (BEREC, ERGA, ERGP)	Tutti		10	19
	Esperti nazionali coinvolti in gruppi di lavoro/gemellaggi	Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro BEREC, ERGA, ERG-P, EMERG, REGULATEL, OECD, etc.	Tutti		65	119

**Stato di avanzamento:** buono, anche se è richiesta una maggiore continuità di azione affinché la linea strategica possa essere perseguita nel tempo.

**Punti di forza:** elevata reputazione a livello internazionale; esperienza maturata dal personale coinvolto.

**Criticità:** l'aumento delle attività internazionali in tutti gli ambiti di intervento dell'Autorità crea un aggravio organizzativo.

**Opportunità:** capacità di influenzare i processi decisionali internazionali, importante soprattutto nella definizione di nuova regolamentazione.

**Sfide:** influenzare positivamente il processo di formazione decisionale nei settori di competenza, la cui regolamentazione è in corso di revisione (comunicazioni elettroniche, servizi di media audiovisivi).

### 3.3 Le priorità strategiche e i programmi di lavoro per il 2017-2018

In questo paragrafo sono illustrate le linee strategiche di medio periodo dell'Autorità e i relativi piani di lavoro per l'anno a venire. Tali obiettivi scaturiscono, come detto, dalla verifica degli effetti dell'attività svolta, nonché dall'analisi dei risultati e delle eventuali incongruenze di volta in volta ri-

scontrate attraverso la conduzione dell'attività di *fitness check*.

In base ai risultati delle analisi svolte, si rileva che l'Autorità intende confermare le linee strategiche di medio periodo individuate gli scorsi anni (Figura 3.3.1), vale a dire: la promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi nei diversi settori di propria competenza; la garanzia di un'efficiente al-



Figura 3.3.1 - Linee di intervento strategiche dell'Autorità

locazione delle risorse scarse con riferimento al radiospettro e alla numerazione; la tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione; la tutela dell'utenza e delle categorie deboli in tutti i mercati di interesse; la diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali. Tali linee strategiche verranno declinate in modo da perseguire, al contempo, gli obiettivi di efficienza, efficacia e trasparenza della propria azione amministrativa e un ulteriore rafforzamento del ruolo dell'Autorità nel contesto internazionale.

Nell'ambito delle suddette linee strategiche di medio periodo sono di seguito delineati i "programmi di lavoro" per il prossimo anno, incrociando le attività svolte dall'Autorità lo scorso anno (cfr. Capitoli I e IV), con l'attuale stato dei mercati delle comunicazioni (cfr. Capitolo II), anche in considerazione dei valori assunti dagli indicatori quantitativi individuati dal piano di monitoraggio dell'Autorità (cfr. par. 3.2).

### ***Promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi***

In merito al primo obiettivo strategico enunciato, consistente nella **promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale** rivolta allo sviluppo di reti e servizi, l'Autorità completerà le azioni regolamentari già avviate gli scorsi anni.

In particolare, l'Autorità intende continuare a perseguire la promozione della concorrenza infrastrutturale nei servizi di comunicazione elettronica attraverso il monitoraggio, la vigilanza, nonché l'incentivazione della creazione di reti a banda larga ed ultra-larga sul territorio italiano, in applicazione anche degli obiettivi indicati dal piano di Governo "Strategia italiana per la banda ultra larga" e delle indicazioni comunitarie riguardanti l'Agenda Digitale. In questo ambito, si proseguirà nell'attività di definizione di regole che agevolino una competizione infrastrutturale sostenibile mediante la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione (FTTC, FTTB, FTTH). Tale attività è rivolta, altresì, alla gestione e al raffinamento di un sistema digitale di mappatura delle reti di accesso a Internet fisse e mobili. L'attività di regolamentazione e vigilanza sarà, inoltre, finalizzata a garantire il rispetto del

principio di non discriminazione interna/esterna fra i diversi operatori, soprattutto in ragione del progressivo affinamento del relativo presidio regolamentare.

In definitiva, l'azione dell'Autorità continuerà a essere orientata verso la predisposizione degli strumenti regolamentari atti a realizzare in condizioni di sostenibilità economica e tramite tecnologie efficienti la copertura del territorio con reti di nuova generazione.

Nei mercati a valle, l'Autorità sarà altresì impegnata a favorire e sostenere lo sviluppo dei servizi digitali di nuova generazione veicolati attraverso le nuove reti. In particolare, l'Autorità intende proseguire secondo tre fondamentali linee direttrici. In primo luogo, l'Autorità mira a favorire lo sviluppo e diffusione dei cd. servizi M2M e IoT, anche avvalendosi delle attività di studio, approfondimento e sperimentazione condotte nell'ambito dei lavori del Comitato permanente per lo sviluppo di tali servizi. L'Autorità, attraverso i lavori del Comitato permanente, continuerà ad approfondire con gli *stakeholder*, durante apposite sessioni tematiche, i temi relativi alle soluzioni tecnologiche dello *smart metering* e *service switch*.

In secondo luogo, l'Autorità approfondirà lo studio delle dinamiche del mercato atte a evidenziare l'affermazione delle nuove piattaforme digitali, in ragione delle evidenti implicazioni sull'evoluzione del contesto competitivo delle comunicazioni elettroniche da cui potrebbero derivare, altresì, nuove implicazioni di carattere regolamentare.

Infine, l'Autorità mira a implementare le azioni di vigilanza e sanzione in materia di neutralità della rete e *roaming*, in coerenza con le indicazioni provenienti dal Regolamento *Telecom Single Market* e delle relative Linee guida attuative del BEREC, nonché con le migliori prassi di derivazione europea.

Nel settore dei servizi postali, l'azione regolamentare a tutela della concorrenza continuerà a essere orientata ad assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale attraverso la verifica annuale del costo netto e la vigilanza sulla continuità e sulla correttezza nell'erogazione dei servizi rientranti nel paniere del servizio universale. Inoltre, l'Autorità vigilerà sulla qualità dei servizi offerti dagli uffici postali, la corretta gestione dei servizi di notifica degli atti giudiziari, il recapito a giorni alterni e

della posta ordinaria, i piani di razionalizzazione degli uffici postali.

L'Autorità proseguirà, altresì, nella promozione di condizioni di piena concorrenza fra gli operatori, mirando ad assicurare un contesto paritario tra tutti gli operatori del mercato alla luce dei principi di trasparenza e non discriminazione; in particolare, le attività saranno rivolte alla definizione delle regole di accesso alla rete postale, e alla definizione di un *test* di replicabilità delle offerte di Poste Italiane da parte degli operatori concorrenti, nella consapevolezza che il rispetto delle regole e la piena contendibilità del mercato rappresentano condizioni necessarie per salvaguardare la qualità del servizio postale nel suo complesso. Il monitoraggio dell'Autorità sarà altresì rivolto alla verifica del corretto e legittimo esercizio dell'attività postale da parte dei titolari di autorizzazione e licenza, nonché alla repressione dei fenomeni di esercizio senza titolo dell'attività postale o di abusivo utilizzo del titolo.

#### **Efficiente allocazione delle risorse scarse: radio-spettro, numerazione**

In merito all'obiettivo strategico in tema di **efficiente allocazione delle risorse scarse (radiospettro e numerazione)**, negli anni a venire l'Autorità prevede di continuare secondo la pianificazione strategica passata, operando i necessari affinamenti degli obiettivi per renderli più aderenti alla dinamica del settore e ai cambiamenti tecnologici, attraverso un'opera di *fine tuning* regolamentare.

Nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo della efficiente assegnazione dello spettro radio, l'Autorità mira ad affinare la regolamentazione nazionale sui piani di assegnazione e gestione dello spettro radio per i sistemi di comunicazioni elettroniche, nonché a rafforzare le forme di collaborazione con le istituzioni nazionali ed europee in materia di *spectrum management*. L'Autorità intende destinare lo spettro per servizi di comunicazione elettronica secondo il calendario previsto dalla legge o dalle norme comunitarie, anche alla luce del *refarming* della banda a 700 MHz, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e della compatibilità con gli utilizzi negli altri Paesi. Tali temi, pertanto, saranno affrontati nell'ambito di un contesto più ampio, che coinvolge anche le istituzioni nazionali e interna-

zionali. Difatti, l'implementazione delle politiche europee di *spectrum management* comporta la conduzione di attività internazionali in ambito RSPG e ITU e la partecipazione, in affiancamento al MISE, ai negoziati di coordinamento con Paesi radioelettricamente confinanti ai fini del *refarming* della banda 700 MHz per la promozione della gestione efficiente delle risorse radio frequenziali. Inoltre, l'Autorità concluderà i lavori dell'Indagine conoscitiva sul 5G che darà preziose indicazioni in merito alle strategie di allocazione efficiente delle risorse frequenziali per la fornitura di servizi attraverso reti mobili di comunicazione elettronica.

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

Per quanto concerne la **tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione**, l'Autorità sarà impegnata nell'implementazione ed eventuale modifica dei criteri di monitoraggio di tipo qualitativo e quantitativo strumentali alla tutela del pluralismo informativo, con l'obiettivo di semplificare e aggiornare la disciplina vigente in materia.

L'attività dell'Autorità proseguirà nell'ambito delle verifiche sul rispetto dei limiti anticoncentrativi di cui all'art. 43 del TUSMAR, soprattutto in occasione di operazioni di concentrazione o intese tra soggetti operanti nel Sistema Integrato delle Comunicazioni.

Proseguirà in particolare l'analisi del settore dei servizi di media audiovisivi con gli accertamenti della eventuale sussistenza di posizioni dominanti nei due mercati individuati (servizi gratuiti e a pagamento). Analogamente, nel settore radiofonico si proseguirà con le attività di individuazione dei mercati rilevanti volte all'analisi successiva circa l'eventuale sussistenza di posizioni dominanti. Più in generale verranno svolte le analisi di monitoraggio dei limiti anti-concentrativi nel SIC e in specifici ambiti quale quello della stampa quotidiana. Infine, verrà svolta l'attività di monitoraggio circa l'ottemperanza all'ordine imposto in capo alla società Vivendi di rimozione della posizione vietata ai sensi dell'articolo 43, comma 11, del Testo unico.

In questo quadro, l'Autorità si propone, altresì, di verificare la tenuta complessiva dell'intero sistema delle rilevazioni degli ascolti dei mezzi di co-

municazione di massa, al momento oggetto di analisi nell'ambito di un'apposita Indagine conoscitiva, con il fine di pervenire a una riorganizzazione sistematica della rilevazione degli indici di ascolto che garantisca la correttezza, la trasparenza, l'equità e l'indipendenza della rilevazione sotto l'aspetto sia della *governance*, sia della metodologia da impiegare. Inoltre, l'Autorità valuterà altresì l'impatto delle diverse modalità di fruizione dei media e della continua evoluzione tecnologica sugli attuali sistemi di rilevazione degli ascolti.

L'analisi del pluralismo dell'informazione riguarda, altresì, le attività da intraprendere in materia di servizio pubblico radiotelevisivo. Recenti riforme, come è noto, hanno investito i meccanismi di nomina e la *governance* della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, nonché le modalità che sovrintendono l'individuazione degli obblighi rientranti nella relativa *mission*. L'Autorità è chiamata a definire le linee guida integrative del contratto di servizio della concessionaria pubblica, d'intesa con il MISE, sulla base della normativa comunitaria e nazionale.

Con specifico riferimento alle attività di tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione, l'Autorità procederà alla revisione del Regolamento *par condicio* in periodo non elettorale e metterà in atto le relative attività di vigilanza e sanzionatorie.

### **Tutela dell'utenza e delle categorie deboli**

I cambiamenti indotti per effetto dell'evoluzione tecnologica sulle strutture di mercato e sui modelli di comportamento pongono al regolatore nuove sfide anche sul versante della **tutela degli utenti**. In continuità con quanto programmato lo scorso anno, la linea strategica di tutela dell'utenza verrà perseguita, da un lato, tramite un'attività di regolamentazione e vigilanza sulle pratiche adottate dalle imprese nella fornitura dei servizi nei settori di competenza dell'Autorità, e dall'altro lato, rendendo i consumatori sempre più consapevoli dei loro diritti, mettendo a disposizione strumenti funzionali a garantire il principio generale della libertà negoziale e l'esercizio consapevole del proprio potere d'acquisto. In particolare, l'attività dell'Autorità sarà rivolta all'implementazione dei presidi a tutela dell'utenza e delle cd. categorie deboli.

Una categoria di utenti che richiede particolare attenzione nell'agenda dei lavori dell'Autorità è rappresentata da coloro che versano in situazioni di disagio economico e sociale. Le attività di analisi già in corso, atte a definire le metodologie più efficaci e adeguate a garantire la fornitura dell'accesso alla rete di sicurezza sociale e dei servizi minimi del servizio universale, potranno essere coordinate sia con le attività sul vigente sistema di agevolazione per garantire a queste categorie di utenti ulteriori condizioni paritarie di accesso ai servizi di comunicazione, sia con le attività finalizzate a migliorare la qualità minima garantita del servizio di accesso ad Internet incluso nel servizio universale. L'Autorità sarà altresì impegnata nell'implementazione della riforma delle agevolazioni vigenti per sordi e ciechi.

L'azione dell'Autorità sarà diretta a garantire la qualità del servizio offerto all'utente finale e a rafforzare le attività destinate alla verifica e al monitoraggio delle prestazioni effettivamente rese dai fornitori. I settori investiti saranno i seguenti: servizio universale, telefonia fissa, telefonia mobile, Internet fisso, Internet mobile, *pay Tv*. L'Autorità promuoverà l'aggiornamento del presidio regolamentare e il potenziamento del progetto "Misura Internet" (fisso e mobile), nonché del motore di comparazione tariffaria nel settore dei servizi di comunicazione elettronica.

L'Autorità concentrerà inoltre la propria azione nella gestione della fase "patologica" dei rapporti fra utenti e fornitori di servizi. A tal proposito, le attività saranno rivolte alla gestione delle controversie utenti-operatori nell'ambito dei territori regionali sprovvisti delle deleghe di secondo livello, al fine di garantire il rapido smaltimento delle istanze e una celere soddisfazione alle richieste degli utenti. Anche il Regolamento in materia di indennizzi, pertanto, sarà oggetto di prossimo aggiornamento.

Infine, la tutela dei minori nel nuovo contesto tecnologico e multimediale rappresenta uno degli obiettivi strategici che l'Autorità intende perseguire nei mesi futuri. L'aggiornamento dello studio interdisciplinare svolto nel "Libro Bianco Media e Minori", finalizzato a stimare l'impatto che il processo di convergenza e i *new media* hanno prodotto in termini di trasformazione del consumo mediale dei minori in età evolutiva e a individuare le nuove emergenze normative e regolatorie, co-

stituirà un ulteriore presidio a tutela dell'utenza e delle categorie deboli. L'Autorità favorirà l'adozione di campagne di comunicazione e sensibilizzazione volte a promuovere un uso appropriato e consapevole dei media da parte dei minori, nonché il potenziamento delle conoscenze e delle capacità dei genitori sull'utilizzo degli strumenti informatici e dei sistemi di *parental control*. L'attività di *moral suasion* dell'Autorità sarà rivolta alla sensibilizzazione degli *Over The Top* sulle problematiche relative alla salvaguardia dei minori in rete, in particolare al fine dell'adozione di un codice di condotta in grado di tutelare i giovani dai potenziali rischi di accesso a contenuti nocivi e indesiderati o di induzione a comportamenti illeciti. Inoltre, l'Autorità intende promuovere l'adozione di una soluzione condivisa per la revisione delle attuali norme in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite, in coordinamento con le novità legislative intervenute in sede europea e con gli ultimi orientamenti giurisprudenziali, nonché sulle problematiche relative alla fruizione dei programmi da parte delle persone con disabilità sensoriali ai fini dell'adozione di un codice di autoregolamentazione.

### ***Diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali***

Per il conseguimento dell'obiettivo strategico di **diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali**, l'Autorità, in continuità con l'anno precedente, si pone l'obiettivo di incentivare gli individui a condotte ispirate alla legalità. Al riguardo si potenzierà l'interlocuzione con gli *stakeholder* e con altre istituzioni, anche al fine di proporre azioni di sistema idonee ad orientare scelte e comportamenti consapevoli nell'ambiente digitale.

In tal senso, l'Autorità intende promuovere una serie di azioni mirate di carattere congiunto, quali: incentivare iniziative di autoregolamentazione attraverso l'istituzione di appositi tavoli tecnici; potenziare l'interlocuzione con gli *stakeholder* al fine di rilevare le criticità della normativa vigente in materia; promuovere campagne informative circa il corretto utilizzo della rete Internet; proseguire i lavori del Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali.

### ***Promozione dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa***

Un significativo ambito di intervento strategico dell'Autorità sarà finalizzato alla **promozione dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa**. Tale obiettivo si pone come comune denominatore per le strutture che concorrono all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità e per quelle che svolgono attività di regolamentazione e vigilanza.

L'Autorità, come più volte evidenziato, si propone di migliorare il processo regolatorio allineandolo alle migliori *best practice* europee in materia di *better regulation*, e a rendere sistematica l'analisi e la valutazione di impatto della regolamentazione. Il sistema prevede inoltre la graduale riduzione degli oneri amministrativi e un nuovo sistema di acquisizione, sempre più centralizzato, delle informazioni, che consentirà l'efficientamento nell'uso dei dati. Le elaborazioni delle informazioni saranno finalizzate ad alimentare un *database* costantemente aggiornato e funzionale all'esigenza di migliorare la reportistica istituzionale dell'Autorità (Osservatorio sulle comunicazioni e Relazione annuale) rendendo tali pubblicazioni idonee a monitorare con sempre maggiore efficacia l'andamento dei mercati di interesse, gli sviluppi tecnologici e l'impatto dell'azione regolamentare.

In considerazione della nutrita mole di informazioni che l'Autorità si trova ad acquisire e gestire nell'esercizio delle proprie funzioni, si rende necessaria l'implementazione di un'attività strutturata di raccolta, organizzazione, archiviazione ed elaborazione dei dati, che si avvalga di strumenti informatici tecnologicamente avanzati ed in grado di tracciare i flussi informativi. In tal senso, nel corso del prossimo anno, l'Autorità si propone di proseguire nell'attività di semplificazione dei processi gestionali tramite l'informatizzazione dei processi di lavoro e la digitalizzazione e dematerializzazione dei flussi documentali. L'adozione di flussi telematici per la digitalizzazione dei processi documentali è, pertanto, volta alla riduzione dei tempi di istruzione e conclusione dei procedimenti, nell'ottica della semplificazione e celerità dell'azione amministrativa. Ad essa si accompagneranno misure atte a garantire la sicurezza degli *asset* informativi, al fine di

far fronte al crescente rischio digitale, in termini di intrusione e danneggiamento, proteggendo sistemi e dati. Infine, sul piano della conservazione dei dati e dei fascicoli, l'Autorità si propone di realizzare l'obiettivo della massima economicità ed efficienza nella gestione dei medesimi, attraverso una esternalizzazione degli archivi cartacei e una riqualificazione degli spazi recuperati.

L'Autorità promuoverà e curerà la completezza, l'aggiornamento, l'attuazione e la pubblicità degli atti amministrativi, anche al fine di agevolare le procedure di controllo. Inoltre, nei prossimi mesi si implementerà il controllo dell'andamento della spesa per la struttura organizzativa attraverso l'introduzione di un sistema di gestione della destinazione della spesa al fine dell'imputazione in contabilità analitica e dell'elaborazione di *report* periodici.

Nell'ottica di garantire la razionalizzazione e l'efficienza dei collegamenti in termini di connettività tra le sedi di Roma e Napoli sarà monitorato il funzionamento del sistema telefonico (tecnologia VoIP) in uso presso l'Autorità, aderendo altresì ai nuovi servizi di connettività nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività (SPC) per le pubbliche amministrazioni. Nell'ottica dell'efficientamento dell'azione amministrativa, verranno inoltre curati gli adempimenti funzionali all'intero processo di svolgimento delle riunioni degli Organi collegiali (incluse le fasi antecedenti e successive alla riunione).

Verranno altresì implementate le forme di cooperazione e collaborazione esterne con le altre amministrazioni indipendenti per la gestione congiunta dei servizi strumentali attraverso la stipula di apposite convenzioni, nonché la conclusione di accordi per la realizzazione di attività di interesse comune. Tali misure saranno rivolte alla realizzazione del principio di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, in considerazione dell'analogia delle funzioni e della complementarietà delle attività.

L'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa saranno perseguite anche rafforzando il sistema dei controlli interni, attraverso la definizione degli indirizzi su iniziative volte al rafforzamento dei sistemi interni di pianificazione e controllo (pianificazione strategica, programmazione operativa, controllo di gestione, controllo strategico).

Con l'obiettivo di migliorare e rinnovare sempre più le attività inevitabilmente connesse alle inno-

vazioni tecnologiche e normative che investono il mercato delle comunicazioni, nonché la metodologia operativa della struttura, e tenuto conto che il raggiungimento degli obiettivi di efficacia e di efficienza non può prescindere dalla presenza in un'istituzione di personale altamente qualificato e specializzato, diventa necessario, altresì, l'obiettivo di migliorare costantemente la gestione del personale nella sua interezza. Pertanto, si proseguirà nelle attività di completamento dei processi avviati nell'anno precedente e richiedenti un impegno su base pluriennale, e di consolidamento delle linee di azione fin qui seguite. Tali azioni riguardano, tra l'altro, la rilevazione dei fabbisogni formativi e la definizione del Piano triennale della formazione, nonché l'attuazione di tutte le misure idonee a garantire le ottimali condizioni ambientali, fisiche e psichiche del personale sul luogo di lavoro.

Infine, il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, di efficienza e di trasparenza dell'azione amministrativa passa attraverso le attività di coordinamento e collaborazione con altre istituzioni. In particolare, il completamento del processo di conferimento delle deleghe di seconda fase ai Co.re.com. e la revisione dell'accordo quadro tra Autorità e Regioni consentiranno di rafforzare ulteriormente il sistema decentrato delle comunicazioni, perseguendo un miglioramento dell'azione amministrativa e una valorizzazione delle specificità locali. Proseguiranno, pertanto, le attività istruttorie finalizzate alla stipula di un nuovo accordo quadro con la Conferenza delle Assemblee legislative regionali e provinciali e con la Conferenza delle Regioni e delle Province, nonché le procedure, su specifica istanza, per il conferimento di tutte le deleghe ai vari Co.re.com. presenti sul territorio, al fine di rafforzare il presidio di garanzia in prossimità del cittadino-utente.

### ***Rafforzamento del ruolo dell'Autorità nell'ambito degli organismi internazionali***

Con riguardo, infine, al **rafforzamento del ruolo dell'Autorità in ambito internazionale**, si intende garantire in modo continuativo e consolidare il presidio dei gruppi di lavoro tematici in seno alle piattaforme europee e internazionali attive nei settori di competenza.

L'Autorità garantirà la propria partecipazione ai diversi gruppi internazionali, anche al fine di condividere le *best practice* con riguardo agli aspetti tecnologici, di mercato e regolamentari di competenza. L'attiva partecipazione a tali organismi costituisce esplicitazione di obblighi normativi, in quanto l'Autorità è soggetto istituzionalmente integrato nei meccanismi procedurali di cooperazione regolamentare di tipo verticale (tra ANR e Commissione europea) e orizzontale (tra ANR), finalizzati a perseguire l'armonizzazione regolamentare e a conseguire l'obiettivo del mercato unico. Inoltre, tale partecipazione assume un carattere strategico, in ragione del contributo che l'Autorità è in grado di fornire all'elaborazione delle posizioni di detti organismi e alla coerenza delle stesse con le specificità regolamentari dei mercati nazionali. Tale attività si realizza attraverso la partecipazione qua-

lificata alle attività tecniche (anche con compiti di coordinamento e *drafting*) e alla *governance* degli organismi, nonché attraverso la partecipazione a progetti di gemellaggio e accordi bilaterali.

Nel corso del prossimo anno si intensificherà l'azione coordinata delle autorità di regolazione del settore audiovisivo dell'Unione europea attraverso la partecipazione alle attività dell'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), e si confermerà il presidio oramai storico dell'Autorità in ambito BEREC, con riferimento ai mercati delle comunicazioni elettroniche.

L'Autorità rafforzerà i rapporti anche con le istituzioni e gli organismi europei operanti in settori adiacenti a quelli di competenza (ad esempio *privacy*, sicurezza delle reti, regolazione di altri servizi a rete), a vario titolo coinvolti nelle dinamiche dei nuovi mercati digitali.

