



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

# Relazione annuale 2015

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro





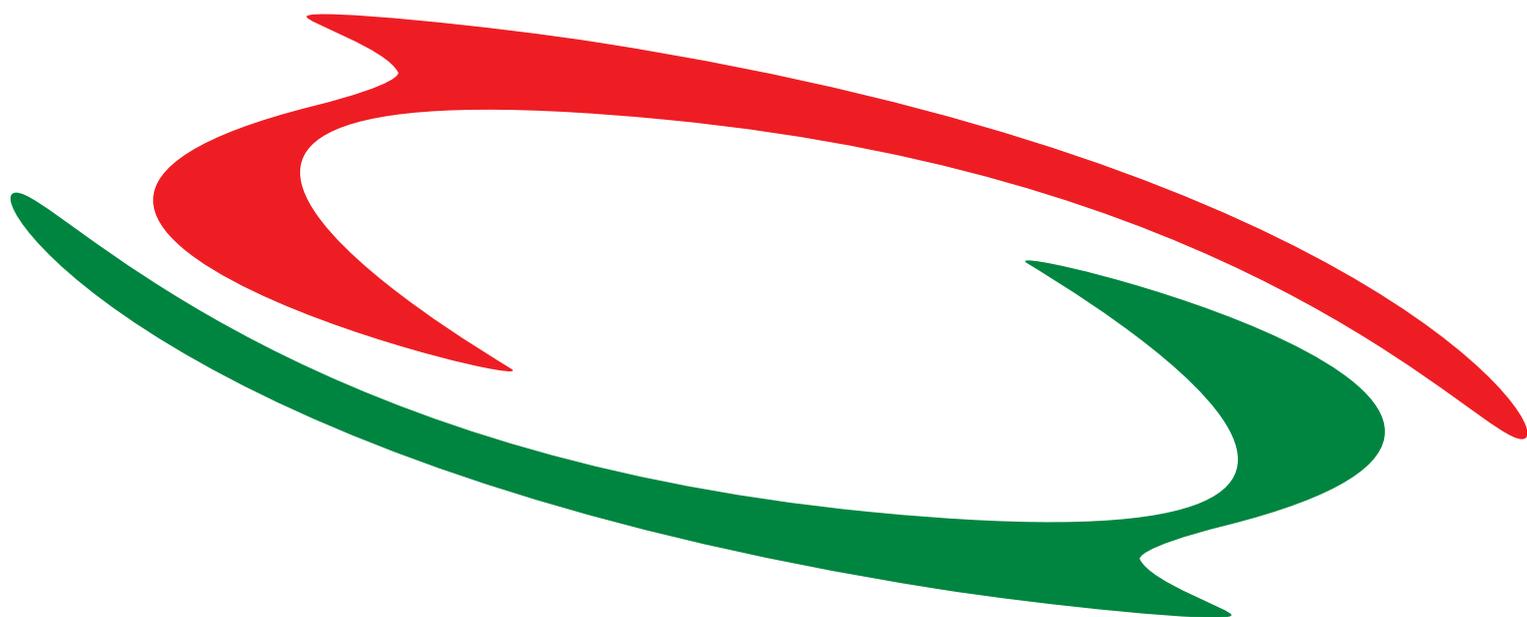




AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

# RELAZIONE ANNUALE 2015

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro





Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

*Presidente*

ANGELO MARCELLO CARDANI

*Componenti*

ANTONIO MARTUSCIELLO

ANTONIO NICITA

FRANCESCO POSTERARO

ANTONIO PRETO

*Segretario generale*

FRANCESCO SCLAFANI

*Vice segretari generali*

LAURA ARÌA

ANTONIO PERRUCCI

*Capo di gabinetto del Presidente*

ANNALISA D'ORAZIO

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

## CAPITOLO I

<b>Le principali aree di intervento dell’Autorità nel periodo 2014-2015</b> . . . . .	<b>9</b>
1.1 Gli interventi regolatori e le attività di vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni	12
1.2 I servizi “media”: analisi, regole e controlli . . . . .	18
1.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema digitale . . . . .	22
1.4 Concorrenza e regole nel settore postale . . . . .	29
1.5 I consumatori: una categoria da tutelare . . . . .	31
1.6 La nuova generazione regolamentare: analisi ed indagini conoscitive . . . . .	38
1.7 Le funzioni ispettive e di registro . . . . .	43

## CAPITOLO II

<b>Le dinamiche nel settore delle comunicazioni in Italia e in Europa</b> . . . . .	<b>47</b>
2.1 L’evoluzione dei mercati delle telecomunicazioni tra realtà e prospettive . . . . .	50
2.2 Gli sviluppi dei media nell’era della convergenza . . . . .	70
2.3 La situazione nel mercato dei servizi postali	93

## CAPITOLO III

<b>La strategia dell’Autorità e le attività programmatiche</b> . . . . .	<b>101</b>
3.1 La verifica sui risultati della regolamentazione dell’Autorità . . . . .	104
3.2 L’individuazione degli obiettivi e degli strumenti di valutazione dell’attività . . . . .	130
3.3 La definizione delle linee di intervento strategiche per il prossimo anno . . . . .	138

## CAPITOLO IV

<b>L’organizzazione dell’Autorità e le relazioni con le istituzioni</b> . . . . .	<b>151</b>
4.1 Il nuovo assetto organizzativo ispirato all’efficienza . . . . .	153
4.2 Gli organismi strumentali e ausiliari . . . . .	158
4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale	162
4.4 La collocazione dell’Autorità nel sistema nazionale . . . . .	166
4.5 La collocazione dell’Autorità nel sistema internazionale . . . . .	174

Appendice . . . . .	177
---------------------	-----

La *Relazione annuale 2015 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, se non diversamente specificato, presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nel periodo compreso tra il 1° maggio 2014 e il 30 aprile 2015.

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

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

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

Sul sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it) sono pubblicati approfondimenti ed eventuali segnalazioni di errata corrige.



**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**  
Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli  
Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma  
[www.agcom.it](http://www.agcom.it)

# Prefazione del Presidente

---

**S**ono trascorsi diciotto anni dall'atto di fondazione dell'Autorità; lo scenario tecnologico e di mercato del settore delle comunicazioni è in questo lasso di tempo profondamente cambiato. Abbiamo assistito ad una accelerazione dei processi di innovazione tecnologica; allo sviluppo di reti con protocolli evoluti (ISO/OSI); alla diffusione di servizi di accesso a banda larga; al rovesciamento di consolidati equilibri di mercato; all'irrompere di nuovi soggetti nella catena del valore delle reti, dei servizi e delle applicazioni di comunicazione; all'esplosione dei social network e degli "user generated content". Il tutto ha radicalmente mutato da un lato il rapporto tra i consumatori e la comunicazione tradizionale legata ai servizi telefonici, postali e radiotelevisivi; dall'altro la relazione tra singoli (libertà di espressione e informazione) e particolari categorie (minori, soggetti politici) di utenti e mezzi di comunicazione e informazione di massa. In questo contesto l'Autorità ha esteso il proprio mandato istituzionale, che si è arricchito di nuove competenze, quali la regolamentazione e vigilanza del settore postale e la tutela del diritto d'autore.

La Relazione annuale ha lo scopo di rendere pubblica, trasparente, e dunque giudicabile l'azione dell'Autorità; di rendere misurabile in termini di ragionevolezza, efficienza ed economicità, oltre che ovviamente sotto il profilo della legittimità, ognuna delle scelte compiute nell'esercizio delle proprie funzioni di regolamentazione, vigilanza e tutela; di dar conto delle linee strategiche che guideranno l'attività regolamentare nel prossimo anno.

L'Autorità si muove in un mondo complesso ed in continuo mutamento in cui mantenere una visione coordinata a fronte della convergenza dei mercati è condizione difficile ma imprescindibile. In tale scenario il regolatore si trova a dover coniugare il diritto dell'utente di accesso alle reti e servizi di comunicazione elettronica con la garanzia del rispetto delle libertà individuali e i diritti fondamentali della persona con la tutela dei diritti di proprietà di opere digitali; a dover contemperare la promozione della concorrenza e dell'innovazione con il diritto all'informazione, attiva e passiva, e la libertà di espressione.

Un lavoro impegnativo che ha al centro la salvaguardia dei principi costituzionali la cui tutela ricade sotto l'azione dell'Autorità, e che si esplicita nell'esercizio di una potestà regolamentare trasparente, funzionale al perseguimento degli obiettivi prefissati, in primis la promozione della concorrenza e dell'innovazione e la tutela dei cittadini e dei consumatori di servizi, applicazioni e contenuti della comunicazione.

La Relazione permetterà al lettore che lo desidera di avere contezza in dettaglio dell'attività svolta nell'ultimo anno dall'Autorità in tutti i settori regolati. Nel breve spazio di questa presentazione mi limito a richiamare il tema strategico della tutela del consumatore, elemento chiave delle azioni dell'Autorità, che richiede maggiori sforzi al crescere dell'economia e della società digitale. Al riguardo, diamo conto nel volume di una costante attività di miglioramento delle informazioni sui prezzi e sulla qualità dei servizi, intesa ad accrescere il livello di trasparenza

delle offerte ed a guidare i consumatori verso scelte consapevoli. A ciò si è affiancata una impegnativa azione di vigilanza e sanzionatoria nei confronti delle condotte scorrette degli operatori. Essenziale, al riguardo, il coordinamento con i Comitati regionali per le comunicazioni, che svolgono l'importante funzione di risoluzione delle controversie a livello decentrato.

La Relazione dà conto, in conclusione, di un percorso di riorganizzazione interna compiuto nell'ultimo anno, finalizzato a dotare l'Autorità di una struttura più efficiente e più aderente alle profonde trasformazioni che interessano i mercati di competenza. Si è trattato di un percorso essenzialmente focalizzato sugli obiettivi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa che costituiscono il fondamento di ogni buona amministrazione. Ma è stata altresì l'occasione per conseguire importanti contenimenti di spesa, necessari in un contesto caratterizzato dall'imperativo della spending review per tutte le istituzioni pubbliche.

Da ultimo, nel mentre esprimo un sincero ringraziamento al personale dell'Autorità che con dedizione e competenza lavora per il conseguimento degli obiettivi della nostra attività di regolazione e vigilanza, auspico che il lettore voglia anche apprezzare la rinnovata veste grafica e contenutistica che proponiamo, caratterizzata da una maggiore sintesi e da una architettura espositiva che riteniamo più efficace e più chiara.

ANGELO MARCELLO CARDANI  
Presidente dell'AGCOM

## CAPITOLO I

# Le principali aree di intervento dell'Autorità nel periodo 2014-2015



## Introduzione

Il periodo intercorso tra la metà del 2014 e i primi mesi del 2015 è trascorso sulla scia dell'evoluzione dell'ecosistema digitale lungo un percorso già tracciato dall'affermazione del processo di convergenza in atto nel settore delle comunicazioni, secondo l'inarrestabile ritmo del cambiamento tecnologico. Si è assistito, infatti, a fenomeni di convergenza che hanno riguardato piattaforme tecnologiche, reti *ultrabroadband* e servizi di comunicazione, *social media*, servizi video e *smart application* che hanno pervaso il tessuto sociale a livello mondiale, generando una maggiore domanda di capacità trasmissiva. Parallelamente allo sviluppo tecnologico si è assistito ad un cambiamento della figura del consumatore che, riaffermando la propria centralità nel processo economico, ha assunto un ruolo sempre più attivo in grado di influenzare le sorti dei mercati delle comunicazioni e delle tecnologie digitali.

L'emergente ambiente *broadband-centric* pone ai legislatori e alle autorità di regolamentazione nuove sfide. Accanto ai tradizionali temi della concorrenza, essi devono affrontare i nuovi problemi dell'era digitale rappresentati, tra l'altro, dalle frodi *online*, dalla pirateria digitale, dai furti di identità, in un contesto economico e sociale caratterizzato da nuovi *player*, da un maggiore consolidamento e integrazione tra i fornitori di servizi di telecomunicazione, fornitori di contenuti e produttori. A ciò si aggiunge lo sviluppo di reti a banda ultralarga e la separazione dei servizi dall'infrastruttura fisica sottostante che ha favorito sia lo sviluppo di una nuova serie di applicazioni e servizi innovativi sia di nuovi modelli di *business* che sfidano i regimi regolamentari precedenti.

In questo ambito si dipana la riflessione della comunità internazionale che delinea le caratteristiche della cosiddetta "*regolamentazione di 4ª generazione*" che, rispetto alle precedenti, si configura quale strumento non solo di regolazione di mercati neo-liberalizzati o comunque contraddistinti da strutturali fallimenti di mercato, ma anche di supporto all'azione di Governi e Parlamenti per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e sociale, garantendo un'adeguata tutela dei consumatori ed un sempre più diffuso accesso alle reti a banda larga e ultralarga, così da massimizzare gli enormi benefici che l'ecosistema digitale promette.

Anche la Commissione Europea – rinnovata ai propri vertici alla fine del 2014 con la nomina del presidente Juncker – ha osservato che i benefici dell'economia digitale in Europa non si manifestano pienamente perché imbrigliati nella disomogenea geografia paneuropea. Le proposte operative tendono, pertanto, a rendere ancora più ambiziosa la riforma delle norme in materia di comunicazioni elettroniche a promuovere e supportare gli investimenti in infrastrutture *ultrabroadband*, a modernizzare le regole sul diritto d'autore, ad aggiornare e semplificare le norme sulla tutela dei consumatori negli acquisti *online* e digitali, a creare un approccio armonizzato allo spettro radio da parte degli Stati membri, a sostenere la creazione di una rete digitale di alta qualità, a contribuire alle attività che incoraggiano la ricerca digitale e l'imprenditorialità, a sviluppare ed attuare misure volte a rendere l'Europa *online* più affidabile e sicura.

L'Autorità, consapevole di queste linee di tendenza, nella precedente Relazione annuale aveva programmato la propria attività, nei diversi settori di competenza, orientandosi alla promozione della concorrenza, alla tutela dei consumatori e degli utenti, alla garanzia di un'efficiente allocazione delle risorse scarse, al sostegno per lo sviluppo delle reti e dei servizi digitali di comunicazione, alla promozione e tutela del pluralismo, nonché alla garanzia della parità di accesso ai mezzi di informazione e di promozione della cultura della legalità nella fruizione delle opere digitali, coniugando i principi di trasparenza, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Coerentemente con tali obiettivi, nell'ultimo anno, l'Autorità è intervenuta, nel settore delle telecomunicazioni, fisse e mobili, sia con le analisi di mercato e le approvazioni delle offerte di riferimento dell'operatore *incumbent*, sia con meccanismi incentivanti l'adozione di tecnologie di ultima generazione, con le attività di vigilanza e di analisi delle contabilità regolatorie degli operatori di rete fissa e mobile.

Nel settore dell'audiovisivo si è proceduto, con opportuni interventi, ad implementare e semplificare i sistemi di acquisizione di dati nei servizi *media* al fine di svolgere nella maniera più efficiente le attività di monitoraggio dei mercati e presidiare i processi di regolamentazione. L'Autorità ha poi

intrapreso diversi interventi tesi a difendere la libertà di informazione, a promuovere e tutelare il pluralismo informativo, oltre che ad assicurare le dovute protezioni alle fasce deboli – quali i minori – nell’accesso ai servizi e ai contenuti di comunicazione. Tra le misure a tal fine adottate si evidenzia l’istituzione dell’Osservatorio delle garanzie per i minori e dei diritti fondamentali della persona su Internet.

Parallelamente, nel settore dei servizi postali, l’Autorità ha posto in essere attività volte alla ridefinizione degli obiettivi di qualità nonché alla quantificazione dell’onere del servizio postale universale.

Attraverso l’attività di ricezione ed analisi delle segnalazioni pervenute all’Autorità, sono stati individuati quegli ambiti in cui si concentrano le maggiori criticità inerenti alla tutela dell’utenza, tenuto conto che l’innovazione tecnologica, se da un lato ha favorito l’ampliamento della gamma di servizi fruibili dal consumatore, dall’altro ha allargato le potenziali minacce per i fruitori di servizi digitali. La protezione dei diritti degli utenti ha richiesto, pertanto, un’attività di aggiornamento del quadro regolamentare per rispondere all’evoluzione degli strumenti di comunicazione.

Il lavoro dell’Autorità in un settore caratterizzato dalla scarsa disponibilità di risorse, come lo spettro, si è orientato a favorire l’uso efficiente dello spettro e la diffusione di servizi di *wireless broadband*, promuovendone l’utilizzo condiviso e rendendo disponibili nuove risorse. In tale ottica si colloca, ad esempio, la pianificazione delle risorse frequenziali per il servizio televisivo digitale e l’eliminazione delle frequenze interferenti.

Facendo proprio lo spirito della regolamentazione di 4<sup>a</sup> generazione, l’Autorità ha intrapreso, infine, molteplici attività volte alla collaborazione con le diverse articolazioni governative (Ministeri, Enti locali, Uffici legislativi del governo) per supportare, per i diversi aspetti di propria competenza e nel rispetto dei reciproci ruoli, le iniziative di politica economica e sociale intraprese da Parlamento e Governo. Tale attività ha oltrepassato i confini nazionali, essendo l’Autorità presente e attiva in tutti

gli ambiti comunitari (Commissione europea, BEREC, ERGA, ERGP, ecc.) ed internazionali (OCSE, UNESCO, ecc.).

## 1.1 Gli interventi regolatori e le attività di vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni

Nell’ultimo anno, la regolamentazione del settore delle comunicazioni elettroniche si è ulteriormente sviluppata secondo gli obiettivi della promozione della concorrenza e della tutela dei consumatori. In questo senso, le evidenze che saranno presentate nei Capitoli I e II dimostrano un significativo sviluppo del processo competitivo (con la continuazione del *trend* di discesa degli indici di concentrazione dei principali mercati), nonché un consolidamento dell’andamento decrescente dei prezzi che ha portato nell’ultimo quinquennio enormi benefici ai consumatori. In tal contesto, gli interventi regolamentari attuati hanno comportato un rafforzamento della posizione degli operatori concorrenti, attraverso misure pro-competitive volte a favorire l’accesso *wholesale* alla rete fissa di Telecom Italia (dal classico *unbundling*, al *bitstream* fino a VULA su rete *Fiber To The Cabinet – FTTC*) e la *mobile number portability*. Inoltre, l’Autorità ha sviluppato una serie di attività volte a verificare le condizioni, anche dal punto di vista regolamentare, più idonee a far decollare in Italia la fornitura di servizi a banda larga di ultima generazione.

### *L’indagine conoscitiva sui servizi di accesso alle reti Next Generation Network (NGN)*

Al fine di adottare gli interventi più opportuni nell’ambito della infrastrutturazione in reti di accesso NGN l’Autorità ha, pertanto, condotto, congiuntamente all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), un’indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga ed ultralarga (conclusa a novembre 2014<sup>1</sup>). Nell’indagine

<sup>1</sup> Cfr. <http://www.agcom.it/documents/10179>.

congiunta sono stati prospettati diversi scenari tecnologici e di mercato con le relative ricadute in termini competitivi. Ciò ha fornito un contributo tecnico, funzionale alla comprensione ed alla valutazione dei risultati conseguibili attraverso l'iniziativa privata e, di conseguenza, utile alla definizione di un contesto istituzionale di regole e, più in generale, di una politica pubblica efficace, coerente e trasparente. Tenendo conto degli esiti di tale indagine, della Strategia per la banda ultralarga del Governo nonché degli obiettivi della Agenda Digitale Europea, come nel seguito sarà più diffusamente illustrato, l'Autorità ha, conseguentemente, improntato l'approccio regolamentare per i prossimi anni per i mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, nell'ottica di incentivare gli investimenti degli operatori nello sviluppo delle reti di nuova generazione – con architettura *Fiber To The Cabinet* e *Fiber To The Home* (FTTH) – e di garantire condizioni di maggiore concorrenzialità infrastrutturale.

### **L'accesso alla rete fissa: l'insieme coordinato delle misure regolamentari**

Sulla base di quanto è emerso nell'indagine conoscitiva sui servizi di accesso alle reti NGN, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica due proposte regolamentari alternative (valide per il periodo 2014-2017) relative all'analisi dei mercati dell'accesso all'ingrosso alle reti fissa di Telecom Italia, finalizzate a: i) favorire la diffusione di tecnologie di accesso a banda ultralarga; ii) promuovere l'infrastrutturazione in reti *Next Generation Access* (NGA); iii) rafforzare le misure sulla parità di trattamento e non discriminazione (cfr. delibera n. 42/15/CONS).

La prima proposta (cosiddetto scenario ALFA), in continuità con il precedente ciclo regolamentare, conferma i *remedies* esistenti su base nazionale e le misure pro-concorrenziali introdotte dalla delibera n. 747/13/CONS, al fine di promuovere una concorrenza infrastrutturata su tutto il territorio nazionale. La seconda proposta (cosiddetto scenario BETA) è invece basata sul riconoscimento di condizioni concorrenziali differenziate in alcune aree del Paese. In particolare, si prevedono condizioni regolamentari e prezzi differenziati nelle aree di Centrale coperte almeno al 70% da due reti FTTx

(cosiddette Aree B), rispetto alle aree in cui tali condizioni non si verificheranno (cosiddette Aree A). A fronte del maggiore grado di concorrenza e infrastrutturazione nelle Aree B, la proposta dell'Autorità prevede un alleggerimento degli obblighi di controllo dei prezzi in capo a Telecom Italia per i servizi *bitstream* e *unbundling*.

La proposta dell'Autorità include, inoltre, un rafforzamento delle misure relative alla parità di trattamento e alla non discriminazione con particolare riferimento ai *key performance indicator*, alle basi di dati a disposizione degli operatori alternativi, alla *governance* dell'*equivalence of output*, agli SLA (*Service Level Agreement*) e alle penali, elementi cardine a garanzia della concorrenza, in particolar modo nella fase di sviluppo dei nuovi servizi a banda ultralarga.

Al fine di fornire le necessarie condizioni di certezza regolamentare al mercato l'Autorità, parallelamente all'analisi dei mercati dell'accesso, ha completato il ciclo 2013 di approvazione delle offerte di riferimento di Telecom Italia (cfr. delibere n. 69/14/CIR, n. 67/14/CIR, n. 70/14/CIR, n. 68/14/CIR e n. 128/14/CIR) ed ha avviato i procedimenti di approvazione delle offerte di riferimento per il 2014 (cfr. delibere n. 135/14/CIR, n. 136/14/CIR, n. 17/15/CIR, n. 29/15/CIR, n. 55/15/CIR).

Sempre in materia di accesso, per valutare lo stato della concorrenza nella fornitura dei servizi di alta qualità in postazione fissa, l'Autorità ha avviato e sottoposto a consultazione pubblica l'analisi del mercato n. 4 della Raccomandazione della Commissione europea 2014/710/UE (cfr. delibera n. 559/14/CONS). Le misure proposte in consultazione comunitaria mirano, come nel caso dei mercati dell'accesso alla rete fissa, alla promozione delle tecnologie di ultima generazione (come i collegamenti a capacità dedicata GBE su fibra ottica) e al superamento delle tecnologie *legacy* (basate su tecnologie di trasporto PDH e SDH).

L'Autorità nel disciplinare il processo di migrazione tecnologica dalle tradizionali reti telefoniche TDM a quelle nuove e più efficienti basate sul protocollo IP, ha inteso promuovere l'adozione di tecnologie di ultima generazione attraverso la definizione delle tempistiche di migrazione tecnica e l'introduzione della cosiddetta migrazione amministrativa (cfr. delibera n. 52/15/CIR). La defini-

zione dei processi di migrazione tecnica fornisce le necessarie certezze regolamentari, mentre la migrazione amministrativa ha l'effetto di incentivare tutti gli attori del mercato, sebbene mossi da interessi diversi, al passaggio all'interconnessione IP. Infatti, se da un lato la presenza di servizi TDM inter-distrettuali deregolamentati costituisce un fattore di spinta verso l'interconnessione IP per gli operatori alternativi, l'introduzione della migrazione amministrativa esercita, nei confronti di Telecom Italia, la necessaria pressione affinché tale passaggio avvenga senza ritardi. Infine, con l'obiettivo della promozione della concorrenza infrastrutturale, particolare rilievo rivestono le misure regolamentari adottate dall'Autorità in relazione all'accesso ai *cabinet* e al MOV (cosiddetto *multioperator vectoring*), introdotte nel 2013 e confermate nella proposta di regolamentazione per il prossimo triennio. Tale strategia rappresenta, a livello europeo, una scelta innovativa di apertura della rete in rame di Telecom Italia proprio in prossimità del cliente finale (cosiddetto *sub-loop*), promuovendo l'adozione di tecnologie trasmissive ad elevate prestazioni in termini di velocità di connessione. A tale riguardo sono proseguite le attività del tavolo tecnico appositamente istituito (cfr. delibera n. 747/13/CONS), volte alla definizione delle specifiche tecniche dei requisiti per il MOV (architettura, *requirement hardware* e *software* degli apparati, procedure di manutenzione, ecc.). Sulla base delle prime risultanze del tavolo, l'Autorità (cfr. delibera n. 135/14/CIR) ha proposto che gli operatori, a partire dal 2015, siano obbligati ad installare apparati in grado di supportare la nuova tecnologia, quali *line card MOV-ready* e *chassis e processor/controller MOV-friendly*. Tale previsione, si pone l'obiettivo di facilitare nel breve periodo l'adozione di sistemi MOV. Inoltre, al fine di consentire l'interoperabilità tra sistemi MOV è previsto l'avvio di uno specifico gruppo di lavoro con l'obiettivo di condurre il mercato all'adozione di uno *standard* unico internazionale.

### **Relazione annuale di Telecom Italia sulla separazione tra i sistemi informativi delle funzioni di rete e delle funzioni commerciali - anno 2014**

L'insieme degli interventi volti a promuovere la concorrenza nelle telecomunicazioni fisse, è

completato dall'attività di implementazione di misure di separazione funzionale poste in capo all'operatore dotato di significativo potere di mercato. In particolare, ai sensi della delibera n. 731/09/CONS, Telecom Italia deve garantire, attraverso l'impiego di opportune misure organizzative, una sufficiente separazione tra le funzioni aziendali preposte alla gestione della rete ed alla vendita dei servizi finali. Al fine di verificare nel tempo la persistenza delle suddette condizioni, Telecom Italia deve presentare all'Autorità a giugno di ogni anno una relazione certificata da un soggetto terzo che, oltre a comprovare quanto sopra, indichi le misure adottate per impedire l'utilizzo dei dati riservati relativi alla clientela degli OAO (*Other Authorized Operator*), in possesso delle funzioni di rete, da parte delle divisioni commerciali dell'operatore notificato.

In ottemperanza alle citate disposizioni, Telecom Italia ha presentato, per l'anno 2014 la Relazione annuale sulla separazione tra sistemi informativi delle funzioni di rete e delle funzioni commerciali, unitamente alla certificazione tecnica che, anche per l'anno 2014, è stata affidata alla Società Ernst & Young Financial Business Advisors S.p.A.. La società di revisione ha valutato in particolare:

- i criteri con cui Telecom Italia autorizza e controlla l'accesso ai sistemi informativi contenenti dati riservati relativi all'OAO e/o alla sua clientela;
- la rispondenza di tali criteri con quanto disposto dalle delibere dell'Autorità;
- l'attuazione di misure e procedure idonee ad assicurare il continuo rispetto di tali criteri.

Le conclusioni di tali verifiche evidenziano il pieno rispetto delle prescrizioni espresse dalle delibere dell'Autorità.

Sempre in questo ambito si colloca l'attività dell'Organo di Vigilanza che, come sarà più ampiamente illustrato nel Capitolo IV, è un organo indipendente che ha il compito di vigilare sulla corretta esecuzione degli Impegni presentati da Telecom Italia ed approvati dall'Autorità e di assicurare il più ampio rispetto del principio della parità di trattamento così come il raggiungimento degli obiettivi di qualità del servizio.

### *Revisione della contabilità regolatoria di rete fissa*

Le precedenti attività si accompagnano spesso all'analisi della struttura contabile dell'operatore regolamentato. Questa attività di verifica della contabilità regolatoria ha lo scopo di certificare la conformità della rendicontazione contabile prodotta dall'operatore al quadro normativo vigente. Tale verifica è svolta da un soggetto indipendente dalle parti interessate con specifiche competenze tecniche, che emette il proprio giudizio professionale. A valle delle verifiche revisionali, l'Autorità procede alla pubblicazione, con propria delibera, delle relazioni di conformità redatte dal revisore.

A causa di alcuni impedimenti di natura giuridica sopraggiunti nell'espletamento della gara a procedura aperta per l'affidamento dell'incarico di verifica delle contabilità regolatorie degli operatori di rete fissa e mobile notificati, per gli anni 2011, 2012 e 2013 le tempistiche prefissate hanno subito degli slittamenti, celermente recuperati portando a compimento le revisioni delle contabilità di rete fissa di Telecom Italia relative agli esercizi contabili 2011 e 2012.

Le verifiche sono state svolte sulla base del nuovo quadro regolamentare di riferimento in materia di contabilità dei costi e di separazione contabile, basato sulle delibere del secondo ciclo di analisi dei mercati, nonché delle delibere n. 678/11/CONS e n. 324/13/CONS, che integrano il quadro normativo di riferimento in materia di contabilità regolatoria, definendo il modello contabile, per i mercati all'ingrosso, rispettivamente dell'accesso e del trasporto del traffico sulla rete fissa di Telecom Italia.

### *La regolamentazione nei mercati delle telecomunicazioni mobili*

Per promuovere il dispiegamento della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione elettronica su reti mobili alla luce delle mutate condizioni di mercato, l'Autorità, nell'ambito del quarto ciclo di analisi di mercato dei servizi di terminazione su rete mobile (cfr. delibera n. 16/15/CONS) propone, per la prima volta, di notificare, quali operatori aventi significativo potere di mercato, oltre agli operatori di rete (Telecom Italia,

Vodafone, Wind e H3G) anche quattro operatori virtuali (BT Italia, Lycamobile, Noverca e Poste Mobile).

In questo ambito, gli operatori di telefonia mobile, notificati quali detentori di significativo potere nel mercato della terminazione delle chiamate vocali sulle rispettive reti, sono tenuti alla predisposizione di un sistema di contabilità regolatoria a costi storici (per il triennio 2011-2013 sono soggetti a tale obbligo Telecom Italia S.p.A., Vodafone Omnitel S.p.A., Wind Telecomunicazioni S.p.A. e H3G S.p.A., cfr. delibere n. 667/08/CONS, n. 60/11/CONS e n. 621/11/CONS). La medesima normativa prevede altresì che il sistema contabile debba essere oggetto di revisione da parte di un organismo indipendente, incaricato dall'Autorità, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di rendicontazione (cfr. delibere n. 485/01/CONS, n. 399/02/CONS, n. 3/06/CONS, n. 667/08/CONS, n. 60/11/CONS e n. 621/11/CONS).

L'attività del revisore è finalizzata principalmente ad accertare la correttezza dei raggruppamenti per centro di costo a livello della contabilità gestionale, la corretta integrazione della contabilità gestionale nel modello di contabilità regolatoria e la correttezza dei raggruppamenti per centro di costo nelle categorie definite dall'Autorità. Tutta l'attività, secondo quanto previsto dall'*International Standard on Assurance Engagements* (ISAE) 3000, ha l'obiettivo di esprimere un giudizio sulla correttezza, coerenza e conformità alla normativa di riferimento delle informazioni presentate nella contabilità regolatoria.

L'attività di verifica dei documenti di contabilità regolatoria di rete mobile concernenti l'esercizio 2011 è stata completata nel rispetto della pianificazione concordata e le relazioni conclusive sono state trasmesse all'Autorità tra il mese di novembre e quello di dicembre del 2014. Nel mese di gennaio 2015, infine, sono state avviate le attività relative alla verifica dei documenti contabili relativi al 2012.

### *Le ottemperanze alle sentenze del Consiglio di Stato*

Per effetto di alcune sentenze del Consiglio di Stato intervenute nel biennio 2013-2014, l'Autorità è stata chiamata a riesaminare e, laddove ha ritenuto necessario a modificare, alcuni provvedimenti

aventi ad oggetto la declinazione degli obblighi regolamentari imposti in esito alle analisi di mercato del precedente ciclo regolatorio. In particolare si fa riferimento alla: i) revisione delle condizioni attuative relative all'obbligo di controllo dei prezzi dei servizi regolamentati di accesso all'ingrosso alla rete fissa per gli anni 2010-2012 (cfr. delibera n. 86/15/CONS); ii) rideterminazione, per il servizio di terminazione su rete mobile, di condizioni di asimmetria tariffaria in favore dell'operatore H3G per gli anni 2008-2009 e per l'anno 2013 (cfr. delibere n. 259/14/CONS e n. 365/14/CONS); iii) verifica del canone dei servizi *bitstream naked* per il 2009.

### **Vigilanza in materia di Servizi di comunicazioni elettroniche, Numerazione**

L'attività di vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni ha riguardato la vigilanza sul rispetto, da parte di Telecom Italia, degli obblighi di accesso, l'adozione del nuovo piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni, il monitoraggio delle concentrazioni nel settore televisivo locale.

Per quanto riguarda il monitoraggio dei processi di *provisioning* e di *assurance* dei servizi *wholesale* forniti da Telecom Italia agli operatori alternativi, l'Autorità ha: i) vigilato sui casi di inottemperanza alla normativa vigente, identificando le ipotesi di violazione; ii) monitorato la qualità della rete di accesso di Telecom Italia nella fornitura dei servizi intermedi di accesso; iii) dato seguito alle segnalazioni degli operatori. L'attività di verifica svolta si è conclusa con un atto di diffida ad adempiere agli obblighi vigenti (cfr. delibera n. 309/14/CONS).

Con riferimento, invece, all'adozione del nuovo piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni è stata condotta un'istruttoria per l'integrazione del Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni (PNN) (cfr. delibera n. 8/15/CIR) al fine di consentire la raccolta di fondi, tramite numerazione 499, per la partecipazione alla vita politica attraverso servizi di rete mobile e fissa. L'Autorità ha partecipato, inoltre, a tavoli tecnici internazionali svolti in ambito ITU (*International Telecommunication Union*), CEPT (*European Conference of Postal and Telecommunications Administrations*) e Commissione Europea ed ha supportato il MISE (Ministero dello Sviluppo Economico) nella defini-

zione di accordi di reciprocità nel caso di richieste di numerazione del PNN da parte di stati esteri.

### **Finanziamento del servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto**

La riforma del quadro normativo dell'Unione europea per le reti e i servizi di comunicazione elettronica del 2009 ha riaffermato l'obbligo di garantire la disponibilità di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza efficace e un'effettiva possibilità di scelta, nonché di disciplinare i casi in cui le esigenze degli utenti finali non siano adeguatamente soddisfatte dal mercato. Spetta alle Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR) decidere, sulla base di criteri obiettivi, su quali imprese incombe la responsabilità di fornire il "servizio universale" e la definizione di un impianto regolamentare al fine di accertare che gli operatori incaricati dell'obbligo forniscano, a corredo della loro richiesta di finanziamento, informazioni sufficientemente dettagliate sugli elementi specifici da finanziare. Al fine di garantire la trasparenza ed il controllo degli importi imputati al costo netto degli obblighi di servizio universale, le ANR effettuano un'attività di vigilanza.

In tale ambito, l'Autorità, nel corso del 2014, ha concluso l'*iter* istruttorio riguardante la valutazione del costo netto per l'anno 2007, accertando la mancata sussistenza dei presupposti per l'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale, non essendosi determinato un costo netto positivo (cfr. delibera n. 100/14/CIR).

Nel corso del primo trimestre 2014, l'Autorità ha predisposto anche l'avvio contestuale dei procedimenti istruttori di verifica del costo netto da parte del revisore per gli anni 2008 e 2009, al fine di recuperare più rapidamente il ritardo che si è accumulato sulle valutazioni di costo netto degli anni precedenti. Tale ritardo è stato determinato dai numerosi contenziosi degli operatori avverso le decisioni dell'Autorità sul costo netto del servizio universale tra gli anni 1999 e 2005. I ricorsi, alcuni dei quali tuttora pendenti, hanno generato inevitabili ripercussioni sulla tempistica e il consolidamento delle istruttorie già concluse.

La sentenza di primo grado dello scorso mese di gennaio 2015, con cui il giudice amministrativo ha

annullato anche la delibera n. 1/08/CIR, che costituisce l'impianto metodologico sulla base del quale sono state approvate tutte le delibere di valutazione del costo netto a partire dall'anno 2004, ha portato una nuova sospensione delle attività istruttorie in corso, tra cui l'avvio della consultazione pubblica per la valutazione di costo netto per gli anni 2008 e 2009.

### *Controversie tra operatori di comunicazione elettronica e attività sanzionatoria*

Nel periodo di riferimento l'Autorità, ai sensi del Regolamento vigente in materia di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione elettronica (cfr. delibera n. 352/08/CONS), ha concluso 22 controversie e ne ha avviato 22 nuove. In particolare tra quelle concluse, 6 controversie sono state definite con verbale di conciliazione, 6 con determina direttoriale, 10 con delibera della Commissione per le infrastrutture e le reti (CIR).

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

- le condizioni economiche della raccolta da rete mobile verso numerazioni non geografiche (NNG) attestate su rete fissa. In tale ambito sono state avviate 4 nuove controversie di cui alcune già concluse con transazione in relazione a numerazioni 80x, 84x. Le decisioni già adottate dall'Autorità in tale ambito, anche negli anni precedenti, assumono particolare rilievo in un mercato non regolamentato, ma comunque suscettibile di condotte anti-competitive da parte degli operatori *Mobile Network Operator* (MNO). Nel merito l'Autorità ha stabilito le suddette condizioni economiche sulla base di criteri trasparenti, fondati sui principi di equità e ragionevolezza. A partire dal 2011 le decisioni adottate hanno prodotto una generale riduzione dei prezzi all'ingrosso (da oltre 20 €cent/min. a una media di 5 €cent/min.) con benefici per gli operatori stessi – grazie all'aumento dei volumi – e per i clienti finali, grazie alla riduzione dei prezzi al dettaglio (cfr. delibere n. 63/14/CIR e n. 131bis/14/CIR). Un'ulteriore controversia avviata riguarda il prezzo per l'accesso, da rete mobile, a servizi offerti su numerazione in decade 4

per servizi a sovrapprezzo. Analoghe controversie, avviate nell'anno precedente con riferimento a numerazioni in decade 4, 178, 199, 89x, sono state concluse mediante accordo transattivo;

- la portabilità del numero. Una controversia avviata ha avuto a riguardo il rispetto, da parte dell'operatore *incumbent*, degli obblighi di portabilità del numero per clienti *business*;
- il prezzo di terminazione su rete mobile dei *Mobile Virtual Network Operator* (MVNO): tre controversie avviate nel periodo di riferimento sono relative alla definizione del prezzo di terminazione sull'operatore Poste Mobile. Tale tema assume notevole rilievo anche alla luce degli orientamenti dell'Autorità sugli obblighi degli MVNO, nell'ambito della consultazione pubblica sull'analisi di mercato dei servizi di terminazione su rete mobile;
- l'interconnessione e le condizioni economiche del servizio SMS. Una controversia avviata riguarda le condizioni di interconnessione tra rete fissa e mobile per la terminazione degli SMS.

Il servizio di interconnessione IP e migrazione amministrativa. Una controversia, conclusa con nell'anno di riferimento (cfr. delibera n. 64/14/CIR), ha riguardato la migrazione tecnica ed amministrativa del traffico di interconnessione IP nel rispetto degli obblighi, delle tempistiche e delle modalità definite dall'Autorità. La decisione adottata dall'Autorità ha imposto a Telecom Italia un percorso di migrazione amministrativa lineare fino ad agosto 2014 e la conclusione della migrazione tecnica entro giugno 2015. Tale tema assume notevole rilievo anche alla luce di quanto definito, per tutto il mercato, nella delibera n. 52/15/CIR sulle tempistiche di migrazione tecnica e sull'introduzione della cosiddetta migrazione amministrativa.

In questo ambito, infine, con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa, l'Autorità, in linea con gli obiettivi espressi nella relazione annuale 2014 ha avviato e concluso, con l'adozione della delibera n. 226/15/CONS, la consultazione pubblica per la modifica del Regolamento per la risoluzione delle controversie tra operatori.

In merito all'attività sanzionatoria, due sono i procedimenti più significativi avviati dall'Autorità

nel periodo di riferimento, entrambi a carico di Telecom Italia: il primo riguarda la violazione degli obblighi di comunicazione preventiva di cui all'articolo 68, comma 2, della delibera n. 731/09/CONS; il secondo, è relativo alla violazione degli obblighi di cui alle delibere n. 274/09/CONS, n. 35/10/CIR e n. 309/14/CONS. In particolare quest'ultimo procedimento consegue alle segnalazioni degli operatori concorrenti riguardo all'invio, da parte di Telecom Italia, di KO anomali in relazione a ordini di attivazione, migrazione e portabilità del numero, a ritardi e anomalie nei processi di *provisioning* dei servizi di accesso, e alla mancata o ritardata fornitura, da parte di quest'ultima, della *number portability* per alcune tipologie di clienti *business*.

## 1.2 I servizi “media”: analisi, regole e controlli

L'Autorità, ai sensi dell'articolo 43 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177 “Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici” (TUSMAR), è tenuta a verificare che non si costituiscono, nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) e nei mercati che lo compongono, posizioni dominanti e che non siano superati i limiti anti-concentrativi stabiliti dai commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12 del medesimo articolo. La finalità di queste disposizioni risiede nella garanzia del pluralismo “esterno” nel sistema dell'informazione e dei media, che implica la presenza di una pluralità di soggetti (emittenti televisive, radiofoniche, editori e altri fornitori di servizi di media audiovisivi non lineari) che – operando in concorrenza nel sistema integrato delle comunicazioni – garantiscano piena attuazione al principio di libertà di informazione attiva e passiva enunciato all'articolo 21 della Carta Costituzionale.

Pur essendo fondato sull'analisi dei mercati rilevanti che compongono il sistema delle comunicazioni, secondo un approccio tipicamente antitrust, l'esercizio dei compiti affidati dal TUSMAR all'Autorità in materia di valutazione economica del SIC è, dunque, preordinato i al perseguimento del pluralismo dell'informazione e alla garanzia di libertà democratiche cui il libero gioco della concorrenza risulta strumentale. In questo senso, nel 2014, l'Au-

torità ha svolto l'annuale attività di valorizzazione economica del SIC e di verifica dei limiti di cui al Testo unico (cfr. delibera n. 114/14/CONS) e, nell'anno in corso, concluderà entro l'estate le relative attività (già avviate con delibera n. 43/15/CONS).

Al riguardo e con riferimento al divieto di incroci tra stampa e Tv, il decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192 (convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2015, n. 11) ha prorogato al 31 dicembre 2015 il divieto di incroci tra stampa e tv di cui all'art. 43, comma 12, del decreto legislativo n. 177/2005 e successive modifiche ed integrazioni.

Inoltre, e sempre al fine di assicurare la presenza di una pluralità di operatori economici nel sistema dell'informazione, comprensivo di tutti i mezzi di comunicazione di massa, la legge affida all'Autorità il compito di svolgere le opportune verifiche, in base alle procedure previste dal Regolamento di cui alla delibera n. 368/14/CONS, a seguito di notifica/comunicazione di operazioni di concentrazione o intese da parte dei soggetti che operano nel SIC, su segnalazione di chi vi abbia interesse o, periodicamente, d'ufficio.

I dati relativi al volume di attività espletato, con riferimento alle attività di verifica delle operazioni di concentrazione ed intese nel SIC, sono riportati nella Tabella 1.2.1.

**Tabella 1.2.1** - Verifica del rispetto dei principi di cui all'art. 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e successive modificazioni e integrazioni

Operazioni sottoposte a verifica	23	Decisioni di non avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 5 del Regolamento	11
		Istanze improcedibili in quanto operazioni infragruppo	12

Sempre ai fini della garanzia del pluralismo, l'Autorità, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249, autorizza i trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva. L'esercizio di tale funzione è volto, in particolare, ad escludere che le operazioni di concentrazione tra imprese operanti nel SIC o in un singolo mercato rilevante portino a superare, prevedibilmente, i limiti anti-concentrativi fissati dalla legge o, ove accertata la costitu-

zione di posizioni dominanti, ad adottare i provvedimenti conseguenti.

A tal fine, gli operatori sono tenuti a richiedere l'autorizzazione in questione in tutti i casi in cui si realizza una cessione di azienda, un trasferimento di quote o di azioni e qualsiasi altro atto o fatto che ha per effetto l'acquisizione in capo ad altro soggetto del controllo o del pacchetto di controllo della società che esercita l'attività radiotelevisiva, sia esso di maggioranza assoluta o relativa, nonché nel caso di qualsiasi altro atto o patto, indipendentemente dalla modalità con cui si perfeziona, che determina il medesimo effetto nella forma di un'influenza dominante ai sensi dell'art. 43, comma 15, del TUSMAR.

Nel periodo di riferimento su 8 richieste di autorizzazioni per trasferimenti di proprietà di società radiotelevisive, sono state rilasciate altrettante autorizzazioni.

Con riferimento ai limiti anti-concentrativi in materia di autorizzazioni alla fornitura di programmi televisivi, l'Autorità provvede a svolgere tali verifiche d'ufficio, entro e non oltre il 30 ottobre di ciascun anno, come previsto dal Regolamento allegato alla delibera n. 353/11/CONS.

Dall'attività di verifica effettuata nel periodo di riferimento, sui dati dichiarati dai diversi fornitori di servizi media al Registro operatori della comunicazione relativi all'anno 2013, è emerso che nessun fornitore o gruppo di fornitori supera le soglie anti-concentrative previste dall'articolo 43, comma 7.

### *La pianificazione delle frequenze per la televisione digitale e la radiofonia digitale*

Al fine di garantire un'allocazione ottimale ed efficiente delle risorse scarse, l'Autorità annovera, inoltre, tra i propri compiti istituzionali, la pianificazione delle frequenze per i servizi di radiodiffusione televisiva e sonora.

In particolare, per quanto riguarda l'attività di pianificazione per la transizione alla tecnologia digitale del servizio di radiodiffusione televisivo, uno dei presupposti è il pieno rispetto dei vincoli derivanti dal Piano deciso dalla Conferenza regionale di pianificazione, tenutasi a Ginevra nel 2006 (RRC06).

Il mancato rispetto dei suddetti vincoli da parte degli operatori del settore ha causato l'insorgenza

di situazioni interferenziali nocive nei confronti di Amministrazioni estere ed il perdurare di tali situazioni ha indotto il Governo ad emanare il decreto-legge 23 dicembre 2013, n.145, poi convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9. La suddetta norma ha stabilito stringenti disposizioni mirate a porre fine, entro una data prestabilita, alle situazioni interferenziali in atto verso le utilizzazioni estere, sia mediante il rilascio volontario di frequenze da parte degli utilizzatori sia, all'occorrenza, attraverso il ricorso alla disattivazione coattiva degli impianti, unitamente a misure economiche di natura compensativa.

Per l'attuazione del suddetto provvedimento, l'Autorità ha modificato la pianificazione delle risorse frequenziali per il servizio televisivo digitale precedentemente adottata, eliminando le frequenze interferenti con la delibera n. 480/14/CONS recante *"Modifica del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale DVB-T in attuazione dell'art. 6, comma 8, della legge 21 febbraio 2014, n. 9"*.

Nel corso del periodo di riferimento è stato inoltre adottato un provvedimento di pianificazione finalizzato a definire le risorse radioelettriche necessarie per assicurare la copertura prevista dal contratto di servizio per il servizio pubblico della Rai; pianificazione attuata a seguito di un accordo procedimentale sottoscritto in data 1° agosto 2013 tra l'Autorità, il Ministero dello sviluppo economico e la stessa Rai (cfr. delibere n. 149/14/CONS, n. 451/13/CONS, n. 539/13/CONS e n. 631/13/CONS).

Infine, la legge di stabilità 2015 ha dettato ulteriori compiti per l'Autorità in materia di pianificazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre. In particolare, la norma stabilisce che l'Autorità riveda la pianificazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre destinata alla diffusione di programmi locali, utilizzando tutte le frequenze "attribuite a livello internazionale all'Italia" e "non assegnate a operatori di rete nazionali per il servizio televisivo digitale terrestre". La disposizione stabilisce che le frequenze così individuate vengano pianificate per la messa a disposizione della relativa capacità trasmissiva a fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale; a tal fine è stato avviato, con delibera n. 44/15/CONS, il relativo procedimento.

### *Analisi sulle condizioni e modalità di utilizzo della capacità trasmissiva per la diffusione di contenuti audiovisivi sulle principali piattaforme trasmissive*

Sempre in ambito trasmissivo, l'analisi condotta dall'Autorità (cfr. delibere n. 438/13/CONS e n. 283/14/CONS), ha evidenziato che la capacità trasmissiva sulle reti televisive terrestri in tecnica digitale è offerta, nel contesto nazionale, da otto operatori di rete nazionali, sei dei quali verticalmente integrati con soggetti che operano nel segmento a valle della fornitura di contenuti. Tali operatori, in virtù del possesso dei diritti d'uso delle relative frequenze, gestiscono 19 multiplex che presentano caratteristiche differenti, sia in termini di prerogative tecniche che di efficienza delle prestazioni erogate, nonché di ritorni economici generati.

L'insieme delle evidenze raccolte nell'ambito del procedimento ha condotto a constatare la sussistenza di un'ampia, oltre che diversificata, offerta di capacità trasmissiva disponibile a livello nazionale. Conseguentemente, non sono emerse criticità (di tipo tecnico ed economico) tali da giustificare l'imposizione di un obbligo di cessione del 40% della capacità trasmissiva sul quinto multiplex detenuto o acquisito dagli operatori di rete esistenti.

### *Contributi annuali per l'utilizzo delle frequenze*

L'Autorità, a conclusione di una lunga e complessa fase istruttoria che ha comportato anche lo svolgimento di una consultazione pubblica, ha approvato (cfr. delibera n. 494/14/CONS) i criteri per la fissazione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, dei contributi annuali per l'utilizzo delle frequenze televisive digitali terrestri, in conformità al dettato dell'art. 3-quinquies, comma 4, del decreto-legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012.

Nel determinare il nuovo modello di contribuzione, l'Autorità ha tenuto conto dell'individuazione e separazione, per legge e per regolamento, di figure distinte in applicazione del cosiddetto *horizontal entry model*. Quest'ultimo, in luogo dell'unico soggetto nel precedente sistema analogico (il concessionario dell'attività di radiodiffusione) individua e distingue tre figure, soggette a regimi autorizzativi distinti: l'operatore di rete, il fornitore dei servizi media e il fornitore di servizi di accesso con-

dizionato. In base al citato quadro normativo, l'obbligo di corrispondere i contributi per l'utilizzo delle frequenze va ricondotto all'operatore di rete o comunque al soggetto titolare del diritto d'uso delle frequenze stesse, sulla base dell'autorizzazione appositamente rilasciata dal Ministero.

In applicazione a quanto stabilito dal Legislatore, pertanto, l'Autorità ha proceduto ad elaborare un modello di determinazione dei contributi annuali dovuti dagli operatori di rete, titolari del diritto d'uso, adeguato al contesto nazionale. A tal fine l'Autorità ha preso a riferimento il valore economico della risorsa utilizzata come *input* produttivo dagli attori del mercato, ritenendo che il modello maggiormente rispondente agli obiettivi fissati dal legislatore fosse quello che si riferisce alle "transazioni commerciali", assumendo, quale punto di partenza, il valore dello spettro radio rilevato nell'ambito di transazioni commerciali aventi ad oggetto un bene quanto più possibile simile al bene in oggetto, ovvero le frequenze radiotelevisive. Nel provvedimento finale è stato dunque considerato il valore di base dell'asta della procedura competitiva, svolta ai sensi della delibera dell'Autorità n. 277/13/CONS che si è conclusa con l'aggiudicazione di una delle tre reti messe all'asta. Inoltre, l'Autorità ha posto come riferimento del modello di determinazione dei contributi non già il valore di aggiudicazione, bensì il valore base (minimo), che nella procedura rappresenta anche il valore di riserva del bene oggetto di gara, ovvero il valore che l'Autorità ed il MISE hanno ritenuto congruo per la cessione in uso ventennale delle frequenze oggetto della procedura competitiva. Ai fini del calcolo del contributo annuale, il valore base d'asta è stato attualizzato applicando un tasso di sconto pari alla media dei valori mensili dei BTP pluriennali emessi nel 2013 e per la durata del diritto d'uso delle frequenze.

Una volta individuato, sulla base del principio di ragionevolezza, il valore di riferimento delle frequenze, per giungere alla determinazione del contributo annuale sono stati tenuti in considerazione gli ulteriori principi di promozione del pluralismo, proporzionalità e non discriminazione indicati dall'art. 3-quinquies, comma 4, del decreto-legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012. Nel merito, l'Autorità ha previsto: i) per i soli operatori di

rete nazionali, un criterio di tipo *anti-hoarding*, che implica aumenti percentuali da applicare al contributo in corrispondenza di ciascun multiplex posseduto dal medesimo soggetto (o da soggetti controllati o collegati), a partire dal secondo. In particolare si è ritenuto che il valore di riferimento del contributo annuale, per un operatore di rete nazionale, debba essere incrementato di un fattore fino ad un massimo del 5% per la seconda rete esercita dal medesimo soggetto, fino ad un massimo del 10% per la terza, fino ad un massimo del 15% per la quarta, fino ad un massimo del 20% per la quinta. Tale incremento non si applica agli operatori di rete diversi dagli operatori Rai e Mediaset per un periodo pari alla durata del *glide path* stabilita nei loro confronti; *ii*) per tutti gli operatori, sia nazionali che locali, un fattore di sconto, relativo alla singola rete, in ragione della innovatività della tecnologia prevista per l'irradiazione dei programmi. In particolare, si ritiene che il valore di riferimento del contributo annuale, per un operatore di rete, debba essere scontato di un fattore fino ad un massimo del 30% per ciascuna rete, in relazione all'introduzione e all'esercizio commerciale, per quella rete, di tecnologie innovative volte all'uso efficiente dello spettro radio quali il DVB-T2, per almeno il 60% di estensione della relativa copertura. Il fattore di sconto è determinato fino ad un massimo del 20% per gli operatori Rai e Mediaset; *iii*) con riferimento agli operatori di rete televisiva in ambito locale, un contributo di riferimento annuale per ciascuna rete, a partire dal valore di riferimento del contributo annuale per gli operatori di rete nazionale, scontato almeno del 70% e ridotto in misura proporzionale alla popolazione corrispondente all'ampiezza del diritto d'uso assegnato; *iv*) per tutti gli operatori di rete, sia nazionali che locali, la corresponsione del contributo annuale per ciascun multiplex esercito.

Infine, quanto all'applicazione del criterio di progressività, l'Autorità ha ritenuto di dover rimettere ogni valutazione ai competenti organi di Governo in sede di applicazione concreta del contributo annuale, considerati i possibili profili inerenti agli introiti di finanza pubblica immediati e in prospettiva.

L'Autorità, pertanto, nel provvedimento approvato si è limitata a suggerire l'adozione del criterio di applicazione progressiva del nuovo sistema di

contribuzione, indicando a tal fine parametri a cui potrebbe improntarsi la relativa disciplina.

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

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

Nello specifico, l'Autorità verifica che il trasferimento del diritto d'uso non comporti un'alterazione della concorrenza e che non risulti in contrasto con i vincoli di pianificazione previsti dalle relative delibere e successivamente, previa acquisizione delle valutazioni di competenza da parte dell'Autorità garante della concorrenza del mercato, rilascia un parere al Ministero.

I dati sui pareri relativi ai trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive rilasciati dall'Autorità, ai sensi dell'art. 14-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche, nel periodo di riferimento sono riportati nella Tabella 1.2.2.

**Tabella 1.2.2** - Trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive

Trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive ai sensi dell'art. 14-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche			
Istanze pervenute	106	Pareri conclusi	72
		In attesa del parere AGCM	34

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

L'Autorità, in base alle procedure di cui al Regolamento allegato alla delibera n. 127/00/CONS, provvede al rilascio dei titoli abilitativi in favore delle emittenti che diffondono programmi televisivi via satellite in uno degli Stati firmatari della convenzione europea di Strasburgo sulla televisione transfrontaliera, ratificata con la legge n. 327 del 5 ottobre 1991. Inoltre, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-bis, del Testo unico e della delibera n. 606/10/CONS, l'Autorità autorizza le prestazioni di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica nonché,

ai sensi dell'articolo 22-bis del Testo unico e della delibera n. 607/10/CONS, disciplina l'attività di fornitura di servizi di media audiovisivi non lineari. Infine, l'Autorità riceve le notifiche effettuate da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi o radiofonici su reti di diffusione terrestre, via satellite o di distribuzione via cavo, in possesso del relativo titolo abilitativo in corso di validità, ai fini della ritrasmissione simultanea integrale su altri mezzi di comunicazione elettronica e su reti via satellite.

Il volume delle attività inerenti a tale ambito di competenze svolte nel periodo di riferimento viene riportato nella Tabella 1.2.3.

**Tabella 1.2.3** - Titoli abilitativi per l'attività di fornitura di servizi di media audiovisivi

Programmi e soggetti autorizzati alla diffusione via satellite	23
Ritrasmissione in <i>simulcast</i> delle prestazioni di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica	3
Prestazione di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica	1
Servizi di media audiovisivi a richiesta	3

In un'ottica di semplificazione amministrativa e al fine di non duplicare gli oneri di comunicazione all'Autorità in capo ai fornitori di servizi media, si è provveduto a modificare il regolamento allegato alla delibera n. 353/11/CONS e il regolamento relativo al Registro degli operatori nella comunicazione allegato alla delibera n. 666/08/CONS (cfr. delibera n. 565/14/CONS). In particolare le modifiche introdotte hanno previsto che l'Autorità, ai fini delle verifiche di cui al comma 7 dell'art. 43 del TUSMAR, si avvalga delle informazioni comunicate dai soggetti autorizzati alla fornitura di programmi televisivi nazionali e locali nell'ambito degli adempimenti al Registro degli operatori di comunicazione audiovisivi o radiofonici.

### La radiofonia digitale

Per quanto riguarda la radiofonia digitale in Italia, è utile ricordare che essa utilizza lo *standard* denominato DAB+, che ha tutte le potenzialità per

costituire, in futuro, una risorsa strategica per il sistema radiofonico nazionale. Il servizio ha già raggiunto un livello significativo, superando il punto critico di non ritorno per lo sviluppo della radiofonia digitale in Italia, come reso evidente dalle aree coperte, dalla diffusione dei terminali riceventi e dall'interesse delle case automobilistiche all'equipaggiamento dei veicoli con ricevitori digitali.

A tal fine l'Autorità ha continuato a portare avanti la propria attività di pianificazione, iniziata nel 2013 con le Province di Trento e Bolzano (cfr. delibera n. 602/14/CONS).

### 1.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema digitale

L'Autorità, oltre alle attività esposte nel paragrafo precedente, svolge una serie di attività volte alla tutela di diritti individuali e collettivi nel sistema dei media. Queste vanno dalla tutela di utenti e minori, al diritto d'autore, fino alla comunicazione politica e commerciale. Nelle prossime pagine, si darà brevemente conto delle principali attività svolte nell'ultimo anno dall'Autorità in tale ambito.

#### Evoluzione del settore audiovisivo

Una prima attività condotta dall'Autorità riguarda l'analisi dell'evoluzione del contesto tecnologico e di mercato. In questo ambito, dopo l'"Indagine conoscitiva sui servizi Internet e la pubblicità *online*" conclusasi nel febbraio del 2014 (cfr. delibera n. 19/14/CONS), l'Autorità ha svolto uno specifico approfondimento sull'evoluzione del sistema informativo nazionale (cfr. delibera n. 146/15/CONS), con analisi sulla domanda di consumo delle notizie, sull'offerta di prodotti informativi (anche digitali) e sull'evoluzione della professione giornalistica. Nel Capitolo II (paragrafo 2.2) verranno presentate le principali evidenze di questa indagine.

Altra attività conoscitiva ha riguardato la "Televisione 2.0 nell'era della convergenza", indagine che si è conclusa agli inizi del 2015 (cfr. delibera n. 19/15/CONS) e che ha evidenziato l'esistenza di significative asimmetrie normative tra operatori televisivi e servizi Internet oltre alla questione relativa

alla disponibilità, accessibilità e rintracciabilità dei contenuti mediatici. Si è osservato un incremento del grado di concorrenza tra i servizi lineari e quelli non lineari, sempre più difficilmente distinguibili, che rende le disposizioni giuridiche in vigore di difficile implementazione. La constatazione, in una molteplicità di fattispecie, di un impianto giuridico che non appare in linea con il processo tecnologico in atto, pone la necessità di ridefinire, a livello nazionale e comunitario, la disciplina in esame.

Alla luce delle risultanze dell'indagine conoscitiva sulla Tv 2.0, nonché delle criticità emerse nell'espletamento dell'attività di vigilanza in materia delle cosiddette quote europee, l'Autorità ha dato avvio ad un'indagine conoscitiva nel settore della produzione audiovisiva con *focus* specifico sulla produzione europea e indipendente (cfr. delibera n. 20/15/CONS). Il passaggio dall'analogico al digitale, unito all'aumentare della capacità trasmissiva e alla specializzazione e tematizzazione dei canali, ha infatti fatto emergere l'esigenza di interrogarsi sull'opportunità delle norme sulle cosiddette "quote europee" di programmazione e sui vincoli vigenti relativi alla produzione indipendente.

Al riguardo, vale osservare come nel corso del 2014 hanno preso avvio le attività dell'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), che riunisce i regolatori nazionali dell'audiovisivo dei Paesi membri dell'Unione Europea. L'ERGA si pone come *advisor* della Commissione europea per l'implementazione della direttiva sui Servizi Media Audiovisivi (SMAV). In tale contesto, l'Autorità svolge il ruolo di capofila del sottogruppo sull'indipendenza dei regolatori nazionali dell'audiovisivo che ha come obiettivo l'analisi del principio di indipendenza con riferimento ai regolatori nazionali.

### **Servizio pubblico radiotelevisivo**

Nel nuovo contesto digitale, il servizio pubblico radiotelevisivo continua a svolgere un ruolo fondamentale nell'ambito dell'offerta informativa nazionale. Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha esercitato il proprio ruolo di vigilanza sul servizio pubblico generale radiotelevisivo, ad essa assegnato dall'art. 48, comma 1, del TUSMAR, con riferimento al Contratto di servizio 2010-2012, che vige in regime di *prorogatio* dall'1 gennaio 2013, nelle more

dell'approvazione del Contratto di servizio 2013-2015.

Per quanto attiene alla vigilanza d'ufficio, in base alle vigenti disposizioni contrattuali la Rai riferisce periodicamente e trasmette informative all'Autorità sui risultati economico-finanziari di ciascun esercizio e sui contenuti diffusi. Quanto ai contenuti, il Contratto dispone obblighi di comunicazione sui monitoraggi da condurre con cadenza semestrale/annuale, sull'offerta televisiva e radiofonica di servizio pubblico, sull'offerta *web*, sulla programmazione televisiva per i minori, sull'offerta per gli utenti con disabilità sensoriali.

Le denunce su segnalazione di parte hanno riguardato prevalentemente questioni tecniche inerenti al persistere, in alcune aree del Paese, di problematiche di ricezione dei canali televisivi digitali e, in misura minore, dei canali radiofonici. Le istanze, avanzate da amministrazioni locali, associazioni e privati cittadini, sono state non di rado accompagnate da contestazioni sul canone Rai. Ulteriori denunce hanno segnalato la presenza di criticità a carico di specifiche tipologie di programmi (i giochi).

In questo contesto, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per il presunto inadempimento da parte della Rai agli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo (*ex* articolo 22 del Contratto di servizio 2010-2012) per la mancata messa a disposizione della propria programmazione di servizio pubblico sulla piattaforma satellitare di Sky. La complessa istruttoria si è incentrata sull'applicazione del principio della neutralità tecnologica ai contenuti televisivi. Il procedimento si è concluso nel marzo 2015 (cfr. delibera n. 128/15/CONS): l'Autorità ha dettato, in applicazione di quanto previsto dai commi 2 e 4 del citato art. 22 del Contratto di servizio vigente, le Linee-guida cui devono conformarsi le negoziazioni tra le parti sull'accordo per la cessione della programmazione di servizio pubblico.

### **Il diritto d'autore**

Nel corso del 2014, con l'entrata in vigore del "Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70", allegato alla delibera n.

680/13/CONS, l'Autorità ha avviato le attività di *enforcement* (di tipo procedimentale) e quelle del Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali volte a promuovere una maggiore consapevolezza nella fruizione delle opere digitali e a diffondere la cultura della legalità a tutela dei diversi mercati dell'industria culturale digitale, fortemente danneggiata dal fenomeno della pirateria.

Sul fronte delle misure di *enforcement*, nel 2014 sono pervenute 209 istanze (escludendo quelle ritirate o compilate *online* e mai perfezionate seguendo l'iter previsto), di cui 207 relative a siti Internet e 2 relative a servizi di media audiovisivi.

All'esito delle verifiche preistruttorie, l'Autorità ha avviato 134 procedimenti, conclusi, nel 53% dei casi, con un adeguamento spontaneo da parte dei *providers* o dei gestori del sito. Tale dato può senz'altro essere interpretato come un indicatore di efficacia del Regolamento, essendo l'adeguamento spontaneo l'azione certamente più auspicabile in una prospettiva di educazione alla legalità. Nel 35% dei casi, trattandosi di violazioni massive relative a siti Internet con *server* all'estero, l'Autorità ha invece ordinato ai *mere conduit* operanti sul territorio italiano la disabilitazione dell'accesso mediante blocco del DNS, nel rispetto dei criteri di gradualità, proporzionalità e adeguatezza richiesti dal Regolamento.

La Tabella 1.3.1 fornisce un quadro delle attività svolte dall'Autorità in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, dando conto dei procedimenti avviati, delle archiviazioni disposte in via amministrativa dalla Direzione contenuti audiovisivi e dei provvedimenti adottati dall'Organo collegiale. Tutti i provvedimenti dell'Autorità sono visionabili sul sito Internet [www.ddaonline.it](http://www.ddaonline.it).

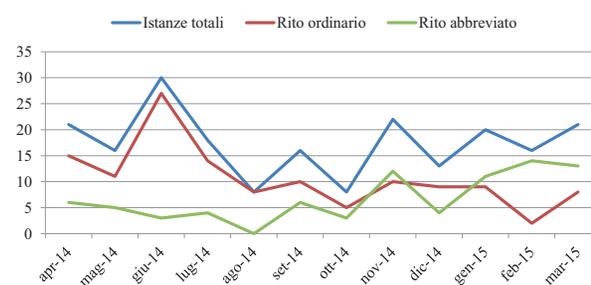
La Figura 1.3.1 riporta il numero di istanze per tipo di rito nel periodo di riferimento.

Come noto, il Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali si compone di un rappresentante per ciascuna delle principali associazioni di settore delle categorie consumatori, autori, artisti e interpreti, editori, produttori, distributori, fornitori di servizi di media, prestatori di servizi della società dell'informazione e di un rappresentante dei seguenti organismi: Società italiana degli autori ed editori (SIAE), Comitato consultivo

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

Istanze pervenute per tipologia di opera	Numero
audiovisiva	86
editoriale	24
fotografica	49
letteraria	8
software	6
sonora	30
video-ludica	2
<b>Istanze archiviate in via amministrativa prima dell'avvio del procedimento</b>	<b>40</b>
<b>Istanze in fase pre-istruttoria</b>	<b>4</b>
<b>Procedimenti avviati</b>	<b>134</b>
di cui con rito ordinario	76
di cui con rito abbreviato	58
<b>Procedimenti archiviati per ritiro dell'istanza</b>	<b>2</b>
<b>Procedimenti archiviati in via amministrativa per adeguamento spontaneo</b>	<b>70</b>
<b>Procedimenti conclusi con archiviazione da parte della CSP</b>	<b>12</b>
<b>Procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell'accesso</b>	<b>46</b>
<b>Procedimenti in corso</b>	<b>4</b>

permanente per il diritto d'autore presso il Ministero per i beni e le attività culturali, Comitato tecnico contro la pirateria digitale e multimediale istituito presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato per l'applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori istituito presso il Dipartimento comunicazioni del Ministero per lo sviluppo economico, Polizia postale e delle comunicazioni, Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di finanza, Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intel-



**Figura 1.3.1** - Numero istanze per mese e per tipo di rito

lettuale. Fanno inoltre parte del Comitato 5 rappresentanti dell’Autorità.

Per quanto riguarda le attività di tale Comitato, il bilancio delle iniziative avviate è decisamente positivo. Tra le attività realizzate o promosse nel corso del 2014, giova ricordare segnatamente l’elaborazione di alcune analisi riguardanti l’offerta legale al pubblico di contenuti digitali nei principali mercati dell’industria culturale tutelati dal Regolamento (audiovisivo, musicale, editoria quotidiana e periodica, fotografia, *videogames*, redazione dei criteri per il massimario delle decisioni dell’Autorità, che sarà compilato su base annuale), la definizione di alcuni criteri preliminari per la valutazione di impatto del Regolamento e l’elaborazione di una proposta di *landing page* per il re-indirizzamento dei collegamenti ai siti oggetto di ordine di inibizione, l’approvazione di una campagna informativa destinata alle scuole secondarie, l’individuazione di *standard* minimi per la sottoscrizione di un codice in materia di “*notice and take down*”, l’approfondimento di specifici aspetti inerenti al cosiddetto “*follow the money*”, approccio che implica la collaborazione degli operatori della pubblicità nel contrasto allo sfruttamento illegale delle opere protette dal diritto d’autore.

### I diritti sportivi

L’Autorità, nel corso del 2014, ha approvato le Linee-guida sulla commercializzazione dei diritti au-

diovisivi sportivi ai sensi del decreto n.9/08 (cosiddetto Decreto Melandri) per la Lega Pro di calcio, per la Lega Nazionale professionisti Serie B e per la Lega nazionale pallacanestro. L’Autorità ha definito il procedimento finalizzato a concedere la deroga al divieto imposto dal decreto Melandri, alla concessione in sub-licenza dei diritti televisivi per il Campionato di serie A, con riferimento al pacchetto di diritti costituito da 132 partite in esclusiva su tutte le piattaforme nelle stagioni sportive 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018. La deroga consente all’assegnatario originale di poter concedere in licenza tale pacchetto ad un altro soggetto, individuando nella flessibilità dello sfruttamento dei diritti un sostanziale beneficio per gli utenti finali con maggiori opportunità di accesso agli eventi in questione. L’Autorità, inoltre, ha proseguito con l’ordinaria attività ispettiva e sanzionatoria, come riportata in dettaglio nella Tabella 1.3.2.

### La tutela dei diritti individuali: minori e utenti

L’ecosistema digitale pone nuove sfide per la garanzia di diritti fondamentali. La tutela dei minori rappresenta un obiettivo istituzionale di primaria importanza, tanto che lo scorso anno, l’Autorità ha presentato il Libro Bianco Media e Minori. Il documento ha consentito di condividere linee guida e prassi operative in una prospettiva volta a tenere conto dei nuovi ambienti digitali con cui i minori interagiscono quotidianamente. L’ultimo anno ha

**Tabella 1.3.2** - Procedimenti sanzionatori in materia di diritti sportivi

Tipo infrazione	Emittente	Contestazione	Archiviazione	Ingiunzione	Importo sanzione (Euro)
<b>Radiocronaca in diretta Eventi Sportivi</b>	Radio Centro Suono	16/13/DISM/UDIS	–	182/14/CONS	6.197,46 (oblazione)
	Radio Verona	02/14/DISM/UDIS	–	3/14/PRES 604/14/CONS	53.711,32
	Radio Verona	04/14/DISM/UDIS	–	–	2.065,82 (oblazione)
<b>Immagini salienti correlate ad Eventi Sportivi</b>	Gruppo Air Srl - Telexmax	03/14/DISM/UDIS	–	–	6.197,46

costituito un banco di prova per valutare l'efficacia dei Regolamenti approvati nel corso dell'anno precedente, che hanno sia individuato i requisiti tecnici dei dispositivi ricevitori per consentire l'attivazione della funzione di controllo parentale ed inibire, a richiesta, la visione e l'ascolto da parte dei minori di determinate trasmissioni (cfr. delibera n. 51/13/CSP), sia definito i criteri di classificazione delle trasmissioni gravemente lesive per i minori (cfr. delibera n. 52/13/CSP).

I due provvedimenti hanno avuto un considerevole impatto deflattivo delle violazioni in materia, corrispondente ad un allineamento del comportamento delle emittenti alle indicazioni in essi contenute. Al conseguimento di tale risultato ha contribuito anche l'attività istruttoria svolta nell'ambito dei procedimenti sanzionatori, nel corso dei quali sono state vagliate le specifiche tecniche e il grado di idoneità del sistema di *parental control* installato nei ricevitori digitali terrestri (cfr. Tabelle A1, A2 e A3 dell'Appendice).

In questo quadro, l'Autorità ha ritenuto opportuno istituire un Osservatorio permanente delle forme di garanzia e di tutela dei minori e dei diritti fondamentali della persona sulla rete Internet (cfr. delibera n. 481/14/CONS). L'obiettivo è quello di prevedere un approccio maggiormente coordinato alle diverse problematiche connesse all'utilizzo di Internet e dei *social network* verificando l'efficacia delle procedure e delle misure adottate dagli operatori. Per il raggiungimento di tale obiettivo, l'Osservatorio assicurerà il monitoraggio periodico dei dati relativi al comportamento degli utenti rispetto ad Internet e ai *social network*, nonché delle *policy* adottate dagli operatori per la salvaguardia dei valori della persona e dei diritti degli utenti. Nella prima fase applicativa, i fenomeni oggetto del monitoraggio sono focalizzati sulla tutela dei minori nonché sul monitoraggio e l'analisi di comportamenti volti all'istigazione all'odio e alla diffusione di contenuti deplorabili.

### Comunicazione politica

Accanto all'attività di tutela di diritti individuali e collettivi nel sistema dei media, vi è quella che concerne la regolamentazione della comunicazione.

Tale funzione istituzionale abbraccia tutto lo spettro della comunicazione mediatica, da quella politica e istituzionale a quella commerciale.

Con riguardo alla comunicazione politica, l'Autorità a valle delle attività volte alla revisione delle disposizioni attuative della legge 22 febbraio 2000, n. 28, relative al periodo non elettorale, ha trasmesso uno schema di regolamento alla Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radio-televisivi ed è stata audita dalla medesima Commissione. Nelle more della definizione di tale regolamento, sono intervenute due sentenze del Consiglio di Stato che hanno annullato due delibere dell'Autorità relative a programmi di informazione diffusi in periodo non elettorale, producendo effetti sotto il profilo dei criteri da adottare per valutare il rispetto del pluralismo nei programmi di informazione. L'indirizzo interpretativo delle sentenze influenzerà il testo del regolamento per il periodo non elettorale.

Per quanto riguarda la *par condicio* elettorale si evidenzia che la disciplina adottata per tutti i *referendum* in ambito locale (cfr. delibera n. 89/14/CONS) – fatta eccezione per quelli costituzionalmente previsti – è stata applicata nelle diverse fattispecie di *referendum* consultivi, propositivi ed abrogativi di pertinenza locale occorsi nel periodo considerato, senza dar luogo ad ulteriori regolamenti. Nel corso del 2014 si sono svolte in un'unica data (25 maggio), inoltre, le consultazioni per le elezioni europee (cfr. delibera n. 138/14/CONS), per le elezioni di 4.096 comuni (cfr. delibera n. 139/14/CONS) e per le elezioni regionali in Abruzzo e Piemonte (cfr. delibera n. 140/14/CONS); queste ultime due discipline regolamentari sono state applicate, rispettivamente, anche alle elezioni comunali in Sicilia e in Provincia di Trento (16 e 17 novembre 2014) e alle competizioni regionali in Emilia Romagna e Calabria (23 novembre 2014). Nelle competizioni elettorali in esame non vanno incluse quelle per il rinnovo delle Province (9 ottobre 2014), configurate ora quali Enti di secondo livello. Durante tali campagne elettorali l'Autorità ha adottato provvedimenti che riguardano principalmente fattispecie di comunicazione istituzionale e parità di trattamento dei soggetti politici nei programmi di informazione (v. Figura 1.3.2).

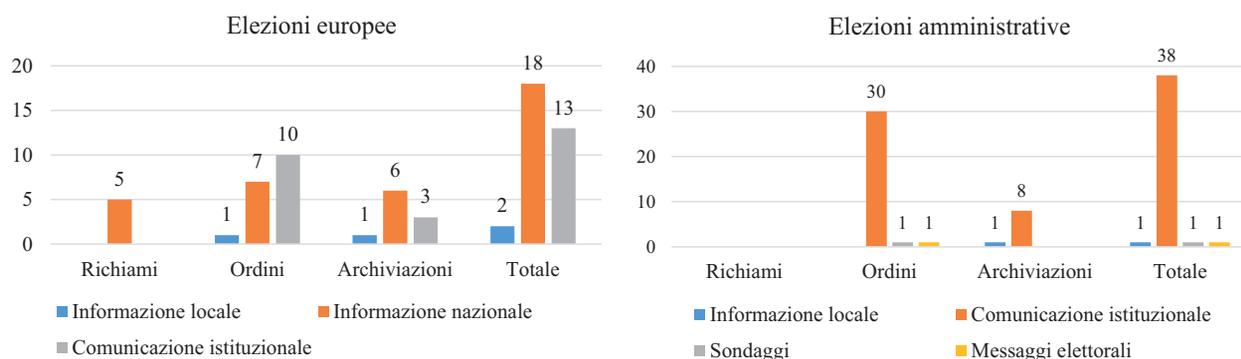


Figura 1.3.2 - Attività in materia di *par condicio*

### Comunicazione commerciale televisiva e radiofonica

L'esercizio della potestà sanzionatoria dell'Autorità in materia di comunicazione commerciale audiovisiva muove dall'esercizio delle funzioni di vigilanza e monitoraggio della programmazione televisiva e radiofonica. Tale monitoraggio è affidato ad una società esterna, selezionata con una gara pubblica europea. A livello locale, sono i Comitati Regionali per le Comunicazioni (Co.Re.Com.), su delega dell'Autorità, a svolgere tale attività di monitoraggio sull'emittenza televisiva locale.

Nell'arco temporale considerato, sono stati adottati provvedimenti sanzionatori nei confronti delle emittenti locali per la violazione delle disposizioni relative ai limiti di affollamento, al posizionamento e alla riconoscibilità dal resto della programmazione dei messaggi pubblicitari e – fattispecie riscontrata anche nei confronti dei servizi di media audiovisivi nazionali – per la mancata osservanza dei divieti vigenti in materia di trasmissione di televendite relative a beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili e di servizi relativi a pronostici concernenti il gioco del lotto (cfr. Tabella A4 dell'Appendice).

L'esercizio di tale potestà sanzionatoria risulta più efficace dall'entrata in vigore del Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni (cfr. delibera n. 410/14/CONS).

### Product placement

L'attività dell'Osservatorio permanente in materia di inserimento di prodotti, ai sensi dell'articolo 40 bis del TUSMAR, ha riguardato, nel corso del-

l'ultimo anno, la formulazione di specifiche disposizioni autoregolamentari relative ad ipotesi particolari di *product placement*: il *branded content* ed il *namings*. Con riferimento alla prima ipotesi, la regola autodisciplinare tutela ampiamente l'autonomia editoriale dei fornitori di servizi media da ogni indebita compressione dettata da finalità promozionali. Con riferimento alla seconda ipotesi, si è ritenuto non ammissibile l'inserimento nel titolo di un programma del marchio identificativo di un prodotto, rappresentato con tutte le caratteristiche, comprese quelle grafiche, che lo contraddistinguono. Le principali emittenti televisive nazionali all'esito dei lavori dell'Osservatorio hanno conformemente aggiornato i propri codici di autoregolamentazione in materia di *product placement*.

### Pubblicità istituzionale

Le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici sono tenuti all'osservanza delle previsioni contenute nell'articolo 41 del TUSMAR in materia di comunicazione istituzionale. Durante il periodo di riferimento, l'Autorità ha effettuato un monitoraggio a campione, nei confronti delle Regioni, per gli esercizi finanziari dal 2010 al 2013: all'esito di tale verifica, sono stati avviati 17 procedimenti sanzionatori per violazione delle vigenti disposizioni.

Durante il periodo di riferimento, l'Autorità ha svolto diverse iniziative, volte a migliorare la prassi applicativa e l'efficacia delle disposizioni di cui all'art. 41 del TUSMAR; a tal riguardo, si segnala, una costante interlocuzione con gli enti pubblici interessati, al fine di chiarire e rendere più agevole l'applicazione.

cazione del citato articolo, avvenuta sia informalmente, tramite contatti telefonici diretti con gli enti richiedenti in ordine a problematiche di natura tecnica (richieste di registrazione, accesso al sito per l'invio telematico delle dichiarazioni, ecc.), o riguardanti il merito dell'interpretazione della normativa vigente, sia formalmente, attraverso l'inoltro telematico della normativa e della modulistica di riferimento, in occasione dell'avvio dei procedimenti sanzionatori, ovvero in risposta alle diverse richieste di chiarimenti pervenute.

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

L'Autorità ha vigilato sulla metodologia e sulla *governance* dei principali soggetti realizzatori delle indagini relative agli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione, integrando i dati anagrafici generali, la composizione degli assetti partecipativi e del consiglio di amministrazione, lo statuto societario e tutte le informazioni previste

dalla delibera n. 130/06/CSP. Particolare attenzione è stata riservata alla verifica delle metodologie adottate dagli stessi istituti (Tabella 1.3.3).

Per quanto riguarda l'ascolto radiofonico, invece, l'Autorità ha acquisito gli esiti dei test di funzionalità che la Fondazione Ugo Bordoni ha svolto sui *meter* portatili, messi a disposizione dagli istituti aderenti alla sperimentazione. Il *Report* finale ha stabilito che tutte le tecnologie adottate sono idonee ad assicurare una corretta identificazione delle emittenti oggetto della misurazione. L'Autorità ha previsto, anche per tenere in giusta considerazione le specificità locali, l'adozione di un sistema metodologico integrato, basato sui dati del *meter* e quelli provenienti dall'indagine telefonica CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*). Titolare della rilevazione sarà una nuova società di tipo consortile, in grado di rappresentare le imprese radiofoniche (pubbliche, private, commerciali, *no profit*, nazionali e locali) e gli investitori pubblicitari.

In merito alla pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, l'Au-

**Tabella 1.3.3** - Metodologie soggetti rilevatori indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione

	<b>Auditel</b>	<b>Audipress</b>	<b>Audiweb</b>	<b>Audimovie</b>
<b>Oggetto della rilevazione</b>	visione di canali Tv (digitale terrestre/satellite/cavo)	lettura quotidiani e periodici	fruizione Internet da computer e <i>device</i> mobili ( <i>smartphone</i> e <i>tablet</i> )	presenze spettatori nelle sale cinematografiche
<b>Ricerca di base</b>	24.000 interviste	—	10.000 interviste	—
<b>Unità di analisi</b>	famiglia	singolo lettore	singolo navigatore	singolo spettatore sulla base dei biglietti
<b>Campione</b>	5.697 famiglie	tre stadi: comuni, aree sub-comunali, elettori	<i>panel</i> PC (41.000 casi) <i>panel smartphone</i> (3.000 casi) <i>panel tablet</i> (1.500 casi)	sale cinematografiche rilevate da Cinetel
<b>Strumento di misurazione</b>	<i>people Meter</i>	CAPI 33.000 interviste per quotidiani, 21.000 interviste per i periodici	<i>Meter software</i> nel PC e nel <i>device</i> mobile + dati da sistema censuario e catalogo	registratori fiscali dei cinema
<b>Periodo di rilevazione</b>	365 giorni l'anno	tre cicli per 35 settimane ogni anno	365 giorni l'anno	365 giorni l'anno organizzati in cicli

torità ha proseguito la propria attività di vigilanza sulla conformità, in termini di completezza e correttezza, sia delle note informative pubblicate sulle principali testate radiotelevisive e quotidiani nazionali, sia dei documenti predisposti dai soggetti realizzatori dei sondaggi d'opinione per la pubblicazione sul sito dell'Autorità. Nel periodo di riferimento, i documenti pubblicati sul sito istituzionale sono stati pari a 575, con un incremento di circa il 24% rispetto all'anno precedente.

#### 1.4 Concorrenza e regole nel settore postale

Il mercato postale è un ambito di recente liberalizzazione, che ha necessitato negli ultimi anni di profondi e strutturali interventi da parte dell'Autorità. Un primo necessario aspetto riguarda la regolamentazione dell'accesso al mercato.

##### *Regole di accesso al mercato*

Il nuovo quadro regolamentare di riferimento per i soggetti che intendono entrare e operare nel mercato, è rappresentato dal regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (cfr. delibera n. 129/15/CONS). Oltre alle condizioni (requisiti e obblighi) per il rilascio da parte del Ministero dello sviluppo economico (MISE) dei titoli abilitativi, con il regolamento l'Autorità ha ritenuto opportuno risolvere nell'ultimo anno alcuni problemi che si presentavano in sede applicativa: i) sono state indicate le violazioni che danno luogo alla sospensione dell'attività o alla revoca del titolo, delineando il relativo *iter* procedimentale; ii) sono state individuate le ipotesi in cui gli operatori possono legittimamente avvalersi di soggetti terzi per svolgere il servizio e le condizioni da rispettare anche a salvaguardia dei consumatori; iii) è stato delineato un criterio per distinguere l'attività di trasporto postale da quella di solo trasporto non soggetta alla disciplina del regolamento, in linea con le indicazioni contenute nella direttive comunitarie (2008/6/CE).

Nel loro complesso le regole in materia di accesso al mercato, definiscono gli elementi essenziali per riconoscere la qualità del servizio reso dalle imprese fornitrici, sostenendo in tal modo uno sviluppo virtuoso della concorrenza nel settore

postale. Sono regole che mirano ad assicurare requisiti minimi di tutela dei consumatori, garantendo la dovuta informazione agli utenti, in linea con gli *standard* fissati dalla normativa europea.

Al riguardo, occorre evidenziare come l'Autorità abbia assunto una posizione centrale nel dibattito europeo sulla regolamentazione del mercato. È infatti attivamente coinvolta nell'attività del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP). Nel contesto che attualmente caratterizza il settore dei servizi postali, assume particolare rilievo il ruolo di coordinamento a lei affidato, insieme all'Autorità svedese, del gruppo sull' "Implementazione e l'evoluzione del Servizio Universale", il cui obiettivo è quello di valutare se, alla luce dei cambiamenti in atto nei mercati postali – in particolare la drastica riduzione dei volumi di invii postali cui si è assistito negli ultimi anni – si renda necessario modificare la normativa vigente sul servizio universale al fine di renderne maggiormente sostenibile il costo. L'Autorità è anche attiva negli altri gruppi ERGP in tema di contabilità regolatoria degli operatori postali, di invii di pacchi postali per il commercio elettronico tra Stati Membri e di qualità del servizio e tutela dei consumatori.

##### *Condizioni generali di servizio*

La compresenza dei due aspetti, concorrenzialità del mercato e tutela degli utenti, caratterizza l'istruttoria che è stata avviata dall'Autorità per definire le condizioni giuridiche ed economiche per la restituzione degli invii postali affidati dai mittenti ad operatori diversi da Poste Italiane e rinvenuti nella rete di quest'ultima (cfr. delibera n. 564/14/CONS). La regolamentazione vigente (articolo 18 delle Condizioni generali di servizio, delibera n. 385/13/CONS) affida ad un accordo tra operatori la definizione delle condizioni per la restituzione degli invii e rimette la decisione all'Autorità solo in caso di fallimento delle trattative. La scelta di avviare un intervento regolamentare su questo aspetto trova giustificazione nella rilevanza oggettiva, e non occasionale, del fenomeno e nelle difficoltà che si è avuto modo di riscontrare nelle negoziazioni tra le parti, degli accordi per la restituzione degli invii.

La tutela dell'utente e la garanzia delle prestazioni del servizio universale, da un lato, e l'esigenza

di contenimento del relativo onere, dall'altro, sono i due aspetti che l'Autorità ha contemperato attraverso la modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane (cfr. delibera n. 342/14/CONS) in precedenza fissati dall'articolo 2 del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 2008. In un contesto di doveroso contenimento dell'onere del servizio universale e di necessaria razionalizzazione, l'attenzione dell'Autorità si è incentrata sull'esigenza di salvaguardare, in particolar modo, la situazione delle aree geografiche più remote del territorio nazionale: le zone rurali e montane e le isole minori. L'obiettivo che l'Autorità ha inteso perseguire con l'adozione di tale provvedimento, attraverso la modifica dei punti di accesso alla rete postale, è stato quello di evitare un ulteriore aggravio per quelle zone del Paese già penalizzate da oggettivi ostacoli di natura orografica. La normativa dell'Unione europea impone, infatti, di individuare soluzioni che, nella consapevolezza del contesto generale, possano assicurare la massima coesione sociale ed economica evitando che intere aree risultino svantaggiate rispetto alla restante parte del Paese.

Nell'intervenire sui criteri di distribuzione degli uffici postali si è ritenuto opportuno inserire specifici divieti di chiusura di quegli uffici che servono gli utenti che abitano nelle zone remote del Paese. È stata pertanto considerata prevalente l'esigenza di garantire la fruizione del servizio nelle zone effettivamente disagiate, anche a fronte di volumi di traffico molto bassi e di alti costi di esercizio. I divieti di chiusura, di cui Poste Italiane dovrà tener conto nella redazione del piano di razionalizzazione degli uffici postali, prevedono particolari garanzie per i Comuni che si caratterizzano per la natura prevalentemente montana del territorio e per la scarsa densità abitativa, tutelando situazioni individuate in base a parametri oggettivi desunti dalle classificazioni Istat e da dati demografici. Il perseguimento degli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale è stato comunque assicurato attraverso una riduzione dell'orario di apertura minimo per un numero limitati di uffici (da tre giorni e 18 ore settimanali a due giorni e 12 ore settimanali).

Sotto il profilo del necessario rapporto con le istituzioni locali, la delibera n. 342/14/CONS obbliga Poste Italiane ad avvisare con congruo anticipo le isti-

tuzioni locali delle misure di razionalizzazione: ciò dovrebbe consentire di avviare un confronto sulla possibilità di limitare i disagi per le popolazioni interessate, individuando eventuali soluzioni alternative più rispondenti allo specifico contesto territoriale.

### *Verifica dell'onere del servizio universale*

Sul tema degli oneri del servizio universale, ha sicuramente un rilievo significativo l'analisi svolta dall'Autorità (cfr. delibera n. 412/14/CONS), che ha quantificato in circa 381 e 327 milioni di euro l'onere del servizio postale universale, rispettivamente per gli anni 2011 e 2012, sostenuto da Poste Italiane, in ragione dell'incarico affidato alla società fino al 2026.

A tale risultato si è giunti elaborando una metodologia operativa per il calcolo del costo netto del servizio universale improntata al criterio del cosiddetto "costo netto evitato" stabilito dalla direttiva 2008/6/CE, rispetto al quale non esistevano precedenti consolidati, né orientamenti e linee guida della Commissione europea. L'allegato I, parte B, alla direttiva, infatti, stabilisce che il costo netto deve essere calcolato come differenza tra il costo netto sostenuto da un operatore soggetto agli obblighi di servizio universale e il costo netto sostenuto da un operatore che non è soggetto a tali obblighi. Sono stati, dunque, delineati due distinti scenari (denominati fattuale e controfattuale) nell'ambito dei quali, in un caso, sono stati esaminati i costi sostenuti e i ricavi conseguiti da Poste Italiane in qualità di fornitore del servizio universale e, nell'altro, sono stati analizzati i costi sostenibili e i ricavi conseguibili da Poste Italiane nell'ipotesi di totale assenza di obblighi di servizio universale.

Per ciò che riguarda l'applicabilità del meccanismo di ripartizione dell'onere del servizio universale, l'Autorità ha ritenuto che gli operatori del settore non dovessero essere gravati dell'obbligo di versare alcun contributo al fondo di compensazione istituito presso il MISE dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 261/99.

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

La regolamentazione del mercato e la strategia individuata già l'anno scorso dall'Autorità hanno dovuto tenere conto di quanto deciso dal Legisla-

tore. Infatti, i primi mesi del 2015 hanno visto l'Autorità particolarmente impegnata nell'attuazione delle disposizioni, concernenti il settore postale, contenute nella Legge di stabilità 2015. Quest'ultima ha sensibilmente modificato il quadro normativo relativo al servizio universale postale, ponendo l'accento su tre finalità: 1) la valorizzazione di Poste Italiane anche in conseguenza della riduzione del valore massimo dell'onere del servizio universale riconosciuto a Poste Italiane a partire dall'anno corrente; 2) la necessità di continuare ad assicurare la sostenibilità economica del suddetto onere nei prossimi anni, a seguito della crescente contrazione dei relativi volumi postali e del conseguente lievitare dei costi di fornitura del servizio; 3) l'esigenza di adeguare i livelli sostenibili di servizio allo specifico contesto tecnico, economico e sociale di riferimento.

Le istruttorie che l'Autorità ha avviato si inseriscono quindi nel quadro più ampio delle politiche pubbliche finalizzate a rispondere al mutato scenario del mercato dei servizi postali e, in particolare, a perseguire l'obiettivo di bilanciare l'efficienza economica dell'operatore incaricato di fornire il servizio postale universale (in una situazione di domanda in declino, anche per effetto della *e-substitution*) con i bisogni sociali e di interesse generale soddisfatti dalla rete di raccolta e recapito della società Poste Italiane.

Il recente intervento legislativo, oltre a prevedere in un quinquennio la durata del contratto di programma stipulato tra il MISE e il fornitore del servizio postale universale, ha introdotto misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito postale sull'intero territorio nazionale ed ha attribuito all'Autorità il gravoso compito di definire nuovi obiettivi statistici di qualità e una nuova determinazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali, anche tenendo conto delle risorse pubbliche disponibili.

Sulla base di tali prescrizioni di legge, l'Autorità ha avviato, nel mese di aprile di quest'anno, due consultazioni pubbliche aventi ad oggetto, rispettivamente, la definizione di nuovi obiettivi di qualità e di nuove tariffe dei servizi universali (cfr. delibera n. 164/15/CONS) e l'autorizzazione all'avvio di un modello di recapito degli invii postali a giorni alterni (cfr. delibera n. 163/15/CONS). Entrambe le consultazioni

sono state avviate dopo che l'Autorità ha valutato i contenuti delle proposte formulate da Poste Italiane, così come previsto dalla Legge di stabilità. Le valutazioni dell'Autorità sono state condotte con l'obiettivo di contemperare l'efficienza economica dell'operatore incaricato della fornitura del servizio postale universale e il soddisfacimento delle esigenze essenziali degli utenti, in una situazione di mercato caratterizzato da una contrazione dei volumi, anche per effetto del fenomeno della cosiddetta *e-substitution*.

## 1.5 I consumatori: una categoria da tutelare

Nel nuovo ecosistema digitale i consumatori rivestono un ruolo centrale, più attivo rispetto a mercati tradizionali, sempre meritevole di un'attenta attività di tutela da parte delle Istituzioni. Una prima, indiretta, forma di garanzia riguarda i positivi effetti derivanti dal processo di liberalizzazione dei mercati. Come sarà diffusamente illustrato nel Capitolo III, la liberalizzazione dei mercati, regolamentata dall'Autorità, ha assicurato in Italia più che altrove una significativa riduzione delle tariffe con rilevanti effetti in termini di aumento del benessere sociale ed in particolare dell'utilità dei consumatori.

Esiste poi un articolato insieme di misure regolamentari coordinate, finalizzate a tutelare direttamente il consumatore contro gli eventuali fallimenti di mercato. In questo ambito, nell'ultimo anno, gli interventi posti in essere dall'Autorità, sono stati prioritariamente orientati – oltre che all'ordinaria attività di *enforcement* e di risoluzione delle controversie – ad aggiornare l'esistente quadro regolamentare e ad introdurre nuove misure a tutela dell'utenza in grado di rispondere alle esigenze dei consumatori, oggi più mutevoli che in passato in funzione dell'evoluzione digitale dei nuovi strumenti di comunicazione, nonché di risolvere problematiche specifiche rilevate nel corso dell'attività di vigilanza.

### Le iniziative regolamentari

L'Autorità nel corso dell'anno di riferimento ha posto a consultazione pubblica quattro provvedimenti di revisione del quadro regolamentare, la cui approvazione è in corso di definizione.

Il primo riguarda la definizione del nuovo “Regolamento per i contratti relativi alla fornitura di beni e servizi di comunicazioni elettroniche” (cfr. delibera n. 645/14/CONS), che contiene molteplici innovazioni tra cui quelle volte ad assicurare concretamente il diritto di scelta degli utenti, in particolare rispetto al momento di cessazione del rapporto contrattuale, nonché le disposizioni che disciplinano e limitano la facoltà degli operatori di variare unilateralmente le caratteristiche e le condizioni del servizio. Ulteriori misure sono finalizzate a rafforzare il livello di tutela degli utenti rispetto al fenomeno delle attivazioni di servizi non richiesti o attivati a condizioni diverse da quelle prospettate telefonicamente, con specifiche linee guida per le modalità da seguire nell’interazione tra utente e operatore per la conclusione, tramite telefono, di contratti per la fornitura di beni e servizi di comunicazioni elettroniche.

Il secondo provvedimento, invece, ha come tema la trasparenza delle condizioni di offerta dei servizi (cfr. delibera n. 23/15/CONS) allo scopo di aggiornare le disposizioni in materia di trasparenza della bolletta telefonica e sbarramento selettivo di chiamata. Tra i punti caratterizzanti tale provvedimento si annoverano: i) la maggiore chiarezza e completezza della documentazione di fatturazione (cosiddetta Bolletta 2.0), dando evidenza al codice di trasferimento dell’utenza e alle informazioni sulla qualità dei servizi di accesso ad Internet; ii) la semplificazione delle procedure di reclamo, di disdetta e comunque di comunicazione tra utenti ed operatori; iii) la disponibilità in formato audio per gli utenti affetti da cecità o disabilità visiva grave. Per contrastare efficacemente il fenomeno dell’attivazione indebita o inconsapevole di servizi *premium*, sono state proposte misure che garantiscono l’effettività del consenso da parte dell’acquirente ed una procedura per la tempestiva disattivazione del servizio e la restituzione delle somme indebitamente prelevate.

Un ulteriore provvedimento dell’Autorità riguarda la revisione della normativa in materia di trasparenza tariffaria, con l’obiettivo di favorire una maggiore comprensione da parte degli utenti delle condizioni economiche e di uso dei servizi telefonici e di *pay-tv*. La disponibilità di offerte commerciali multiservizio indotte dall’evoluzione tecnologica dei servizi di comunicazioni richiede, infatti, un adeguamento delle informazioni rese agli utenti, sia

nelle modalità che nella tipologia. Accanto alla semplificazione ed all’aggiornamento dell’impianto normativo già esistente, nuove misure regolamentari sono previste in relazione alle offerte promozionali ed ai costi di recesso. Il provvedimento, inoltre, completa il processo che porterà alla realizzazione di un motore di calcolo dell’Autorità per la comparazione delle offerte commerciali.

Infine, per consolidare i principi elaborati durante la pluriennale esperienza di definizione delle controversie tra utenti ed operatori e garantire l’uniforme applicazione sul territorio nazionale dei criteri di calcolo degli indennizzi, con la delibera n. 227/15/CONS è stato altresì avviato il procedimento di revisione della disciplina degli indennizzi che gli utenti possono ottenere dall’Autorità o dai Co.Re.Com. in sede di definizione delle controversie. Le modifiche proposte sono volte a chiarire i criteri di applicazione degli indennizzi, anche al fine di rendere effettivo il meccanismo di indennizzo automatico da parte degli operatori e di ridurre il rischio di decisioni non eque (prevedendo, altresì, una disciplina differenziata per le *pay-tv* rispetto ai servizi di comunicazione elettronica). In particolare, si propone una più adeguata commisurazione dell’indennizzo in base alla gravità del disservizio; per cui sono previsti indennizzi maggiorati per i disservizi che riguardano clienti di reti a banda ultralarga, così da garantire l’offerta di servizi con prestazioni elevate e, di conseguenza, spingere verso un maggiore utilizzo degli stessi.

### *Le attività di vigilanza e sanzione a tutela dell’utenza*

L’esigenza di adeguarsi agli scenari evolutivi della comunicazione nell’era digitale è avvertita anche con riferimento alla funzione ed ai compiti di vigilanza. In questa sede, si vuole sottolineare non solo la possibile sussistenza di fallimenti di mercato (specie in contesti liberalizzati), ma anche tutta la mole di attività posta in essere dall’Autorità a salvaguardia del corretto funzionamento dei meccanismi di mercato, specie a tutela dei consumatori.

In tale prospettiva, è stato rivisto il modello telematico di denuncia (cosiddetto modello D) e sono state predisposte le funzionalità che consentiranno l’invio delle segnalazioni degli utenti direttamente

**Tabella 1.5.1** - Denunce per fattispecie oggetto della segnalazione

	Oggetto della segnalazione	n. Modelli D
A	attivazione non richiesta di servizi	604
B	sospensione di servizi in difformità dalle disposizioni vigenti	190
C	mancato riscontro a reclami con le modalità previste	95
D	problematiche di passaggio ad altro operatore	1.032
E	mancato rispetto delle direttive generali in materia di qualità e carte dei servizi	157
F	modifica delle condizioni contrattuali senza preavviso di legge	66
G	applicazione agli utenti di prezzi superiori ai prezzi massimi imposti dall'Autorità	4
H	altre tipologie emergenti	32
I	inosservanza alle disposizioni della Legge n. 40/2007	168
L	disconoscimento traffico verso numerazioni a valore aggiunto e internazionali	395
M	servizio universale/traslochi	24
N	problematiche contrattuali	1.216
R	pratiche commerciali scorrette	67
ALTRO	denunce non di competenza	16
<b>TOTALE</b>		<b>4.066</b>

tramite il sito *web* dell'Autorità, migliorando tempestività ed efficacia dell'azione di vigilanza.

Nel periodo di riferimento, sono pervenute 4.066 denunce di cittadini tramite modello D che, unitamente a quelle pervenute dalle Associazioni di consumatori, hanno dato impulso all'attività istruttoria (cfr. Tabella 1.5.1).

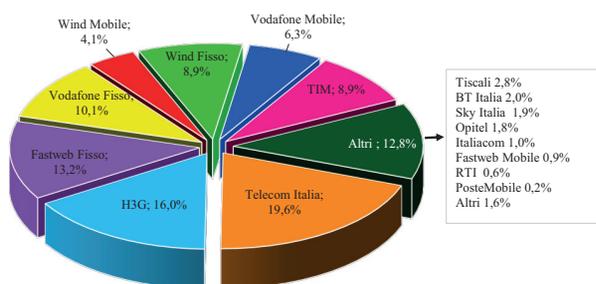
Le attività di verifica, istruttorie ed ispettive, si sono concentrate sulle casistiche più gravi, attuali e diffuse: per la telefonia fissa, i disservizi nelle procedure di migrazione, cessazione e portabilità del numero; per la telefonia mobile, l'attivazione di servizi non richiesti e la modifica unilaterale delle condizioni economiche.

Le problematiche nel trasferimento delle utenze fisse sono state, anche in questo periodo di rilevamento, tra le più segnalate, con un incremento del 13% rispetto al precedente periodo. Attraverso un ciclo di mirate attività ispettive presso i principali operatori, svolte in collaborazione con la Polizia postale e delle comunicazioni, sono state individuate le criticità che ledono gli interessi degli utenti e le condotte delle società poste in violazione della normativa che impone, da un lato, di limitare al massimo i dis-

servizi per chi cambia il proprio gestore e, dall'altro, di evitare ingiustificate sospensioni del servizio. Le risultanze delle ispezioni hanno condotto sia all'adozione di sanzioni pecuniarie nei confronti degli operatori per violazione della normativa di settore, sia alla costituzione di un apposito Gruppo di lavoro per il monitoraggio dei processi di migrazione e per la ricerca di soluzioni per migliorare l'efficienza delle procedure e ridurre i disservizi all'utenza. Molte delle sanzioni comminate per l'inottemperanza agli ordini di riattivazione del servizio emessi dall'Autorità o dai Co.Re.Com. sono correlati ad interruzioni di servizio verificatisi nel corso delle procedure di trasferimento delle utenze (Tabella 1.5.2).

**Tabella 1.5.2** - Denunce per tipologia di servizio (%)

Tipologia di servizio	%
Telefonia Fissa	38,6
Telefonia Mobile	29,9
Internet	26,2
Tv a pagamento	3,2
Altro	2,1



**Figura 1.5.1** - Denunce per operatore

L'attivazione su rete mobile di servizi *premium* in abbonamento, prevalentemente via *web*, mostra anche nell'ultimo anno una crescita delle segnalazioni (7%). Le attività di verifica effettuate hanno portato ad individuare, in ragione della complessità del fenomeno già oggetto di precedenti sanzioni economiche, una soluzione di tipo regolamentare – proposta nell'ambito del provvedimento Bolletta

2.0 – tesa a rendere più trasparente l'attivazione dei servizi e più rapido ed efficace il rimborso delle somme illegittimamente addebitate.

Con riguardo all'attività sanzionatoria l'Autorità ha avviato, anche in base ad una trattazione unitaria ed aggregata delle fattispecie analoghe, 21 nuovi procedimenti sanzionatori per violazione di norme a tutela dei consumatori/utenti (Tabella 1.5.3). Nel medesimo arco temporale sono stati portati a termine 26 procedimenti, dei quali 10 avviati nel corso del precedente periodo di riferimento. Di tali procedimenti, 23 si sono conclusi con l'adozione di provvedimenti di ordinanza-ingiunzione, 1 con archiviazione per pagamento in misura ridotta della sanzione e 2 con archiviazione nel merito.

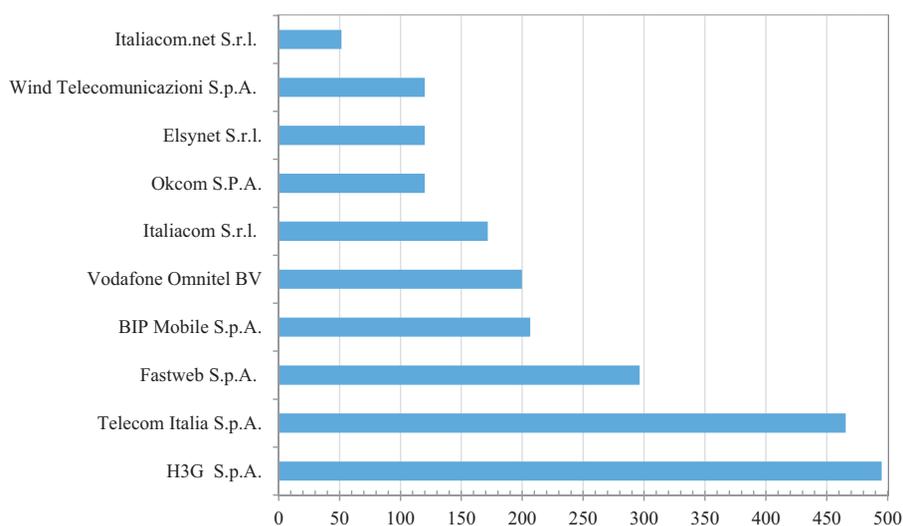
Il totale degli importi irrogati a titolo di sanzione ovvero corrisposti a titolo di pagamento in misura ridotta è stato pari a 2.246.404 euro.

**Tabella 1.5.3** - Procedimenti sanzionatori avviati e relativi provvedimenti adottati

Fattispecie Concreta	Presidio sanzionatorio	N° nuovi procedimenti	In corso	Archiviazione	Oblazione	Ingiunzione
Mancata risposta a reclamo	art. 1, co. 31, l. 249/97	1			1	
Inottemperanza provvedimento temporaneo	art. 1, co. 31, l. 249/97	11	2	1		8
Inottemperanza ordini 5 ex l. 481/9	art. 1, co. 31, l. 249/97	2				2
Inottemperanza ordini	art. 98, co. 11, d.lgs. n.259/03	2				2
Disservizi procedure di migrazione e portabilità	art. 98, co. 13, d.lgs. n. 259/03	2	2			
Mancata trasparenza informativa	art. 98, co. 16, d.lgs. n. 259/03	2	1			1
Mancato rispetto obiettivi di qualità	art. 98, co. 16, d.lgs. n. 259/03	1				1
<b>TOTALI</b>		<b>21</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>14</b>



**Figura 1.5.2** - Procedimenti sanzionatori avviati per operatore



**Figura 1.5.3** - Importi delle sanzioni per operatore (migliaia di €)

### La tutela degli utenti dei servizi postali

Come sopra esposto, il mercato postale rappresenta un ambito neo-liberalizzato (a partire dal 2011, mentre per le telecomunicazioni fisse si è partiti nel 1998) e necessita pertanto di una speciale attività di tutela.

La garanzia di livelli sufficienti di tutela per gli utenti e una maggiore responsabilizzazione di tutti gli operatori postali sono gli obiettivi perseguiti dalla Direttiva generale in materia di carte dei servizi (cfr. delibera n. 413/14/CONS) che si pone in evidente parallelismo con gli strumenti di tutela già previsti a favore degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche e risponde all'obiettivo indicato nella precedente Relazione annuale di rafforzamento delle garanzie per gli utenti nel settore postale.

La direttiva mira ad introdurre, in un settore che il Legislatore riconduce incontrovertibilmente a quelli dei servizi di interesse economico generale, obblighi minimi di tutela di contenuto essenzialmente informativo a favore degli utenti. Sono obblighi che trovano riscontro, non solo nella normativa dell'Unione europea, ma anche nei principi della legislazione nazionale: la legge n. 481/95 e, da ultimo il decreto legge n. 1/2012 convertito dalla legge n. 27/2012, riaffermano la fondamentale rilevanza delle carte di servizio evidenziando l'importanza della stretta correlazione tra gli obblighi in capo al fornitore del servizio ed un sistema che consenta un congruo ristoro dell'utente attraverso

la previsione, all'interno delle carte, dei diritti, anche di natura risarcitoria.

Tutti gli operatori postali sono stati chiamati a conformarsi alla direttiva, adeguando le proprie carte dei servizi e rendendole disponibili al pubblico, anche attraverso il proprio sito *web*. La direttiva individua i contenuti minimi delle carte dei servizi e i principi fondamentali che ne debbono ispirare la stesura, con particolare riguardo alla gestione dei rapporti con gli utenti e all'erogazione dei servizi postali. Con la carta dei servizi, rivista alla luce della direttiva generale, il fornitore di servizi postali si impegna ad agire nel rispetto dei principi di trasparenza, obiettività, equità e imparzialità; ad offrire i servizi in modo regolare e continuo; ad assicurare l'eguaglianza di trattamento degli utenti, indicando ogni forma di fruizione differenziata per particolari categorie di utilizzatori. Ogni operatore deve, inoltre, indicare, per ciascun servizio, le caratteristiche e la disponibilità di servizi accessori; fissare gli indicatori di qualità di ciascun servizio (esplicitando definizioni e metodi di misurazione) e i relativi *standard* generali e specifici dell'anno solare di riferimento; specificare il sistema di rimborsi e/o indennizzi in favore degli utenti, in caso di mancato rispetto degli *standard* di qualità e indicare i casi di indennizzo a richiesta e di indennizzo automatico con i relativi importi; assicurare all'utente il diritto di presentare, senza oneri aggiuntivi, reclami, segnalazioni e istanze di conciliazione tenuto conto della regolamentazione dell'Autorità (cfr. delibera n. 184/13/CONS). Infine, in relazione al ser-

vizio di assistenza clienti, l'operatore postale deve garantire che gli utenti possano segnalare disservizi, ottenere informazioni sulle caratteristiche e sui prezzi dei servizi, sulle modalità di fatturazione, sulle procedure di reclamo e di conciliazione.

### **La risoluzione delle controversie tra utenti ed operatori**

L'Autorità, oltre ad assicurare il coordinamento ed il corretto svolgimento delle attività di risoluzione delle controversie affidate ai Co.Re.Com., anche mediante attività di affiancamento e supporto per arginare momentanee situazioni di emergenza, svolge direttamente l'attività di definizione delle controversie relative a utenze di Regioni per le quali il Co.Re.Com. non ha ancora acquisito la delega a svolgere tale funzione (Valle d'Aosta, Campania, Sardegna, Sicilia e Veneto).

Nel periodo di riferimento sono state ricevute 1.625 istanze per la definizione di controversie tra utenti ed operatori, rispetto alle quali in 1.071 casi (pari al 65% del totale) il relativo procedimento è già stato concluso. Dei procedimenti conclusi, nel 70% dei casi le parti hanno raggiunto un accordo conciliativo nel corso dell'udienza o, comunque, nel corso della procedura, mentre nel 21% dei procedimenti si è giunti fino al provvedimento finale (poco più della metà di questi con determina direttoriale, perché di valore inferiore ad euro 500,00).

L'Autorità ha mantenuto un elevato *standard* per la durata dei procedimenti che sono rimasti, in

media, al di sotto del termine regolamentare (pari a 180 giorni) (Tabella 1.5.4). Inoltre, il valore dei rimborsi e indennizzi versati dagli operatori agli utenti in esito ai procedimenti di definizione è stimabile in 1 milione di euro.

### **Progetti speciali per la qualità dei servizi**

Nel corso dell'anno sono proseguiti i progetti già avviati per promuovere la qualità dei servizi ed una più diffusa consapevolezza in merito alle loro caratteristiche attraverso la trasparenza informativa connessa alle prestazioni delle reti.

Il progetto "Misura Internet", che consente di verificare e certificare gratuitamente la qualità del servizio di accesso ad Internet a banda larga da postazione fissa, ha raggiunto i 200.000 utenti iscritti al sito [www.misuraInternet.it](http://www.misuraInternet.it), di cui 30.000 nell'ultimo anno. Sono stati complessivamente rilasciati 39.000 certificati, di cui il 78,3% per mancato rispetto della banda minima contrattualmente garantita, assicurando così agli utenti la possibilità di presentare reclamo per chiedere all'operatore il ripristino degli *standard* pattuiti, oppure recedere dal contratto senza costi. Circa il 90% degli utenti si sono visti aumentare la velocità di connessione dal proprio operatore ed i rimanenti sono stati oggetto di attività di *caring* compensative che hanno comportato una riduzione del canone mensile.

Con un recente provvedimento (cfr. delibera n. 656/14/CONS) l'Autorità, nell'indirizzare l'evoluzione del sistema di misura verso il nuovo *standard*

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

Esito controversia	N. di proc. conclusi	% sui proc. conclusi	Durata media (in giorni)	Termine regolamentare	Valore medio rimborsi/indennizzi (euro)
Accordo in udienza	461	43%	75	-105	1.589,00
Decisione	117	11%	118	-62	214,00
Delibera	92	8,5%	110	-70	960,00
Transazione	234	22%	-	-	465,00
Rinuncia	97	9%	-	-	-
Improcedibilità	70	6,5%	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>1.071</b>				<b>954.702,00</b>

ETSI ES 202 765-4, ha introdotto novità di rilievo per gli utenti, quali la possibilità di chiedere, in alternativa al recesso gratuito, il *downgrade* commerciale dell'offerta e l'estensione delle misurazioni a connessioni con velocità superiori ai 30 Mbps. Tale estensione assume particolare significato con l'approvazione del documento "Strategia italiana per la banda ultralarga" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che espressamente prevede l'utilizzo del software Ne.Me.Sys. per il monitoraggio della penetrazione della banda ultralarga e la valutazione della effettiva velocità di connessione nelle aree interessate dal Piano del Governo.

Il progetto "Misura Internet Mobile" (cfr. delibera n. 154/12/CONS), si avvale di misurazioni sul campo (*drive test*) per ottenere dati sulle prestazioni qualitative delle reti dei principali operatori mobili (H3G, Telecom Italia, Vodafone e Wind) con riferimento ai servizi di trasmissione dati. Nel corso dell'ultimo anno sono stati pubblicati i risultati relativi alla seconda campagna di misurazioni, svoltasi tra novembre 2013 e marzo 2014. Un'ulteriore sessione di misurazioni si è tenuta da maggio a settembre 2014. In quest'ultima campagna, è stato esaminato un maggiore numero di punti di *test* (da 1.000 a 1.200) ed è stata ampliata la distribuzione territoriale coinvolgendo un maggior numero di città (40 in luogo di 20), con aumento della popolazione rappresentata e della superficie esplorata. Il piano di evoluzione funzionale delle misurazioni per il biennio 2015-2016, approvato dal Tavolo tecnico sulla qualità mobile (cfr. delibera n. 154/12/CONS) prevede l'impiego degli *smartphone* quali dispositivi terminali di *test*, l'allargamento del *test* alle reti 4G (tecnologia LTE), l'introduzione di test di *video streaming* e la pubblicazione dei risultati delle misurazioni dinamiche, ossia condotte durante gli spostamenti urbani ed extraurbani.

Per quanto attiene alla qualità del servizio universale, infine, con la delibera n. 620/14/CONS sono stati fissati gli obiettivi per l'anno 2015. Anche per l'attuale periodo di riferimento si conferma l'andamento positivo dell'indice globale (IQG) utilizzato per la valutazione di qualità del servizio universale. Dalla sua introduzione nel 2010, gli indicatori che lo compongono sono sensibilmente migliorati (si stima nella misura di circa il 70%).

## Le relazioni con le Associazioni dei consumatori e il pubblico

Il confronto costante con i singoli utenti e con le Associazioni dei consumatori costituisce un elemento indispensabile di conoscenza e di stimolo per l'assolvimento delle funzioni di tutela dell'utenza assegnate dall'ordinamento. Il rapporto con le Associazioni dei consumatori e degli utenti, particolarmente proficuo sia con riferimento all'attività di vigilanza che a quella regolamentare, è stato rinnovato prevedendo incontri periodici che favoriscano lo scambio di informazioni, la tempestività dell'azione di vigilanza ed il coinvolgimento diretto delle Associazioni medesime.

Le relazioni con il pubblico sono state curate dall'Autorità attraverso il *contact center*, che ha sinora rivestito un ruolo strategico nella cura e nell'orientamento del rapporto con gli utenti e si è rivelato quale luogo privilegiato per coglierne, con rapidità, il disagio e così informare le funzioni dedite alla regolamentazione e alla vigilanza. Il contatto con gli utenti avviene attraverso un *front-office* con il compito di ricevere le segnalazioni e le richieste di chiarimenti dei cittadini e di fornire indicazioni per la corretta gestione e risoluzione delle problematiche con i fornitori di servizi.

Nel periodo 1 maggio – 31 dicembre 2014, sono stati gestiti, in media, 135 contatti al giorno e sono state complessivamente riscontrate circa 22.500 richieste di utenti ed Associazioni di consumatori. Il mezzo maggiormente utilizzato per rivolgersi all'Autorità è stato il telefono: il 58% dei contatti si è registrato a seguito di telefonate; il 23% circa a mezzo mail all'indirizzo [info@agcom.it](mailto:info@agcom.it) ed il rimanente 19% via fax e posta ordinaria. Il 20% dei contatti ha riguardato informazioni di carattere generale sulle attività dell'Autorità, segnalazioni non inerenti ai servizi di comunicazione elettronica, richieste di riscontro sui procedimenti in corso e assistenza in relazione agli adempimenti connessi all'Informativa economica di sistema e al Registro degli operatori di comunicazione. Il restante 80% dei contatti ha avuto ad oggetto segnalazioni in materia di telecomunicazioni e di *pay-tv*.

Dal 1 febbraio 2015, nelle more del nuovo affidamento del servizio di *contact center*, l'Autorità assicura agli utenti un servizio di contatto tramite il canale *e-mail* ([info@agcom.it](mailto:info@agcom.it)).

## 1.6 La nuova generazione regolamentare: analisi ed indagini conoscitive

La regolamentazione, specie relativa ad ambiti così innovativi come quelli su cui l'Autorità ha competenza, implica una attenta fase di studio e di analisi delle tendenze tecnologiche e di mercato. L'Autorità in questi anni ha quindi prodotto analisi, ricerche, indagini conoscitive che hanno riguardato, tra l'altro, i servizi Internet, la pubblicità *online*, le nuove reti di comunicazione ad ultra-larga banda, i servizi *machine-to-machine* (M2M), la televisione 2.0, i nuovi media, l'informazione digitale. Inoltre, l'approfondimento di tali tematiche ha inevitabilmente riguardato anche la parte regolamentare. L'Autorità si è quindi soffermata in più occasioni su quale debba essere la regolamentazione di nuova generazione, che, ad esempio, stimoli al contempo la competizione nei mercati e gli investimenti infrastrutturali degli operatori, il pluralismo informativo e la professione giornalistica.

### Verifiche di replicabilità tecnica ed economica (Test di prezzo)

Un primo aspetto concerne la valutazione della replicabilità tecnica ed economica di tutte le offerte di rete fissa, ed in particolare quelle relative ai servizi di accesso di nuova generazione, a banda larga e ultra-larga. Nel corso del periodo in esame, l'Autorità ha svolto le previste verifiche di replicabilità delle offerte al dettaglio di Telecom Italia per clientela residenziale e non residenziale, comprendenti servizi di accesso alla rete fissa, sulla base di quanto previsto al riguardo dalle relative delibere (cfr. delibere n. 731/09/CONS, n. 499/10/CONS, n. 1/12/CONS e n. 604/13/CONS). Tale attività mira a verificare il rispetto, da parte di Telecom Italia, dell'obbligo di non discriminazione nelle condizioni di fornitura dei servizi all'ingrosso regolati, per assicurare condizioni di parità di trattamento interna-esterna e, conseguentemente, prevenire eventuali comportamenti che lederebbero il corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale, con ricadute negative anche sul livello di benessere dei clienti finali.

In particolare, si segnalano le attività di valutazione delle nuove offerte al dettaglio di servizi di ac-

cesso a banda ultralarga in tecnologia FTTC e FTTH, svolte sulla base della metodologia stabilita con la citata delibera n. 604/13/CONS. Tale delibera ha definito le modalità tecnico-applicative alle nuove offerte su infrastruttura di accesso in fibra ottica, disponendo tra l'altro, come già per le valutazioni relative ai prezzi dei servizi ADSL, l'impiego del criterio del cosiddetto *mix* produttivo, da intendersi quale ponderazione dei costi propri delle diverse soluzioni impiantistiche disponibili agli operatori alternativi a livello *wholesale*. Si richiama, a tale proposito, il recente aggiornamento dei valori del *mix* produttivo impiegato per le verifiche di replicabilità di offerte di servizi *ultrabroadband*, effettuato a valle di una complessa attività di monitoraggio svolta in contraddittorio con gli operatori. In particolare sono stati fissati i valori del *mix* produttivo per le verifiche di replicabilità economica delle offerte *retail ultrabroadband* di Telecom Italia in tecnologia FTTC (30% *bitstream* NGA; 58% VULA; 12% *sub-loop unbundling*) e sono stati aggiornati i valori del *mix* produttivo per le verifiche di replicabilità economica delle offerte in tecnologia FTTH (30% *bitstream* NGA; 70% VULA).

Per quanto riguarda le verifiche relative alle offerte su rete in rame ADSL, si è proceduto alle ordinarie attività di valutazione con l'obiettivo di verificare la presenza di margini ragionevoli per i *competitor* che acquistano da Telecom Italia *input* essenziali nei mercati all'ingrosso. Anche in tal caso l'Autorità ha effettuato le opportune valutazioni di replicabilità; dell'ultimo aggiornamento dei valori del *mix* produttivo (65,32% per i servizi di accesso *narrowband* e 66,85% per i servizi di accesso *broadband*) è stata recentemente data evidenza.

Si segnala inoltre l'attività di verifica relativa alla nuova offerta congiunta di Telecom Italia e dell'operatore satellitare SKY che prevede la vendita congiunta dei servizi di accesso alla rete fissa di Telecom Italia e dei contenuti audiovisivi dell'offerta SKY, veicolati mediante piattaforma IPTV.

Nel corso del 2014 è stata approvata anche la prima offerta di Telecom Italia relativa ad un *bundle* di servizi di rete fissa e mobile, che ha richiesto una serie di approfondimenti volti a valutare, in particolare, le corrette modalità di imputazione, ai fini del *test*, dei costi dei servizi di rete mobile non regolati.

Si evidenzia che, allo scopo di verificare la permanenza delle condizioni di replicabilità, è stata svolta, d'ufficio un'attività di monitoraggio a consuntivo relativa al grado di diffusione delle offerte già approvate, dei consumi sviluppati dalla clientela di quest'ultime, nonché un'attività di analisi dei dati relativi al numero di attivazioni, con l'obiettivo di verificarne l'impatto sul mercato e sulle dinamiche competitive.

Infine, in linea con l'obiettivo strategico generale di rafforzare l'attività di vigilanza in ordine al divieto di pratiche di *margin squeeze*, l'Autorità ha svolto un monitoraggio delle offerte *retail* NGA, avviate nel 2014, da diversi operatori.

### **Piano strategico Banda Ultralarga**

Sempre in tema di rete fissa di nuova generazione, l'Autorità, in coerenza con gli obiettivi strategici di sviluppo delle reti, ha partecipato attivamente al dibattito relativo allo sviluppo dell'Agenda Digitale in Italia. Al riguardo, l'Autorità ha reso al Governo il proprio contributo sulla strategia per la banda ultralarga nel corso della consultazione pubblica svolta tra novembre e dicembre del 2014, esprimendo un generale apprezzamento per il documento approvato dal Consiglio dei Ministri. L'Autorità ha condiviso la necessità di definire politiche pubbliche volte a recuperare il ritardo infrastrutturale italiano in termini di diffusione della banda larga sul territorio nazionale e che, al tempo stesso, guardino al futuro dell'economia e della società. L'Autorità ha inoltre valutato positivamente l'approccio sinergico della strategia e il coordinamento delle istituzioni nella sua attuazione, attraverso il Comitato per la diffusione della banda ultralarga (COBUL) teso a favorire un'ampia cooperazione per raggiungere gli obiettivi attesi al 2020.

In linea con gli Orientamenti della Commissione Europea sugli Aiuti di Stato, la strategia riconosce un ruolo centrale all'Autorità, la quale darà un contributo tecnico, essenziale a garantire condizioni concorrenziali e a tutelare i consumatori. Gli Orientamenti prevedono, in particolare, che: “[...] *Le ANR dovrebbero essere consultate anche al fine di definire le tariffe e le condizioni di accesso all'ingrosso e risolvere le controversie tra i richiedenti l'accesso alle infrastrutture e gli operatori delle infrastrutture sovven-*

*zionate [...]”* Coerentemente il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Strategia italiana per la banda ultralarga), “*L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni [...] ha il compito di definire il contesto regolamentare all'interno del quale si muove, e si muoverà, lo sviluppo della banda ultralarga, definendo le condizioni tecniche ed economiche di accesso e gestendo la regolazione di settore”*. A tal fine l'Autorità ha avviato le attività volte alla definizione dei criteri generali (sotto forma di linee guida) per la definizione dei prezzi *wholesale* di accesso alle infrastrutture finanziate, che si propongono di fornire, alla stazione appaltante, un utile riferimento nell'elaborazione dei bandi e nell'analisi delle offerte.

L'Autorità sarà inoltre chiamata a verificare la velocità effettiva di connessione nelle aree interessate dai vari progetti di investimento e l'andamento degli abbonamenti a banda ultralarga ad almeno 100 Mbps. Inoltre, l'Autorità è attualmente coinvolta, attraverso un costante coordinamento con il MISE ed Infratel, alla costruzione del “*Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture del sotto e sopra suolo*”.

Infine, l'Autorità sarà coinvolta nell'attività relativa al recupero degli eventuali extra-profitti del beneficiario del finanziamento pubblico (attraverso il cosiddetto meccanismo di *claw back*). In particolare, la strategia prevede che al termine del primo quadriennio, l'operatore aggiudicatario sarà tenuto alla restituzione di una parte del contributo se i ricavi effettivi superano una determinata soglia prevista dal bando. Il tasso di remunerazione sarà definito sulla base del *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) stabilito da AGCOM.

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

Sul fronte delle telecomunicazioni mobili, l'attività dell'Autorità concernente la disciplina dell'utilizzo dello spettro radio per i sistemi di comunicazione elettronica è proseguita in linea con gli obiettivi previsti dal quadro comunitario e dalla programmazione strategica dell'Autorità, al fine di favorire lo sviluppo dei servizi a banda larga e ultralarga. Fra gli interventi, come previsto dalla Legge di stabilità 2015, l'Autorità ha avviato l'attività volta alla definizione delle procedure per l'as-

segnazione e l'utilizzo delle frequenze disponibili nella banda 1452-1492 MHz (cfr. delibera n. 18/15/CONS). Il nuovo regolamento consentirà al MISE di pubblicare il bando di gara e procedere all'assegnazione della banda entro l'autunno, come previsto dal dettato normativo.

È stato poi fornito al MISE il parere sullo schema di aggiornamento del Piano nazionale di ripartizione delle frequenze, previsto dalla legge istitutiva, con l'indicazione, tra l'altro, della necessità di una costante verifica degli usi correnti, al fine di destinare tempestivamente tutta la banda disponibile ai servizi *wireless broadband*, in linea con quanto previsto dal programma politico europeo sullo spettro radio di cui alla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 243/2012/EU, dagli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale per il 2020 e, da ultimo, dal documento del Governo recante la Strategia italiana per la banda ultralarga.

L'Autorità ha esaminato le richieste di prolungamento della durata dei diritti d'uso GSM in banda 900 e 1800 MHz degli operatori Telecom Italia e Vodafone, la cui scadenza era fissata al 31 gennaio 2015, indicendo una consultazione pubblica (cfr. delibera n. 233/14/CONS) al termine della quale ha inviato il proprio parere favorevole al MISE per il prolungamento della durata dei suddetti diritti fino al 30 giugno 2018 – data di scadenza dell'autorizzazione del terzo gestore GSM nazionale (WIND) – allineando le scadenze di tutti gli operatori GSM.

Nel corso dell'ultimo anno, inoltre, è stata positivamente esaminata la richiesta dell'operatore Wind di avvio del *refarming* parziale della banda 900 MHz, già assegnata per uso in tecnologia GSM, con sistemi *broadband* di tipo 3G, in particolare per l'UMTS.

In applicazione di quanto previsto dalla delibera n. 282/11/CONS, è proseguito sul territorio nazio-

nale il *roll-out* delle reti radiomobili in tecnologia 4G-LTE (*Long Term Evolution*) da parte di tutti gli operatori radiomobili, sia nelle bande di nuova assegnazione (800, 1.800 e 2.600 MHz) che attraverso il *refarming* di alcune porzioni della banda 1.800 MHz già impiegata per il GSM. L'uso contemporaneo di più bande di frequenza in tecnologia LTE, con l'aggregazione di più portanti, ha consentito anche l'avvio di servizi in tecnologia LTE-*Advanced*.

In tema di gestione dello spettro radio a livello comunitario, l'Autorità ha proseguito la partecipazione con il MISE ai due principali organismi dell'Unione europea, il Comitato Radio Spettro<sup>2</sup> (RSC, *Radio Spectrum Committee*) e il Gruppo per la politica dello spettro radio<sup>3</sup> (RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*). I temi principali trattati dal Comitato nel periodo della presente relazione hanno riguardato: a) l'aggiornamento della decisione n. 2007/131/EC per l'utilizzo delle frequenze per apparati a bassa potenza di tipo UWB (*Ultra Wide Band*); b) l'adozione di una decisione per l'armonizzazione di banda per l'utilizzo da parte dei sistemi di tipo PMSE (*Program Making and Special Event*) comprendenti radiomicrofoni, videocamere, etc.; c) la prosecuzione delle attività per la realizzazione dello *spectrum inventory* previsto dal programma politico europeo; d) l'avvio delle attività per una nuova armonizzazione della banda UMTS TDD a 2 GHz; e) l'avvio delle attività per l'adozione di una misura di armonizzazione per la banda a 2.3 GHz; f) l'adozione di una decisione (in corso di pubblicazione) al fine dell'armonizzazione della cosiddetta banda L a 1.5 GHz.

Nell'ambito del gruppo RSPG sono state adottate due importanti *opinion*. Nella prima viene effettuata un'analisi strategica sull'uso a breve, medio e lungo termine della banda UHF televisiva, sia della parte a 700 MHz, già identificata per un probabile utilizzo per sistemi a larga banda, che del resto della

<sup>2</sup> Il Comitato Radio Spettro, istituito con la decisione n. 676/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, persegue l'obiettivo di favorire l'armonizzazione nell'Unione della gestione e dell'uso dello spettro radio, provvedendo alla definizione e adozione delle rilevanti misure di implementazione tecnica.

<sup>3</sup> Il Gruppo per la politica dello spettro radio RSPG, istituito dalla decisione della Commissione n. 2002/622/EC, emendata dalla decisione n. 2009/978/EC, adotta pareri (*opinions*) e rapporti tecnici che hanno l'obiettivo di assistere e fornire consulenza strategica alla Commissione, ed eventualmente ad altre istituzioni europee (Parlamento e Consiglio), su questioni di politica dello spettro radio e sul coordinamento europeo delle misure attuative.

banda, offrendo una serie di raccomandazioni alla Commissione ed agli stessi Stati Membri. In particolare viene raccomandato di procedere rapidamente con un processo di *refarming* e armonizzazione della banda 700 MHz per i sistemi *wireless broadband*, che dovrebbero divenire effettivi al più tardi entro il 2020, con la possibilità, per giustificati motivi, di ritardare tale processo fino a due anni. Nella seconda *opinion* vengono analizzati i vari temi in agenda della prossima Conferenza mondiale sul radio spettro, che si terrà sotto l'egida dell'ONU a novembre del 2015 e si raccomanda di non proporre cambiamenti all'uso televisivo per la banda UHF sotto 700 MHz e di allocare ulteriore banda per l'uso *wireless broadband* a 1.5 e 3.7 GHz. Inoltre, sono stati avviati i lavori per ulteriori *opinion* o *report* riguardanti rispettivamente *Efficient awards of spectrum*, *Wireless Backhauling*, *Review of the Radio Spectrum Policy Program*, il cui completamento è previsto nel corso dell'anno.

Di particolare importanza per l'Italia, come forma di assistenza comunitaria per i Paesi che presentano problemi di coordinamento con Paesi confinanti, l'istituto dei cosiddetti "buoni uffici" (*good offices*), istituzionalizzato dall'RSPG. I *good offices* costituiscono un'attività di assistenza ai Paesi membri fornita nell'ambito di un gruppo di lavoro coordinato da un esperto di un Paese terzo, che si chiude con un parere tecnico che l'RSPG presenta alla Commissione europea al fine di facilitare la risoluzione dei problemi. Tale meccanismo è stato inaugurato proprio con l'Italia, per le difficoltà di coordinamento nelle bande televisive con Malta, ed è stato poi adottato per le problematiche dell'Italia anche con Francia, Slovenia, Croazia, estendendolo recentemente anche alla frequenza della radio FM. Ai lavori hanno preso parte anche altri Paesi coinvolti nelle negoziazioni con l'Italia, come la Svizzera. Nel periodo di riferimento sono stati effettuati numerosi incontri sotto la guida della Francia e avviate varie iniziative da parte delle parti coinvolte, registrando progressi che fanno sperare circa la risoluzione delle controversie in maniera negoziale.

Infine, si segnala che l'Autorità ha attivamente partecipato, nell'ambito del BEREC, all'attività di analisi e commento delle iniziative legislative su

pianificazione e gestione delle frequenze legate alla proposta della Commissione europea nota come *Telecommunication Single Market*, in corso tra Parlamento e Consiglio europei. Ciò attraverso la *co-chairmanship*, assieme all'Autorità svedese, del gruppo di lavoro di esperti nazionali sullo spettro, che ha condotto alla pubblicazione di una posizione comune sul tema. Il gruppo guidato dall'Agcom ha tra l'altro organizzato, a novembre 2014, un *workshop* a Bruxelles, incentrato sulle esperienze e *best practice* delle assegnazioni di spettro nei vent'anni di liberalizzazione e delle prossime sfide che la regolamentazione dovrà cogliere.

### **Attività di vigilanza in tema di roaming internazionale**

Sempre in tema di comunicazioni mobili, l'Autorità ha il compito di garantire l'*enforcement* del Regolamento comunitario UE n. 531/2012 che disciplina il *roaming* internazionale (regolamento *roaming*). Tale impegno ha comportato, nel corso dell'ultimo anno, lo svolgimento di una serie di attività di vigilanza finalizzate a verificare la corretta applicazione delle disposizioni in tema di: (i) Eurotariffa, (ii) trasparenza tariffaria, (iii) sviluppo degli accordi di *roaming* e (iv) competizione infrastrutturale. Attraverso l'Eurotariffa, è stabilito il tetto massimo dei prezzi per le chiamate vocali, gli SMS e per il traffico dati, effettuato in un paese dell'Unione europea. Tutti gli utenti possono beneficiare dell'Eurotariffa, oppure possono optare per una tariffa di *roaming* alternativa proposta dall'operatore. La Figura 1.6.1 riporta le soglie dell'Eurotariffa.

Risulta evidente che nel 2014 la regolamentazione europea ha imposto una significativa riduzione del prezzo unitario *retail* per i dati (da 0,45€ a 0,20€ per Mbyte) e per la voce (da 0,24€ a 0,19€ per minuto per ogni chiamata).

L'attività di vigilanza sui prezzi regolamenti è stata svolta dall'Autorità attraverso il monitoraggio dell'evoluzione dei prezzi *roaming* all'ingrosso e al dettaglio, per la fornitura ai clienti dei servizi di chiamata vocale, dell'invio di SMS e trasmissione dati. Le rilevazioni svolte hanno evidenziato che i valori dei prezzi applicati all'utenza, in Italia, sono in linea con i principali Paesi europei.

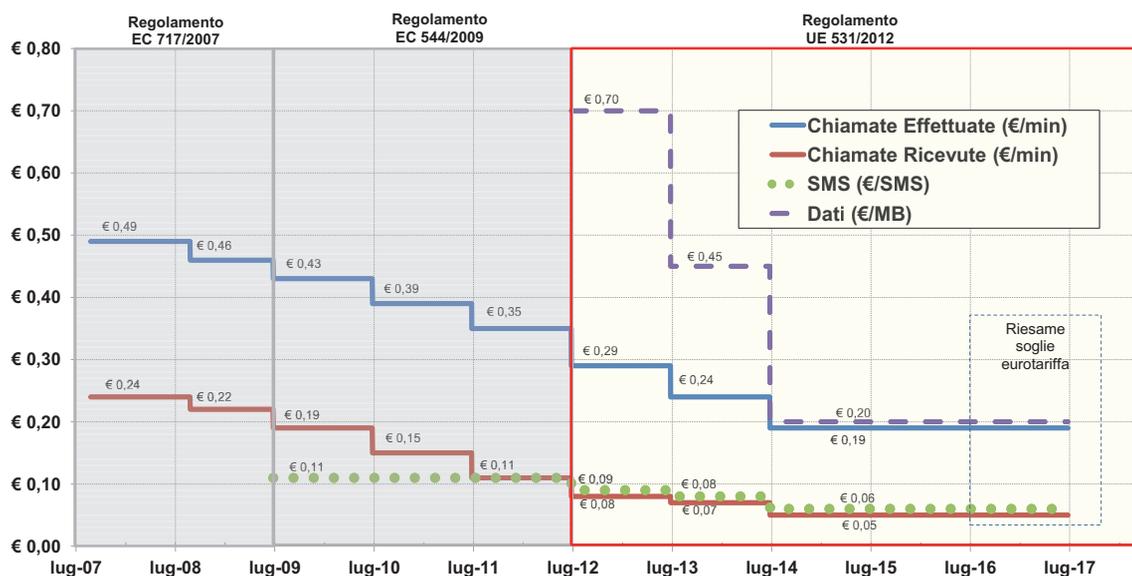


Figura 1.6.1 - Eurotariffa - prezzi massimi al dettaglio (iva esclusa)

In particolare:

- a livello *retail* i prezzi, in area euro, si approssimano ai valori delle soglie massime, mentre, in area non euro, si verifica un innalzamento dei prezzi applicati con il sistematico superamento dei CAP; inoltre, sempre in area euro, con riferimento al traffico dati, si verifica una tendenza alla diminuzione dei prezzi *retail*, ma il valore appare comunque distante dai corrispondenti prezzi *wholesale*, specialmente per l'utenza prepagata;
- a livello *wholesale* i prezzi regolamentati sono marcatamente inferiori alle soglie massime.

Il monitoraggio ha permesso di rilevare una crescente dinamica competitiva accompagnata da una significativa innovazione delle tariffe di *roaming*, in cui la presenza di *bundle* voce/sms/dati, tipicamente della durata giornaliera o settimanale, favorisce l'utilizzo degli *smartphone* salvaguardando e proteggendo l'utente dal rischio di *bill-shock*. Alcuni operatori, al fine di differenziare la propria offerta, propongono modelli tariffari del tipo *roaming-like-at-home* attraverso i quali è possibile usufruire di condizioni economiche molto prossime a quelle applicate al traffico svolto in Italia.

### Indagine conoscitiva sui servizi Machine to Machine (M2M)

L'aspetto più innovativo dell'attività dell'Autorità riguarda l'analisi dell'evoluzione dei mercati e delle

tecnologie. In questo senso, negli scorsi anni, sono state effettuate indagini conoscitive che hanno riguardato i principali aspetti innovativi dei mercati delle comunicazioni. Nell'ultimo anno, come è stato evidenziato in precedenza e come sarà rimarcato anche nel prossimo capitolo, l'Autorità ha concluso un'indagine sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga ed ultra-larga (par. 1.1), un'altra in tema di "Informazione e Internet in Italia" (par. 1.3) ed ancora una sulla "Televisione 2.0 nell'era della convergenza" (par. 1.3).

In questo quadro, l'Autorità ha anche svolto un'indagine sui servizi di comunicazione *machine-to-machine* (M2M) conclusa a marzo di quest'anno (cfr. delibera n. 120/15/CONS). Si tratta di una delle prime indagini svolte a livello europeo in cui, grazie alla partecipazione di numerosi e qualificati *stakeholder*, sono stati esaminati i fattori che influenzano lo sviluppo e le modalità di utilizzo dei servizi M2M e, più in generale, nell'*Internet of Things*, individuandone le criticità e le aree di intervento sul piano regolamentare.

Il mondo del M2M include una vastissima ed eterogenea serie di servizi di comunicazione elettronica, che vanno dalle *connected car*, ossia le automobili che utilizzano la connessione per le dotazioni di sicurezza e per i servizi di *infotainment*, agli *smart metering*; dalle *smart grid* che, nel settore elettrico, permettono di eliminare i contatori elettromeccanici e

di gestire la rete in maniera efficiente e razionale, alle *smart city* grazie alle quali, con l'applicazione di tecnologie ICT alle infrastrutture e ai servizi delle città, si determina una maggiore efficienza e qualità nell'utilizzo dei servizi a beneficio dei cittadini e delle imprese. I servizi M2M possono essere impiegati anche per uso domestico, per la gestione a distanza dei veicoli e come sistema sicuro dei pagamenti, vale a dire per un ampio e crescente insieme di servizi che caratterizzano la cosiddetta *digital life*.

Nel mondo si stimano circa 225 milioni di connessioni M2M nel 2014, di cui il 27% in Europa, con un trend di crescita di oltre il 20% annuo.

L'ecosistema M2M comprende numerosi soggetti: produttori di dispositivi di comunicazione, operatori di rete, gestori di piattaforme, produttori di contenuti, fornitori di servizi.

Dall'indagine sono emerse diverse criticità relative allo sviluppo dei servizi M2M. Ad esempio, a causa della configurazione del servizio e dell'eterogeneità dei soggetti coinvolti, i servizi M2M stanno modificando le relazioni tra operatori tradizionali di telecomunicazioni che, dal tipico modello *Business-to-Consumer* (B2C), si stanno evolvendo verso modelli *Business-to-Business* (B2B) o *Business-to-Business-to-Consumer* (B2B2C), perdendo la relazione diretta con l'utente finale, che diventa invece prerogativa del "fornitore di servizi M2M".

Tale fenomeno ha impatti rilevanti in termini di garanzie contrattuali e *data protection* degli utenti finali.

È emerso, inoltre, che le infrastrutture ad oggi utilizzate per fornire i servizi M2M sono inadeguate a soddisfare le esigenze trasmissive, così come le soluzioni tecnologiche sono estremamente frammentate e le piattaforme risultano di natura prevalentemente proprietaria: è dunque necessario incentivare lo sviluppo di piattaforme *standard*, eventualmente anche attraverso l'intervento pubblico.

A livello transnazionale, i servizi M2M stanno spingendo gli operatori mobili a sviluppare importanti alleanze internazionali. Se da un lato forme di consolidamento possono portare a importanti incrementi di efficienza, dall'altro occorre vigilare sui rischi di innalzamento di barriere all'ingresso del mercato, specie a danno di quegli operatori nazionali che sono più deboli nella competizione globale.

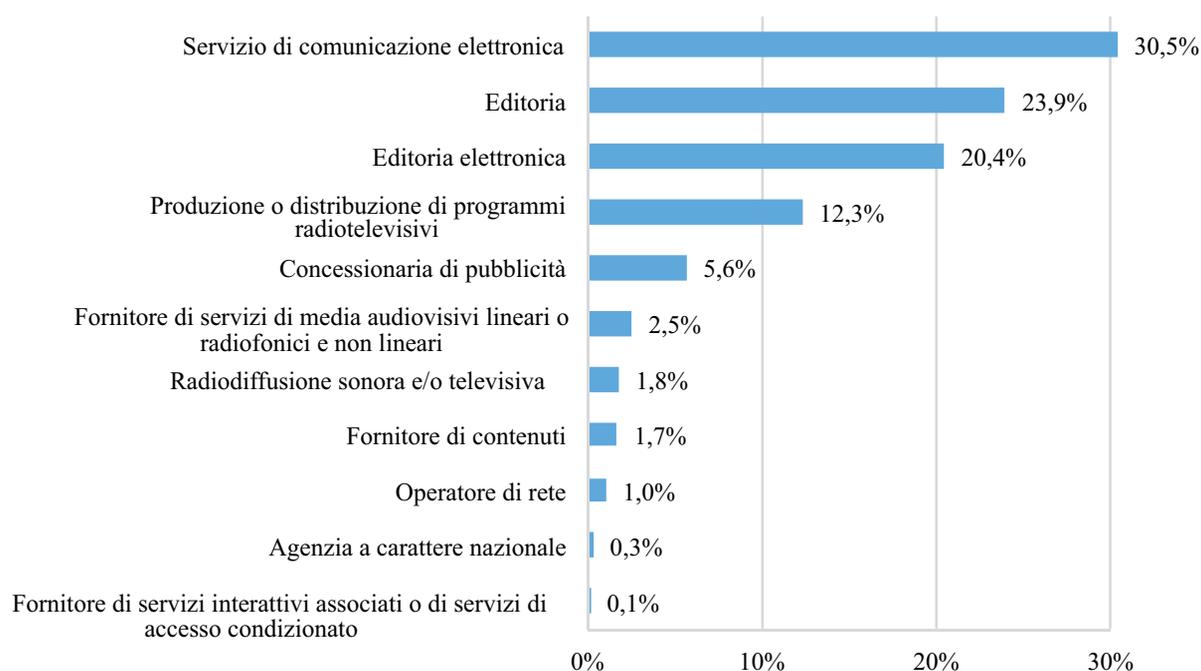
Da ultimo, è emersa anche la necessità di qualificare i servizi M2M rispetto all'attuale regime regolamentare in materia di *roaming* internazionale, autorizzazioni e numerazione: su questi elementi sono in corso approfondimenti per eventuali interventi dell'Autorità a livello nazionale ed europeo. A tal fine, per individuare le eventuali azioni regolamentari per favorire lo sviluppo dei servizi M2M, l'Autorità costituirà un apposito Comitato aperto alla partecipazione di tutti i soggetti, istituzionali e non, coinvolti nello sviluppo di tali servizi.

## 1.7 Le funzioni ispettive e di registro

### *Il Registro degli operatori di comunicazione (ROC)*

Nell'ultimo anno l'Autorità ha ulteriormente migliorato l'operatività del ROC, introducendo sia innovazioni nella gestione del sistema informativo sia una significativa riduzione degli oneri amministrativi in capo alle imprese. Il nuovo sistema informativo automatizzato consente di acquisire i dati anagrafici, quelli relativi agli organi amministrativi e agli assetti societari degli operatori di comunicazione direttamente dal Registro delle Imprese, riducendo gli oneri di comunicazione dei soggetti obbligati. La funzione che permette di acquisire automaticamente le variazioni depositate presso le Camere di Commercio dai soggetti iscritti al Registro delle Imprese, traducendosi nell'aggiornamento dei dati presenti nel ROC, ha pertanto permesso la realizzazione di ulteriori sviluppi del sistema informatico, finalizzati alla semplificazione.

In ordine agli obiettivi strategici prefissati, è stata resa operativa la convenzione per l'accesso ai servizi in cooperazione applicativa per lo scambio dei dati rispettivamente detenuti dal sistema informativo del Registro e dalle banche dati dell'Agenzia delle Entrate. La convenzione consente, al momento, di accedere ad un servizio di controllo sulla correttezza dei codici fiscali comunicati al ROC. Ad esito dell'aggiudicazione della gara, in corso di definizione, relativa alle prestazioni di manutenzione del *back office* del Registro e del Catasto nazionale delle frequenze per gli anni 2014-2016, si avvierà il coordinamento tra l'Autorità ed il Mini-



**Figura 1.7.1** - Tipologia di attività dichiarate al ROC dagli operatori che ne hanno richiesto l'iscrizione

stero della Giustizia per definire i meccanismi di integrazione e condivisione telematica delle banche dati e degli adempimenti nei confronti dei Tribunali e del ROC.

È in fase di rivalutazione la stipula di una convenzione per la cooperazione informatica con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (sistema AVCPASS) detenuta dalla soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici le cui funzioni sono state trasferite nell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). La convenzione dovrebbe essere finalizzata alla condivisione dei dati tra i sistemi telematici del ROC e della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, al fine di ridurre gli oneri di verifica in capo ai soggetti appaltanti nella pubblica amministrazione.

Sono state avviate interlocuzioni tra l'Autorità ed il Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per i Servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, per la condivisione in cooperazione applicativa della banche dati in uso ai predetti enti in un'ottica di efficientamento complessivo delle PA.

Da un punto di vista operativo, la gestione ordinaria del ROC è svolta dal Servizio Ispettivo Registro e Co.Re.Com. dell'Autorità e dai Co.Re.Com., delegati sul territorio, il cui processo di delega ri-

sulta quasi completato. Nell'ultimo anno, il sistema ha gestito oltre diecimila contatti (iscrizioni, cancellazioni, variazioni, certificazioni, etc.). Il numero di operatori che hanno richiesto l'iscrizione evidenzia una flessione del 17% rispetto all'anno precedente, strettamente connessa all'andamento dei mercati. La piena operatività del monitoraggio automatico ha consentito l'acquisizione in tempo reale delle variazioni depositate presso le Camere di Commercio e l'aggiornamento con procedimenti massivi delle posizioni di tutti i soggetti iscritti e dei loro soci. L'aggiornamento dei soggetti iscritti ha scontato anche l'effetto di due operazioni di cancellazione massiva disposte nel 2014, con pubblicazione sul sito *web* dell'Autorità, rese esecutive ad inizio 2015. Un ulteriore avviso di cancellazione massiva relativo a più di tremila operatori è stato, di recente, pubblicato e condurrà ad un'ulteriore operazione ad ottobre 2015.

Nel periodo di riferimento, sono stati complessivamente avviati 33 procedimenti sanzionatori. In particolare, sono stati avviati 3 procedimenti per omessa comunicazione al ROC delle situazioni di controllo in violazione dell'art. 1, comma 8, della legge n. 416/1981 e 30 procedimenti per omessa trasmissione della comunicazione annuale al Registro.

### **Controlli in materia di editoria sulle imprese richiedenti i contributi**

Con riferimento all'attività di tenuta del ROC, sulla base del D.P.R. n. 25 novembre 2010, n. 223 e del Protocollo d'intesa stipulato tra l'Autorità e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, sono state svolte le verifiche sulle dichiarazioni rese dalle imprese editrici richiedenti i contributi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, sui contributi in conto interessi ed in conto canone ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416 ed ai sensi della legge 7 marzo 2001, n. 62, nonché sui contributi per la stampa italiana all'estero di cui al d.P.R. 15 febbraio 1983, n. 48. Nel periodo di riferimento è stato rinnovato il citato Protocollo d'intesa per il triennio 2014-2017, conformemente a quanto previsto negli obiettivi strategici per il 2015.

L'attività di vigilanza ha complessivamente riguardato 181 imprese iscritte al Registro.

### **Il Catasto nazionale delle infrastrutture di diffusione**

Da oltre sei anni è attivo sulla rete Internet il sistema di gestione *online* della Sezione Speciale del ROC destinata alle infrastrutture di diffusione (Catasto nazionale delle frequenze radiotelevisive) che si è ormai affermato, anche grazie alla sua sezione ad accesso pubblico, come un consolidato strumento di conoscenza del complesso sistema della radiodiffusione televisiva e sonora italiana, consultato online da numerose pubbliche amministrazioni. Il Catasto rappresenta il principale punto di riferimento per numerose attività tecniche ed amministrative tra cui, in particolare, quelle legate ai processi di pianificazione delle frequenze e al coordinamento internazionale, alla verifica delle volture delle concessioni e dei passaggi di proprietà degli impianti tra operatori, al monitoraggio degli operatori radiofonici che trasmettono in tecnica digitale (DAB). Alla data del 30 aprile 2015, sono dichiarati al Catasto 19.828 impianti attivi, dei quali 19.610 di tipo televisivo digitale e 218 di tipo radiofonico digitale.

Nel periodo in esame sono stati registrati circa 1.800 accessi nel corso dei quali sono state acquisite al Catasto e automaticamente validate poco meno di 1.300 pratiche, integralmente dematerializzate, con le quali sono state comunicate oltre 12.000 va-

riazioni agli impianti tra nuovi inserimenti, modifiche tecnico/amministrative, cessioni, subentri o cessazioni di impianti.

### **L'attività ispettiva**

Il Servizio Ispettivo, Registro e Co.Re.Com. effettua, a seguito di specifiche richieste delle altre strutture dell'Autorità, le verifiche secondo le procedure definite dalla delibera n. 710/13/CONS, che ha integrato la delibera n. 220/08/CONS, per consentire la conduzione di ispezioni anche al settore postale.

L'attività ispettiva, nel periodo considerato, ha riguardato in particolare:

- la verifica, in capo agli operatori di servizi di comunicazione (telefonia e dati), del rispetto della disciplina regolamentare vigente in materia;
- la verifica del rispetto della normativa in materia di corretto esercizio del diritto di cronaca radiofonica e televisiva, dei diritti audiovisivi delle emittenti radiotelevisive e di diritto di accesso nei confronti degli operatori di comunicazione;
- le verifiche nel settore postale.

Si annoverano, fra l'altro, anche le verifiche in materia di pagamento del contributo/canone da parte degli operatori radiotelevisivi. Queste ultime, riguardanti il corretto versamento del contributo/canone da parte degli operatori radiotelevisivi nazionali e locali, sono svolte con il supporto del Nucleo Speciale per la Radiodiffusione e l'Editoria della Guardia di Finanza e sulla base di una serie di approfondimenti da *desk* in ordine alle comunicazioni inviate dagli operatori nel corso del 2014, riferite al contributo/canone 2013. È stata svolta un'attività di coordinamento con la competente Direzione del Ministero dello Sviluppo Economico, al fine di condividere, sostanzialmente, le verifiche da effettuare.

Relativamente alle verifiche sui servizi di telefonia e dati, sono stati oggetto dell'attività ispettiva condotta con la Direzione tutela dei consumatori, operatori di comunicazione elettronica di grandi e medie dimensioni, estendendo l'attività anche a un operatore mobile virtuale.

Le attività effettuate, con la Direzione Servizi Media, per la verifica del rispetto della normativa di settore in materia di corretto esercizio del diritto

di cronaca radiofonica e televisiva, dei diritti audiovisivi delle emittenti radiotelevisive e di diritto di accesso nei confronti degli operatori di comunicazione, hanno riguardato 4 competizioni sportive nell'ambito dei tornei "Serie A Tim" e "Serie Bwin".

In materia di accertamento del regolare pagamento da parte dei soggetti operanti nel settore

delle comunicazioni delle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità, sono stati trattati complessivamente 139 procedimenti e, per i casi di indisponibilità dei singoli soggetti allo spontaneo adempimento, sono stati avviati 106 procedimenti di iscrizione a ruolo presso la società Equitalia S.p.A. per il recupero delle somme non pagate.

## CAPITOLO II

# Le dinamiche nel settore delle comunicazioni in Italia e in Europa



## Introduzione

Il 2014 ha visto una parziale attenuazione degli effetti della crisi che caratterizza il quadro macroeconomico italiano ormai da alcuni anni. A valori correnti, il Prodotto Interno Lordo (PIL) e le spese sostenute dalle famiglie registrano una variazione positiva rispetto all'anno precedente, mentre gli investimenti continuano a flettere, anche se in misura più contenuta (-1,6% contro il -4,9% del 2013), come riportato nella tabella seguente.

**Tabella 2.1** - L'economia italiana (mln €)

	2013	2014	Var. % 2013/2012	Var. % 2014/2013
PIL	1.609.132	1.616.783	-0,4	+0,5
Spesa delle famiglie	978.045	983.166	-1,7	+0,5
Investimenti	119.581	117.623	-4,9	-1,6

Fonte: Istat, Conti economici trimestrali, 5 marzo 2015

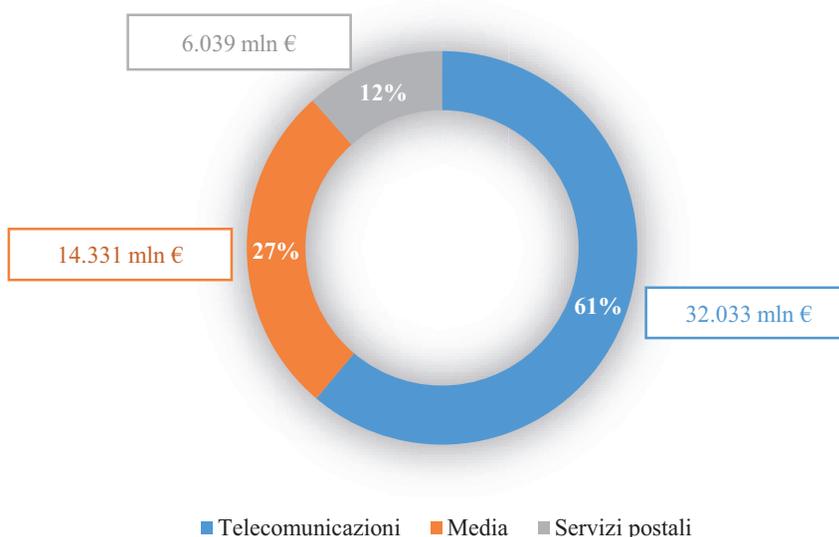
In tale contesto, le risorse economiche afferenti al settore delle comunicazioni – che include le telecomunicazioni, i media e i servizi postali – valgono complessivamente 52,4 miliardi di euro, circa il 6% in meno rispetto al 2013 (cfr. Tabella 2.2). Il contributo maggiore, come si evince dalla Figura 2.1, proviene dal comparto delle telecomunicazioni, che rappresenta il 61% dell'intero settore delle comunicazioni (32 miliardi di euro). Segue il settore dei media (televisione, radio, editoria e Internet), con un'incidenza sul totale pari al 27% (corrispondente

**Tabella 2.2** - Composizione dei ricavi del settore delle comunicazioni (mln €)

	2013	2014	Var. % 2014/2013
<b>Telecomunicazioni</b>	<b>34.694</b>	<b>32.033</b>	<b>-7,7</b>
<i>Rete fissa</i>	17.296	16.440	-4,9
<i>Rete mobile</i>	17.398	15.593	-10,4
<b>Media</b>	<b>14.806</b>	<b>14.331</b>	<b>-3,2</b>
Televisione e Radio	8.652	8.526	-1,5
<i>Tv gratuita</i>	4.700	4.546	-3,3
<i>Tv a pagamento</i>	3.324	3.370	+1,4
<i>Radio</i>	628	610	-2,8
Editoria	4.672	4.174	-10,7
<i>Quotidiani</i>	2.222	2.110	-5,0
<i>Periodici</i>	2.450	2.063	-15,8
Internet	1.483	1.632	+10,0
<b>Servizi postali</b>	<b>6.182</b>	<b>6.039</b>	<b>-2,3</b>
<i>Servizio universale</i>	2.248	1.844	-18,0
<i>Servizi in esclusiva</i>	341	327	-4,1
<i>Altri servizi postali</i>	872	1.006	+15,4
<i>Corriere espresso</i>	2.721	2.862	+5,2
<b>TOTALE</b>	<b>55.682</b>	<b>52.404</b>	<b>-5,9</b>

a 14,3 miliardi di euro), più del doppio del peso esercitato dalla componente relativa ai servizi postali (12% del totale, ossia 6 miliardi di euro).

Esaminando nel dettaglio le tendenze generali delle tre aree che compongono il settore delle comunicazioni (cfr. Tabella 2.2), nell'ultimo anno si riscontra, per ciascuna di esse, una riduzione degli introiti, come sopra indicato.



**Figura 2.1** - Ricavi del settore delle comunicazioni (2014)

Più specificamente, per le telecomunicazioni, si rileva una contrazione di circa l'8%, derivante da un calo sia dei ricavi prodotti dai servizi di rete fissa, sia, in maniera più accentuata, da quelli generati dai servizi di rete mobile; i primi, nel 2014, tornano ad assumere un valore più elevato dei secondi. Il comparto dei media, nel complesso, subisce una variazione negativa meno pronunciata rispetto alle telecomunicazioni. Al suo interno, se la componente radiotelevisiva diminuisce meno del 2%, quella editoriale si riduce di circa l'11%, soprattutto a causa della significativa flessione dei periodici<sup>4</sup> (-15,8%), mentre il segmento *online* appare in controtendenza, con una crescita del 10%. Le entrate riconducibili ai servizi postali decrescono invece del 2,3%, prevalentemente in ragione della perdita di ricavi (pari al 18%) subita dalla componente relativa al servizio universale.

Si rileva, altresì, che il settore delle comunicazioni incide, nel suo insieme, per circa il 3% sul PIL, con le telecomunicazioni che pesano per il 2%, i media per lo 0,9% e i servizi postali per lo 0,4%.

**Tabella 2.3** - Incidenza del settore delle comunicazioni sul PIL (%)

	2014
<b>Telecomunicazioni</b>	<b>2,0</b>
<b>Media</b>	<b>0,9</b>
<i>Televisione e Radio</i>	0,5
<i>Editoria</i>	0,3
<i>Internet</i>	0,1
<b>Servizi postali</b>	<b>0,4</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3,3</b>

Fonte: dati aziendali e Istat

## 2.1 L'evoluzione dei mercati delle telecomunicazioni tra realtà e prospettive

### Principali trend del 2014

- ✓ La spesa di famiglie ed imprese in servizi di telecomunicazione continua a ridursi (-7,5%) anche se in misura minore rispetto a quanto registrato nell'anno precedente (-8,8%).
- ✓ Si conferma, in linea con lo scorso anno, la forte contrazione dei tradizionali servizi vo-

cali (-14,0% in media) sia su rete fissa, sia su rete mobile.

- ✓ La crescita della banda larga su rete fissa è risultata superiore a quanto fatto registrare nel 2013 grazie soprattutto alla crescita degli accessi *broadband* ad elevata velocità.
- ✓ Aumenta la diffusione della larga banda mobile; il numero di SIM utilizzate per servizi dati non è ormai lontano da quello delle SIM utilizzate esclusivamente per traffico vocale.
- ✓ Gli investimenti in reti di telecomunicazione, al contrario dello scorso anno, mostrano una leggera crescita, in particolare grazie agli investimenti in infrastrutture di rete fissa.
- ✓ Il quadro concorrenziale del settore delle telecomunicazioni su rete fissa vede Telecom Italia ridurre leggermente, soprattutto nei segmenti innovativi, la propria quota di mercato, mentre tra gli altri competitor crescono Fastweb e gli operatori minori, grazie alla diffusione di servizi al momento ancora di nicchia come quelli di accesso in modalità *Fixed Wireless Access*.
- ✓ Nelle telecomunicazioni mobili, il quadro appare quello di un oligopolio competitivo con una certa pressione competitiva su prezzi e servizi offerti.
- ✓ Il processo di convergenza tra telecomunicazioni su rete fissa e contenuti video da un lato, e l'offerta di servizi di telefonia mobile attraverso Internet dall'altro, rappresentano nuovi paradigmi evolutivi del settore con i quali necessariamente ci si dovrà confrontare.

Il settore delle telecomunicazioni ha risentito del difficile quadro congiunturale, al quale, come negli anni scorsi, è attribuibile larga parte della flessione delle risorse complessive del settore. Se, quindi, da una parte si confermano i principali fattori che caratterizzano l'andamento del comparto, dall'altra, ne emergono di nuovi, anch'essi in grado di influenzare fortemente le dinamiche competitive del mercato nel prossimo futuro.

Le evidenze emerse nel corso del 2014 confermano, in parte, quanto già in atto da tempo: si os-

<sup>4</sup> Per quanto riguarda il comparto dei periodici, si precisa che lo stesso, a causa dell'ampia trattazione che l'argomento richiederebbe e per la minor valenza assunta nella prospettiva di tutela del pluralismo informativo rispetto agli altri mezzi, non sarà oggetto di trattazione specifica nel paragrafo 2.2.

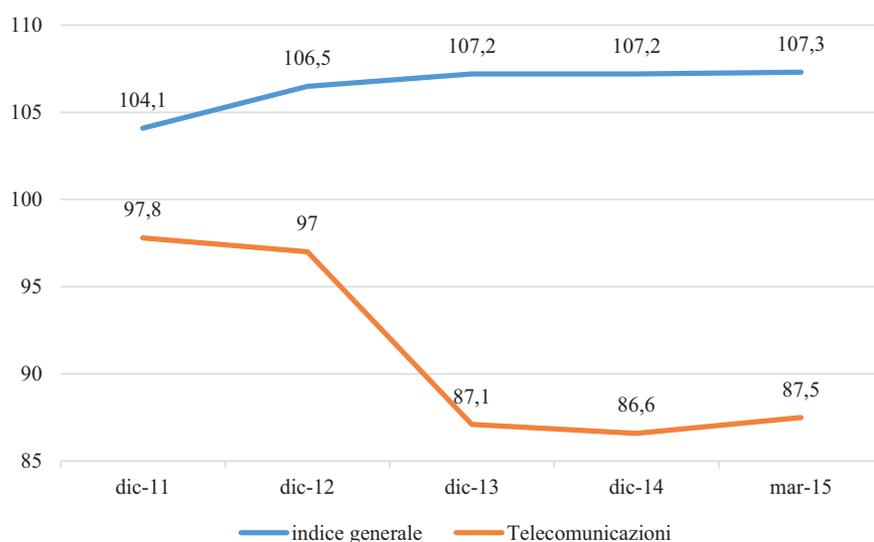
serva una flessione dei ricavi complessivi delle telecomunicazioni il cui peso nell'economia italiana si riduce, così come si riduce la parte della spesa delle famiglie nelle telecomunicazioni, mentre risulta in aumento la quota degli investimenti nel settore (Tabella 2.1.1).

**Tabella 2.1.1** - Il settore delle telecomunicazioni nell'economia italiana (%)

	2013	2014
Ricavi (Servizi complessivi Tlc/ PIL)	2,2	2,0
Famiglie (Spesa Tlc/Spesa complessiva)	2,9	2,7
Investimenti (Tlc/Investimenti)	5,0	5,1

L'andamento generale dei ricavi nelle reti di telecomunicazioni fisse e mobili è fortemente influenzato dall'andamento dei prezzi che, come si può osservare dall'indicatore riportato in Figura 2.1.1<sup>5</sup>, specificamente costruito per ottenere una misura sintetica dei prezzi dei servizi di telecomunicazioni – che possono includere anche gli apparati – si è attestato negli ultimi anni su un livello più basso rispetto all'indice generale dei prezzi<sup>6</sup>.

Per quanto riguarda la forza lavoro, nel 2014 è proseguito il processo di riduzione dei livelli occupazionali già in atto, con una flessione stimabile in circa 800 addetti diretti (-1,3% rispetto al 2013).



**Figura 2.1.1** - Andamento dei prezzi nelle telecomunicazioni (2010 = 100)

<sup>5</sup> Fonte: elaborazioni su dati Istat. L'indicatore è stato costruito ponderando gli indici di prezzo relativi alle posizioni rappresentative "082010 - apparecchi per la telefonia fissa e telefax", "082020 - apparecchi per la telefonia mobile", "083010 "servizi di telefonia fissa", 083020 "servizi di telefonia mobile", 0830830 "connessione Internet e altri servizi", per i corrispondenti pesi loro assegnati, ciascun anno considerato, all'interno del paniere dei prezzi al consumo. Dal 2010, a seguito del cambio di base e dei perimetri delle posizioni rappresentative dei beni e dei servizi, non sono disponibili in termini omogenei dati anteriori a quelli mostrati in figura.

<sup>6</sup> È necessario considerare come parte della consistente flessione nell'indice dei prezzi osservabile nel corso del 2013 sia dovuta a mutate metodologie di calcolo adottate dall'Istat.

## Le dinamiche del settore

Nel 2014, le risorse complessive degli operatori di telecomunicazione hanno continuato a ridursi, anche se in misura lievemente più contenuta rispetto allo scorso anno (-7,7% a fronte del -0,8% del 2013); tale riduzione è stata più intensa nel comparto mobile (-10,4%) rispetto a quello fisso (-5,0%), come indicato nella figura 2.1.2<sup>7</sup>.

Relativamente alla spesa *retail* degli utenti residenziali e affari (Figura 2.1.3), a fronte di una complessiva riduzione media leggermente meno marcata rispetto quella dello scorso anno (-7,5% a

fronte dell'8,8% del 2013), si rileva una flessione più intensa nel comparto mobile (-11,0%).

La profonda trasformazione che ha caratterizzato il settore negli ultimi anni è sinteticamente raffigurata dall'andamento dei ricavi "core" rappresentati dai tradizionali servizi vocali e da quelli legati ai dati (Figura 2.1.4). Al riguardo emerge come, tra il 2009 ed il 2014, i ricavi da servizi vocali abbiano subito una riduzione che si è intensificata nel corso dell'ultimo anno, tale da comportare una riduzione del loro peso percentuale dal 70% al 54%. La dinamica dei ricavi da servizi dati si è invece rivelata decisamente differente, avendo

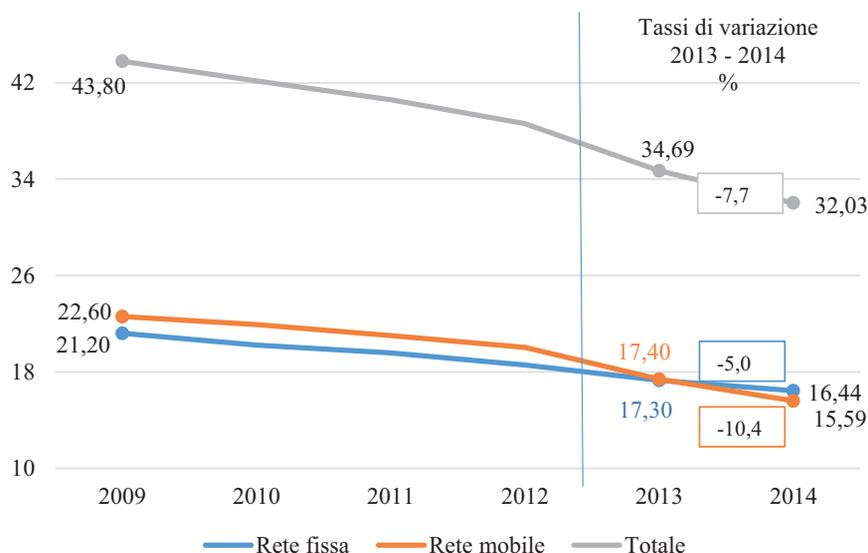
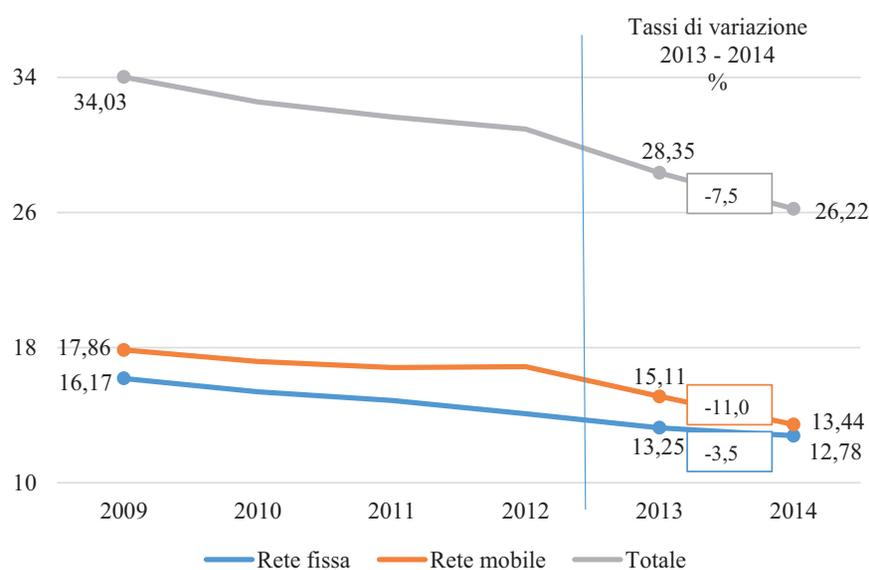


Figura 2.1.2 - Telecomunicazioni fisse e mobili – Ricavi complessivi (miliardi di €)

<sup>7</sup> I dati relativi alle telecomunicazioni su rete fissa e mobile, salvo diversa indicazione, comprendono informazioni di dettaglio fornite dalle seguenti imprese: Brennercom, BT Italia, Cable & Wireless, CloudItalia, Colt, Fastweb, Green ICN, H3G, Infracom Italia, Orange Business Italy, Retelit, Telecom Italia, Tiscali, Verizon Italia, Vodafone NV, Welcome Italia e Wind, nonché. Negli MVNO "puri" sono inclusi A-Mobile, Carrefour Italia Mobile, Coop Italia, Daily Telecom, ErgMobile, Lycamobile, Noverca, Poste Mobile. Tra le imprese che offrono servizi FWA, per la prima volta sono stati richiesti specifici dati a: Aria, Linkem, Mandarin, Go Internet e NGL. Inoltre, ai fini di una più esaustiva rappresentazione del mercato, anche sulla base di indicazioni emerse da una specifica analisi condotta sui bilanci civilistici relativi all'esercizio 2013, sono stati stimati i dati di ricavo delle imprese di minori dimensioni per le quali non si disponeva di informazioni di dettaglio. Si precisa inoltre che i ricavi lordi sono dati dalla somma della spesa finale della clientela residenziale e affari, nonché dai ricavi da servizi intermedi forniti ad altri operatori. Le informazioni di carattere economico contenute nelle tabelle e nelle figure del presente paragrafo, salvo diversa indicazione, includono anche i dati relativi agli operatori mobili virtuali ed alle principali imprese che forniscono servizi FWA (Fixed Wireless Access).



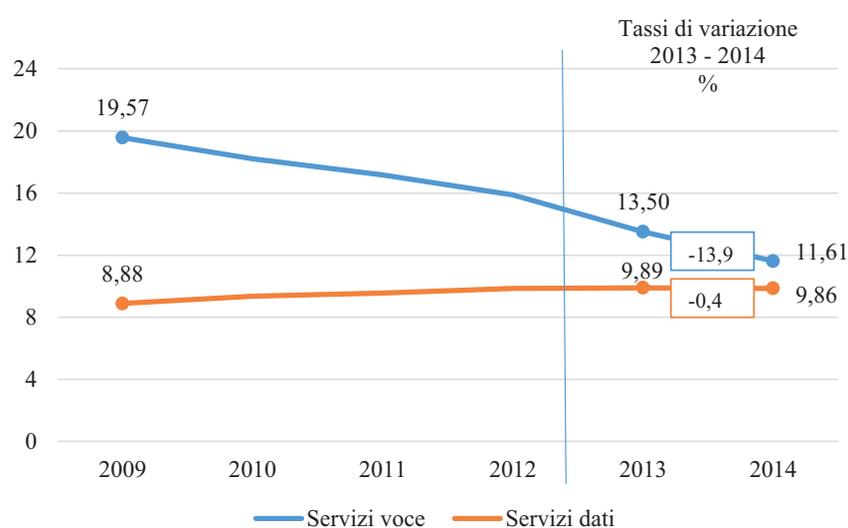
**Figura 2.1.3** - Spesa finale degli utenti residenziali e affari (miliardi di €)

questi ultimi fatto registrare una leggera crescita, che solo nell'ultimo anno si è marginalmente attenuata (-0,4%).

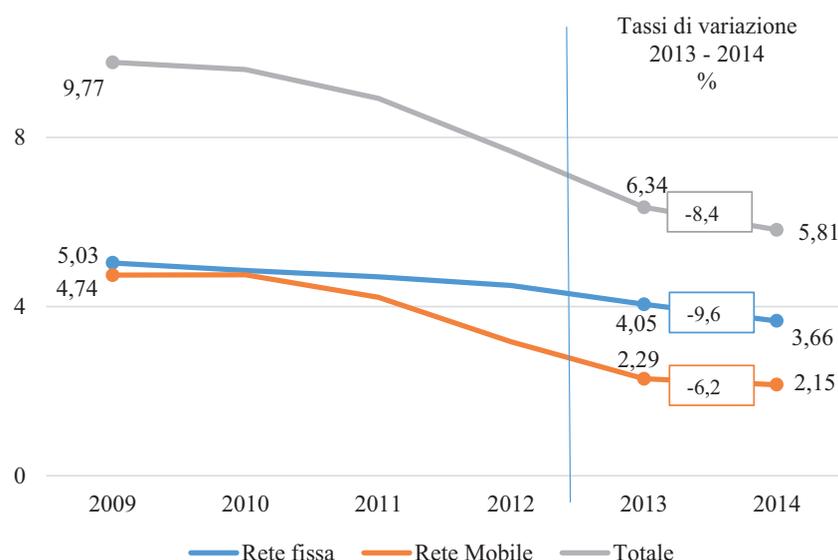
Anche i ricavi da servizi *wholesale* continuano a mostrare un *trend* decrescente che, a differenza dell'anno precedente in cui la riduzione dei ricavi aveva interessato principalmente la rete mobile, si

è rivelato più intenso per i servizi da rete fissa rispetto a quelli di rete mobile (Figura 2.1.5).

Nella rete fissa la contrazione dei ricavi *wholesale* è ascrivibile principalmente alla riduzione dei ricavi generati dalla vendita dei servizi di originazione, terminazione e transito delle chiamate, che subiscono – per effetto della delibera n. 668/13/CONS



**Figura 2.1.4** - Telecomunicazioni fisse e mobili – Ricavi da servizi *retail* voce e dati (miliardi di €)



**Figura 2.1.5** - Telecomunicazioni fisse e mobili – Ricavi dei servizi intermedi (miliardi di €)

– una riduzione dei prezzi unitari regolamentati, stimabile in circa il 35%<sup>8</sup>, che si accompagna ad una riduzione media dei volumi complessivi pari a circa il 15%. Contribuiscono alla riduzione dei ricavi complessivi della rete fissa, anche i minori ricavi generati dai tradizionali servizi di accesso *wholesale* (ULL, *virtual ULL*, *shared access*, WLR, e *bitstream*) che registrano una riduzione del 5,7%, a cui si associa una riduzione dei volumi complessivi pari a circa il 3%. Tali diminuzioni sono state solo parzialmente compensate dalla crescita dei servizi di *sub-loop unbundling* (SLU) e di *virtual unbundled local access* (VULA), che sono i servizi di accesso all'ingrosso (fisico e virtuale) utilizzati dagli operatori per la fornitura di servizi a banda ultralarga<sup>9</sup>.

La riduzione dei ricavi *wholesale* di rete mobile è dovuta in gran parte alla riduzione dei prezzi dei servizi di terminazione delle chiamate vocali su rete mobile imposta dalla delibera n. 621/11/CONS<sup>10</sup>, che in media – viste le quote di mercato degli operatori – è

stata del 21,6% (Tabella 2.1.2). A tale riduzione non è riuscito a far fronte l'aumento dei volumi di terminazione che si è attestato intorno al 17%.

**Tabella 2.1.2** - Prezzi del servizio di terminazione delle chiamate vocali (€cent/minuto)

	Prezzo 2013	Prezzo 2014	Var. %
H3G	1,34	0,98	-26,9
Telecom Italia	1,24	0,98	-21,0
Vodafone	1,24	0,98	-21,0
Wind	1,24	0,98	-21,0
Media <sup>11</sup>	1,25	0,98	-21,6

La dinamica dei ricavi *retail* per tipologia di clientela (Tabella 2.1.3) nel 2014, contrariamente a quanto rilevato nel 2013, mostra una riduzione più intensa per il segmento dell'utenza residenziale (-8,2%) rispetto al segmento dell'utenza affari (-6,0%).

<sup>8</sup> Variazione media dei prezzi 2013–2014 ottenuta dalla variazione dei ricavi ponderati sui volumi dei rispettivi servizi.

<sup>9</sup> I prezzi unitari in vigore per il 2014, invariati rispetto al 2013, fanno riferimento alle delibere n.746/13/CONS e n.747/13/CONS (Approvazione delle offerte di riferimento 2013).

<sup>10</sup> Sono in fase di revisione i prezzi dei servizi di terminazione su rete mobile nell'ambito del 4° ciclo di analisi di mercato avviato con delibera n. 50/14/CONS.

<sup>11</sup> Valore stimato attraverso la ponderazione delle specifiche riduzioni percentuali previste per i singoli operatori mobili per le rispettive "quote di mercato" nei minuti di traffico all'ingrosso terminati nel 2013 e 2014 sulla propria rete per servizi di terminazione dovuti a chiamate da altre reti mobili.

**Tabella 2.1.3** - Spesa finale per categoria di clientela (milioni di euro)

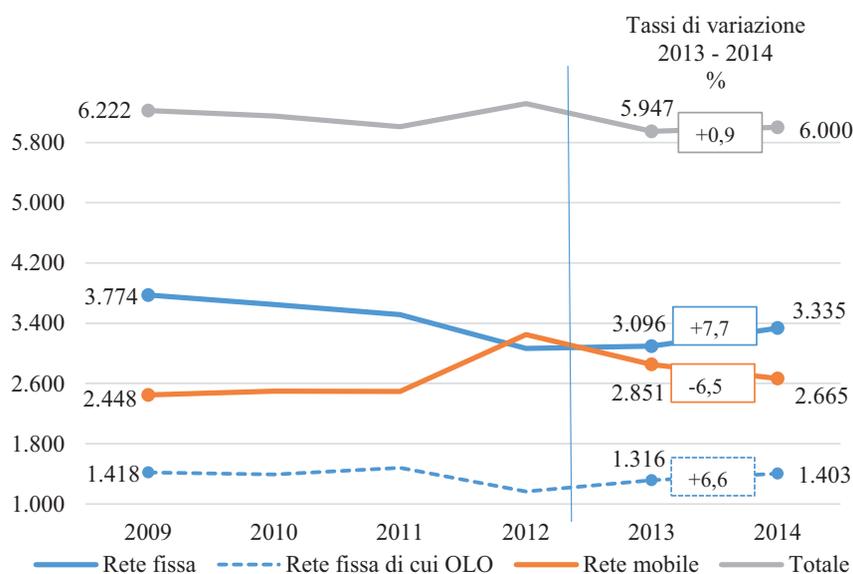
	2013	2014	Var. %
Rete fissa	13.245	12.779	-3,5
– Residenziale	7.056	6.795	-3,7
– Affari	6.189	5.984	-3,3
Rete mobile	15.105	13.442	-11,0
– Residenziale	12.262	10.932	-10,8
– Affari	2.843	2.510	-11,7
<b>Totale</b>	<b>28.350</b>	<b>26.221</b>	<b>-7,5</b>
– Residenziale	19.318	17.727	-8,2
– Affari	9.032	8.495	-6,0

Gli investimenti (Figura 2.1.6) mostrano una crescita di poco inferiore all'1%, che si contrappone alla riduzione di circa il 5% registrata nel 2013. Se ci si focalizza sulla rete fissa, in un contesto di mercato i cui principali investitori sono Telecom Italia e Fastweb, si registra una decisa inversione di tendenza; infatti si osserva che nell'ultimo anno gli investimenti sono cresciuti di oltre il 7,5%. Si tratta di un risultato attribuibile principalmente agli investimenti realizzati da Telecom Italia e da Vodafone nel 2014, aumentati del

12,5% rispetto all'anno precedente. Viceversa, gli investimenti nel comparto dei servizi mobili fanno registrare una contrazione del 6,5%, ascrivibile principalmente a Telecom Italia e Wind, mentre per Vodafone e H3G si registra un leggero aumento degli investimenti. Per quanto riguarda l'andamento degli investimenti degli operatori mobili virtuali si registra che essi si sono attestati, in continuità con l'anno precedente, su un livello pari a 50 milioni di euro; rilevante, invece, è la crescita (+14%) degli investimenti delle imprese che offrono servizi FWA (*Fixed Wireless Access*). Il complesso degli investimenti di queste due ultime tipologie di operatori risulta tuttavia ancora marginale, rappresentando poco più del 2% degli investimenti complessivi, con un importo investito nel 2014 pari a circa 140 milioni di euro.

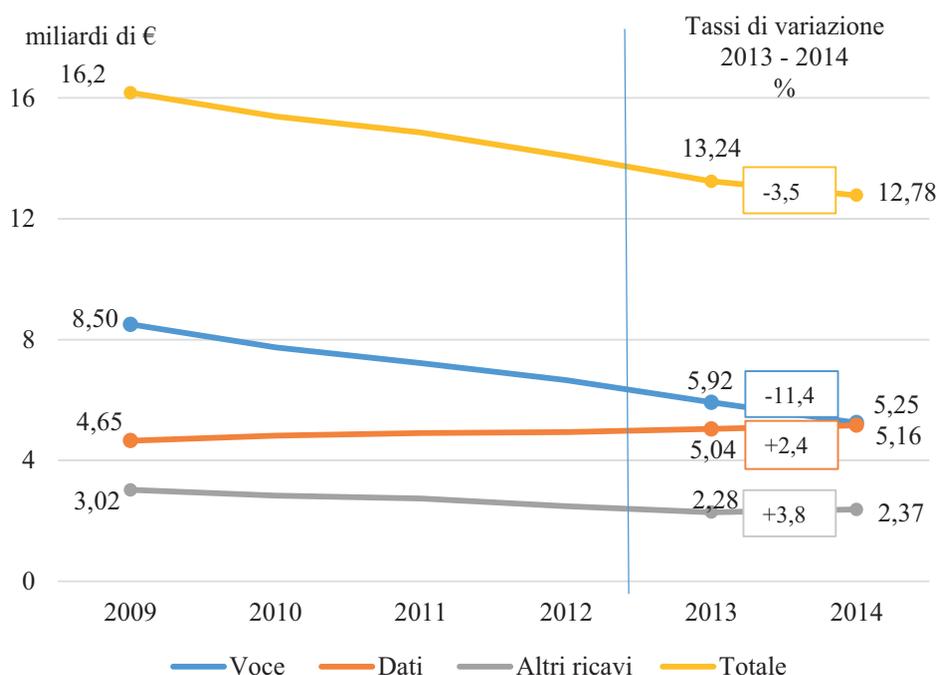
### I mercati di rete fissa

Nel 2014 si osserva, anche se con intensità inferiore allo scorso anno, una flessione negli introiti *retail* del 3,5% a causa della forte riduzione dei ricavi provenienti dai servizi di telefonia vocale (-11,4%), come indicato in Figura 2.1.7.<sup>12</sup>



**Figura 2.1.6** - Investimenti in immobilizzazioni (milioni di €)

<sup>12</sup> Nota esplicativa alla Figura 2.1.7: nei servizi voce sono inclusi introiti da servizi di accesso, da fonia (locale, nazionale, internazionale, fisso-mobile), *Internet dial-up*, ricavi netti da servizi a numerazione non geografica e da telefonia pubblica; la voce Dati è



**Figura 2.1.7** - Rete fissa - Spesa degli utenti per tipologia di servizi (miliardi di €)

Più nello specifico, per i servizi di telefonia vocale i volumi si sono ridotti di un ulteriore 11,6% rispetto all'anno precedente, attestandosi su 59,3 miliardi di minuti; l'unica direttrice a crescere è quella relativa alle chiamate verso la rete mobile (+10,9%). Ciò può essere, almeno in parte, spiegato dalla diffusione delle offerte integrate di servizi fisso-mobile proposte sul mercato dagli operatori presenti sia nella telefonia fissa, sia in quella mobile.

I ricavi derivanti da servizi dati mostrano, invece, una crescita di circa 2,4%; ciò è riconducibile, in prevalenza, sia all'aumento degli abbonati *broadband* su rete fissa, la cui consistenza media nel corso del 2014 è aumentata del 2% raggiungendo i 14,2 milioni di abbonamenti, sia dall'aumento della qualità dei servizi sottoscritti dagli abbonati. Al riguardo è interessante notare come la consistenza media annua in termini percentuali, dei collegamenti *broadband* con velocità superiore a 10 Mbit/s

sia passata dal 14,8% al 19,4%; nello stesso periodo, gli accessi *broadband* NGA hanno raggiunto i 780.000 accessi, più che raddoppiando la consistenza rispetto a fine 2013.

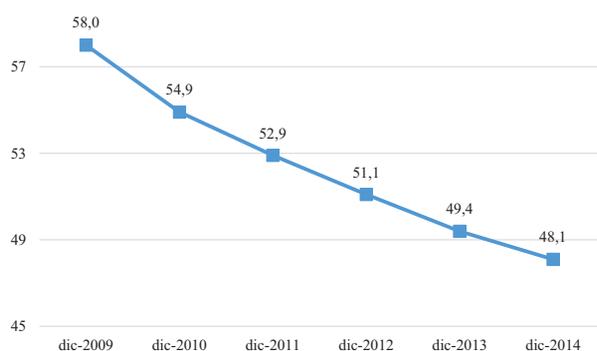
Con riguardo al quadro competitivo del mercato dei servizi *broadband* offerti a famiglie e imprese, emerge in primo luogo la tendenziale riduzione del peso di Telecom Italia, che a fine 2014, attestandosi a poco più del 48% delle linee a banda larga, riduce la propria quota di quasi 10 punti percentuali in 5 anni (Figura 2.1.8)<sup>13</sup>.

I fattori socio-culturali che caratterizzano la diffusione, in Italia, delle tecnologie dell'informazione, e di Internet in particolare, non sembrano essere ancora superati; i dati mostrano un maggiore utilizzo delle tecnologie ICT nelle regioni centro-settentrionali, tra le famiglie con almeno un minorenne e con capofamiglia laureato.

Con specifico riguardo all'utilizzo di Internet (cfr. anche paragrafo 1.2), gli italiani che navigano

riferita alle reti a banda larga, inclusi canoni e servizi a consumo, servizi commutati di trasmissione dati e circuiti diretti affittati a clientela finale (esclusi OAO), ricavi da servizi m2m; nella voce Altri ricavi sono inclusi ricavi da vendita/noleggio di apparati, terminali e accessori e da altre tipologie di ricavo non espressamente considerate in precedenza.

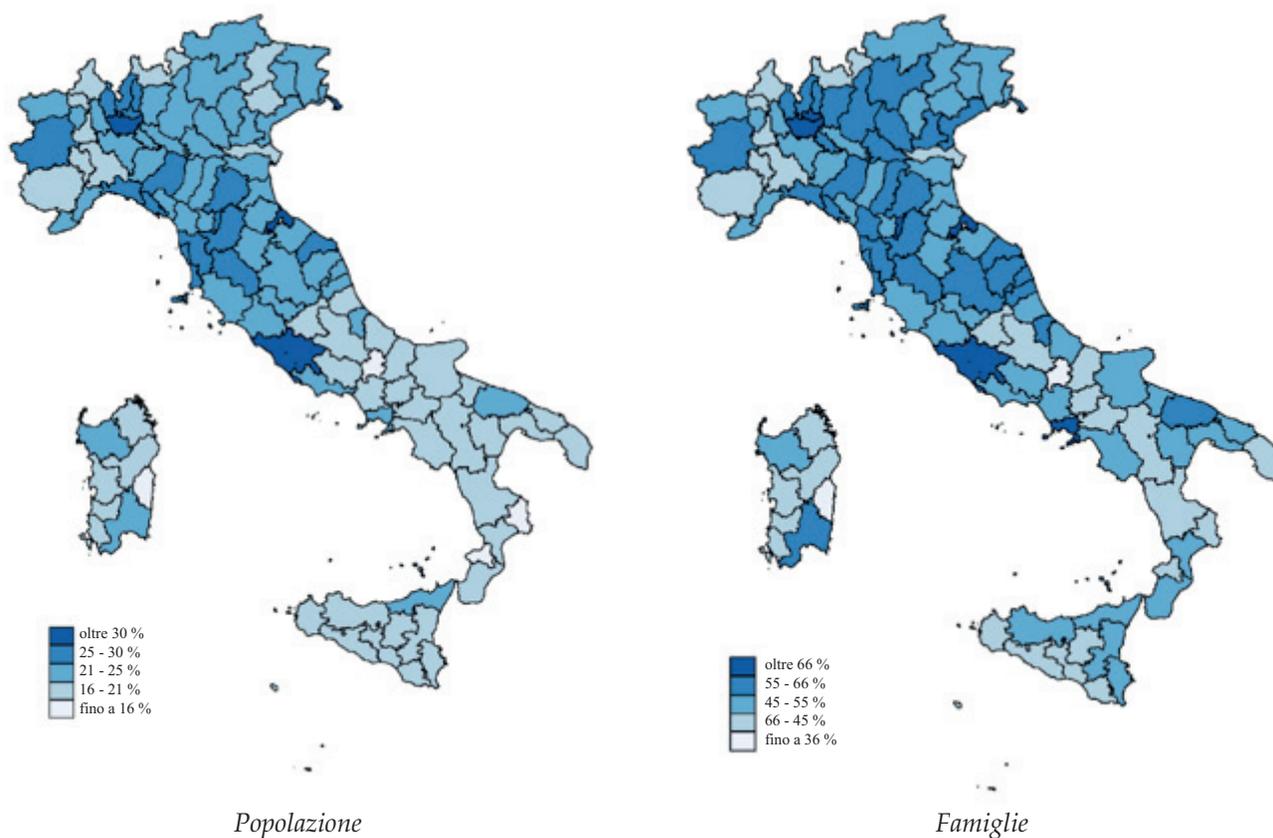
<sup>13</sup> I dati sono quelli richiesti nell'ambito dell'aggiornamento della reportistica europea sulla banda larga.



**Figura 2.1.8** - Quota di mercato di Telecom Italia nei servizi a banda larga *retail* (2014, %)

in rete sono passati da 36,9% a 57,3%, nel periodo dal 2007 al 2014; una crescita che, grazie alla diffusione degli *smarthphone*, risulta superiore per ampiezza alla corrispondente crescita dell'utilizzo del personal computer (dal 41,7% al 54,7%)<sup>14</sup>.

La diffusione sul territorio degli accessi *broadband* presenta valori, su base nazionale, pari rispettivamente al 23,65% della popolazione e al 55,7% delle famiglie. Il quadro risulta notevolmente differenziato su base provinciale come si evince dalla Figura 2.1.9.



**Figura 2.1.9** - Diffusione della banda larga nelle province italiane (2014)

<sup>14</sup> Cfr. Istat, "Cittadini e nuove tecnologie 2014", Statistiche Report del 18 dicembre 2014, pagina 6.

Nel complesso si conferma quanto già evidenziato nella Relazione annuale dello scorso anno: anche per il 2014, infatti, emerge il sostanziale ritardo del Meridione rispetto al Centro-Nord. Il *ranking* delle 10 province con la maggiore diffusione della banda larga e delle 10 province con la minore diffusione della banda larga sulla popolazione totale, conferma quanto riportato sopra. Le province con la maggiore penetrazione si trovano tutte al Centro-Nord, mentre le ultime 10 sono tutte localizzate al Sud, con valori che arrivano ad essere inferiori di oltre la metà rispetto alle province che presentano invece valori più elevati (Figura 2.1.10 - Popolazione). Considerazioni analoghe, seppure con alcune differenze, emergono dai dati relativi al tasso di penetrazione della banda larga sul totale delle famiglie (Figura 2.1.10 - Famiglie).

A livello internazionale l'Italia registra un consistente ritardo rispetto ai principali paesi europei, sia sul piano quantitativo che qualitativo (Figura 2.1.11). A fine 2014 il tasso di penetrazione dei servizi a banda larga in Italia risulta inferiore rispetto a quello presente in Germania, Francia e Regno Unito. Guardando invece alla qualità degli accessi in termini di velocità dei collegamenti, il ritardo del nostro Paese è da considerarsi anche maggiore. Solo il 3,6% delle linee commercializzate ha una velocità pari o superiore ai 30 Mbit/s, contro una media di circa il 20% rilevabile negli altri paesi considerati<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda la diffusione nelle province italiane dei potenziali collegamenti a banda ultralarga, cioè delle linee di accesso in grado di supportare velocità superiori ai 30Mbit/s, emerge un

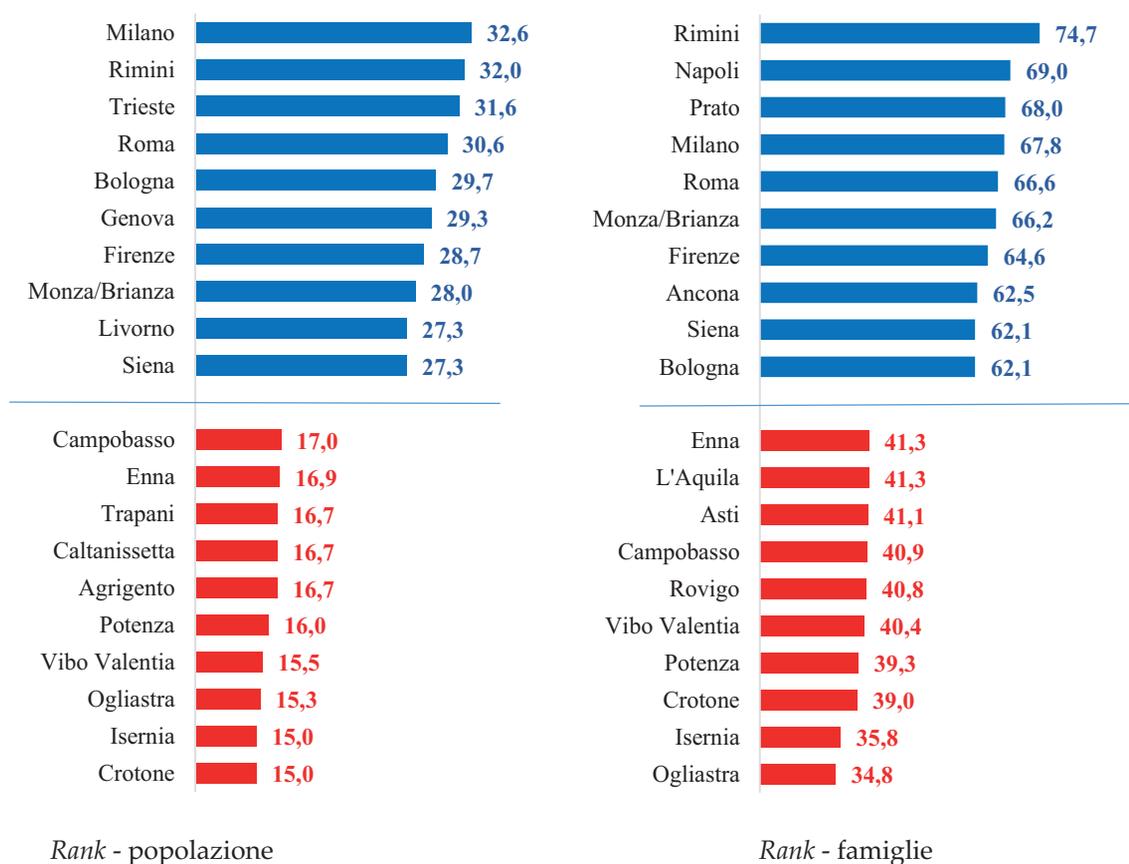
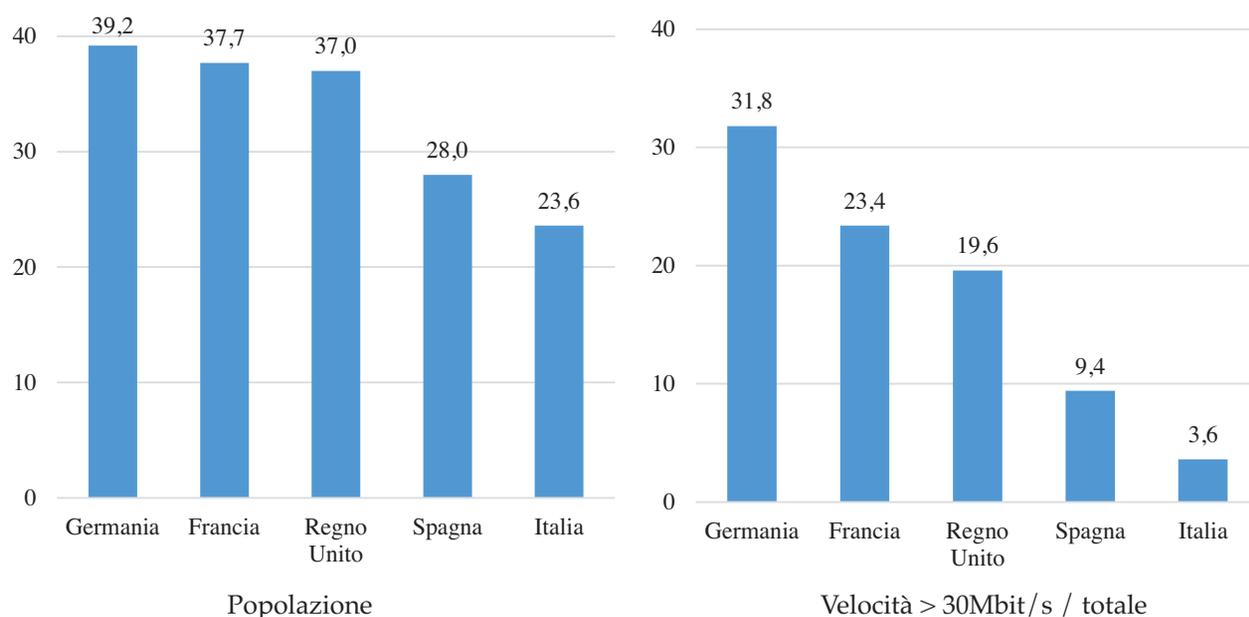


Figura 2.1.10 - Ranking provinciale degli accessi broadband (2014, %)

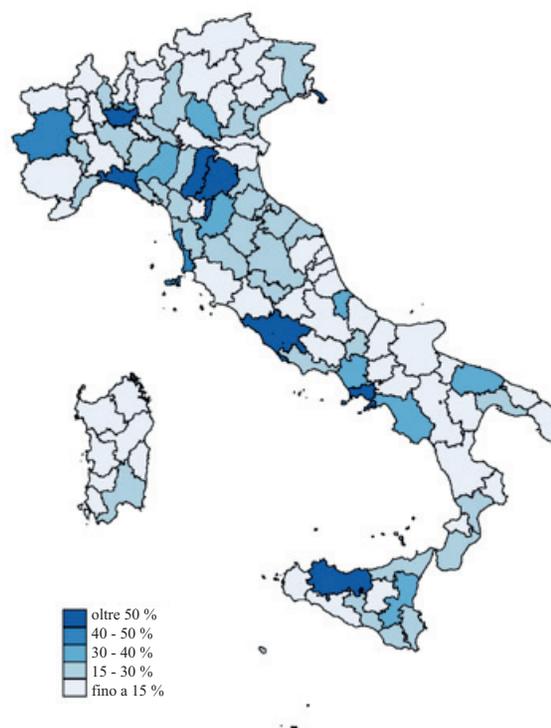
<sup>15</sup> Fonte: Commissione Europea, maggio 2015.



**Figura 2.1.11** - Diffusione e velocità delle linee *broadband* nei principali paesi europei (Dicembre 2014, %)

quadro piuttosto disomogeneo (Figura 2.1.12); gli ingenti investimenti necessari per la realizzazione delle infrastrutture e le incertezze circa la redditività degli stessi investimenti, rendono le aree densamente abitate molto più attraenti rispetto al resto del territorio. Difatti, a fronte di una media per l'Italia di poco superiore al 30% di unità immobiliari "passate" in rete primaria<sup>16</sup> le province che presentano una percentuale di unità immobiliari "passate" in rete primaria superiore alla media sono 20, con una copertura complessiva di circa 25,5 milioni di cittadini; tra queste, quelle con una maggiore copertura risultano essere le principali città del paese.

Nelle province dove le unità abitative "passate" sono pari alla metà della media nazionale, risiedono 19,4 milioni di abitanti, di cui quasi 5 milioni in province dove, al momento, non sono presenti collegamenti a banda ultralarga.



**Figura 2.1.12** - Unità immobiliari "passate" (2014)

<sup>16</sup> Numero di unità immobiliari che sono connesse ad un armadio di strada raggiunto dalla fibra ottica.

## La strategia italiana sulla banda larga ed ultralarga

Nell'attuale contesto macroeconomico di crisi, in uno scenario in cui le sole forze di mercato non riescono a garantire il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea (ADE), il Governo italiano ha sviluppato una propria strategia per favorire la diffusione della banda ultralarga, pubblicata, nella sua ultima versione, il 5 marzo 2015.

La strategia elaborata ha tenuto conto, *inter alia*, dello sviluppo attuale e prospettico delle infrastrutture e dei servizi a banda larga ed ultralarga in Europa e in Italia e della prassi utilizzata dalla maggior parte dei Paesi europei.

Nel panorama europeo, l'Italia presenta un forte ritardo sia nello sviluppo delle infrastrutture *ultrabroadband* di nuova generazione, sia nell'utilizzo dei servizi digitali. In dettaglio, secondo l'indice dell'economia e delle società digitali per il 2015, pubblicato nel report dell'UE del 24 febbraio 2015, l'Italia risulta venticinquesima sul totale dei 28 Stati membri.

Con riferimento all'infrastrutturazione, l'Italia occupa l'ultimo posto in UE in termini di copertura di reti NGA (accessibili solo al 21% delle famiglie) e di numero delle famiglie che usufruiscono del servizio di larga banda da postazione fissa (51%), il penultimo posto in termini di connettività e di numero di abbonamenti a velocità superiore a 30 Mbps (2,2%). Diversa è la situazione nel mobile, dove l'Italia occupa il dodicesimo posto in termini di diffusione della banda larga (66%).

Per quanto concerne la propensione e la percentuale di utilizzo di Internet, l'Italia figura solo al ventisettesimo posto tra i paesi dell'unione Europea, soprattutto a causa della scarsissima diffusione dell'IPTV e del ridotto utilizzo dell'*e-commerce*.

Al fine di soddisfare gli obiettivi definiti dall'Agenda digitale europea, e tenuto conto della lenta attuazione dei piani di infrastrutturazione degli operatori di telecomunicazioni, il Consiglio dei Ministri ha approvato la **Strategia italiana per la banda ultralarga**, che si propone, al 2020, l'obiettivo di garantire al 100% della popolazione italiana una connettività ad almeno 30 Mbps e all'85% della popolazione una connettività ad almeno 100 Mbps.

La strategia italiana mira a rimediare al *gap* infrastrutturale e di mercato creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato di un'infrastruttura per le telecomunicazioni fisse e mobili che, al di là degli obiettivi europei, ponga le basi per un'infrastruttura a "prova di futuro". Parte della strategia, infatti, riguarda:

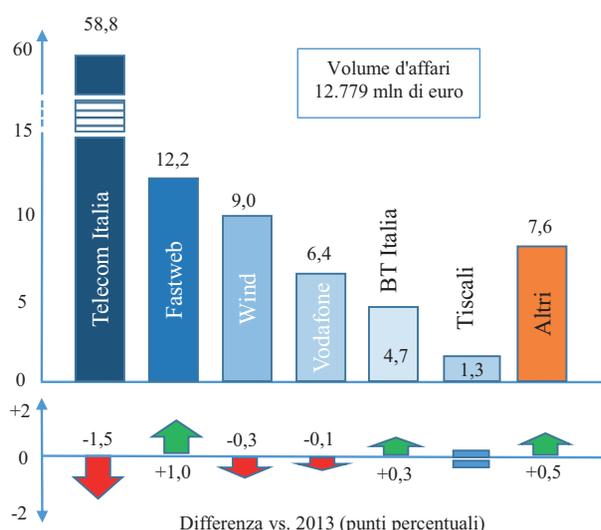
- la semplificazione degli oneri amministrativi;
- l'istituzione di un catasto delle infrastrutture esistenti;
- l'adeguamento agli altri Paesi europei dei limiti in materia di elettromagnetismo;
- l'introduzione di incentivi fiscali, credito a tassi agevolati e finanziamenti a fondo perduto;
- la realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree non coperte dal mercato.

La strategia italiana ha affidato all'Autorità un ruolo centrale nell'implementazione dell'Agenda digitale italiana: essa è infatti chiamata a svolgere funzioni di regolamentazione, monitoraggio e coordinamento al fine di assicurare la corretta attuazione del piano.

Giova evidenziare che l'Autorità stessa, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle reti di telecomunicazione di nuova generazione condotta congiuntamente con l'AGCM e pubblicata a fine 2014, aveva sottolineato la necessità per il Paese di dotarsi di un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle reti di nuova generazione, che prevedesse anche politiche pubbliche a sostegno degli investimenti, che individuasse in maniera organica le aree di intervento, che semplificasse le relazioni tra i diversi decisori coinvolti e che svolgesse una pianificazione degli interventi sulle infrastrutture, proseguendo nel contempo con l'accelerazione della digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Considerando la spesa complessiva di famiglie e imprese nella rete fissa (Figura 2.1.13), nel 2014 la quota di mercato di Telecom Italia si è attestata al 58,8%, con una riduzione di 1,5 punti percentuali rispetto al 2013. Se ne avvantaggiano in particolare

Fastweb (+1,0%) e gli operatori minori riducendo il livello di concentrazione nel settore. Da evidenziare la crescita degli operatori di accesso *fixed-wireless* che registrano un aumento dei ricavi nell'ordine del 40%.

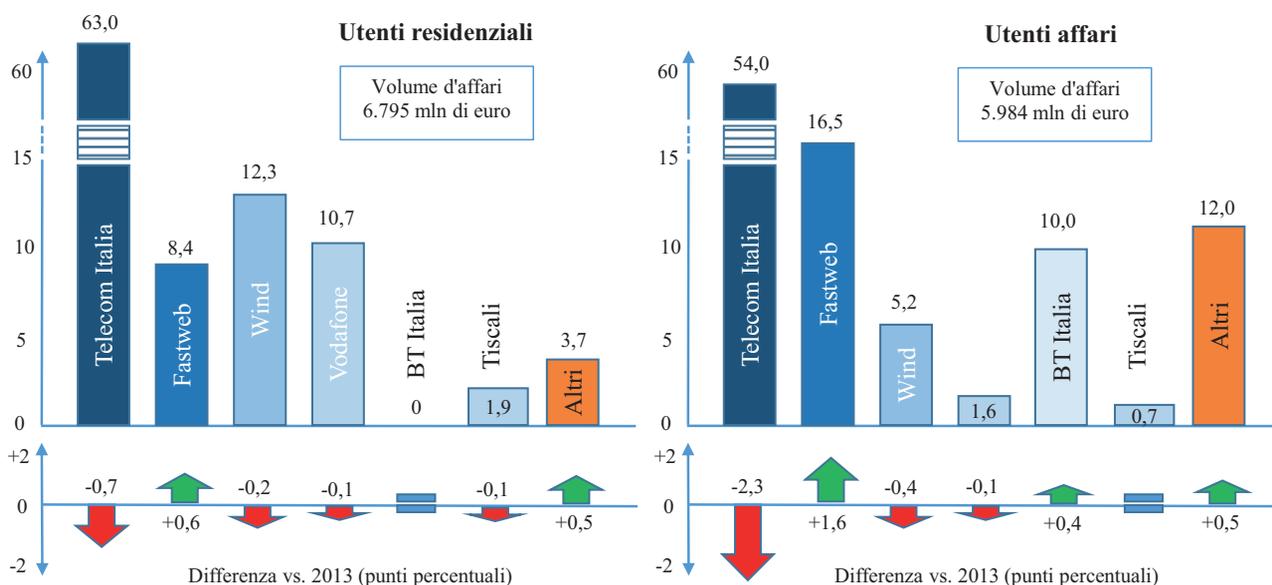


**Figura 2.1.13** - Spesa finale degli utenti per operatore (2014, %)

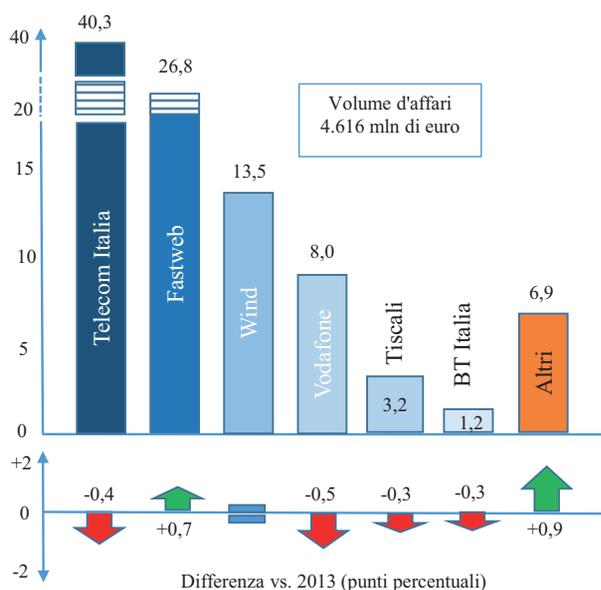
Considerazioni analoghe possono essere effettuate guardando alla tipologia di utenza; il segmento dell'utenza residenziale appare essere maggiormente concentrato di quello dell'utenza affari, principalmente a causa del rilevante peso di Telecom Italia che è in possesso di una quota di mercato del 63%, anche se in calo, rispetto al 2013, di 0,7 punti percentuali. Per quanto riguarda il segmento affari, nonostante la posizione di *leader* di Telecom Italia con una quota del 54%, la competizione degli operatori sembra essere più intensa e ha determinato una riduzione della quota di Telecom Ita-

lia di 2,3 punti percentuali. È interessante notare come alcune imprese, come BT Italia, siano presenti solo nel segmento affari. I due segmenti, tra le altre cose, tendono a convergere in termini di fatturato (il segmento dell'utenza affari, infatti, è pari a circa l'88% di quella residenziale).

Le dinamiche di mercato dei servizi di telecomunicazioni su rete fissa hanno portato i ricavi dei servizi finali a banda larga quasi ad eguagliare (rappresentandone circa il 90%) quelli derivanti dai tradizionali servizi di accesso e fonia. In questo quadro il peso di Telecom Italia nei servizi *broadband* si attesta mediamente poco al di sopra del 40% (Figura 2.1.15), con una riduzione rispetto all'anno precedente dovuta all'effetto combinato di un leggero guadagno nel mercato residenziale (+0,5%) ed un arretramento più marcato in quello affari (-1,5%). Fastweb consolida la propria posizione di secondo operatore di rete fissa (+0,7%), con una quota di mercato pari a circa il 27% che, congiuntamente alla quota di mercato di Wind, raggiunge quella di Telecom Italia. Inoltre, Fastweb si dimostra particolarmente aggressivo nel segmento della clientela affari, dove, con una quota che supera il 36%, risulta essere ormai non distante da Telecom Italia; in questo segmento, che rappresenta anche quello in maggiore evoluzione, la competizione tra gli operatori è superiore rispetto a quella di tutto il mercato della telefonia fissa.



**Figura 2.1.14** - Spesa finale degli utenti per operatore e per tipologia di utente (2014, %)



**Figura 2.1.15** - Distribuzione dei ricavi da servizi finali su rete a banda larga (2014, %)

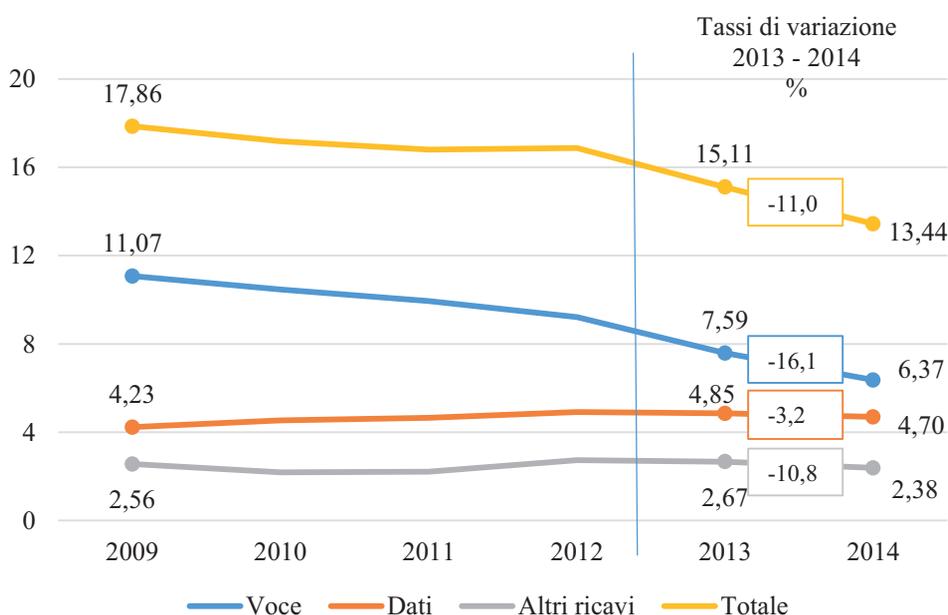
### I mercati di rete mobile

Il settore dei servizi di comunicazione su rete mobile nel corso del 2014 registra una riduzione pari all'11% dei ricavi (Figura 2.1.16). Da rilevare come, a differenza degli anni precedenti, anche i ricavi derivanti dalla commercializzazione dei terminali, che rappresentano un rilevante strumento di *marketing* per gli operatori di settore, si riducono del 10,8%.

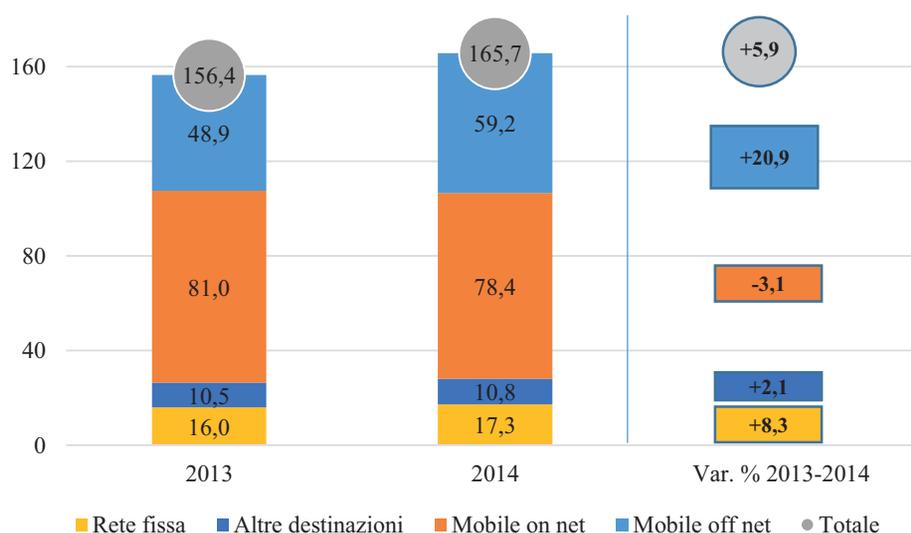
Questa dinamica è in gran parte ascrivibile alla concomitante azione di più fattori tra i quali: l'azione regolatoria posta in essere dall'Autorità; l'aumento della competizione sui prezzi a livello *retail*; i rapidi mutamenti tecnologici che caratterizzano i settori ad alta tecnologia; i cambiamenti negli stili di consumo da parte degli utenti; nonché il perdurare della crisi economica con la riduzione della spesa media delle famiglie.

Nonostante una leggera contrazione nei ricavi, il peso dei servizi dati nel complesso dei servizi offerti su rete mobile continua a crescere arrivando a rappresentare il 35% dei ricavi totali e il 75% dei ricavi dei servizi vocali a fine 2014. In effetti, mentre dal 2013 al 2014 si registra una riduzione della spesa nei servizi vocali del 16,1%, quella per i servizi dati si riduce solo del 3,2%.

Analizzando nello specifico il segmento dei servizi voce, la tendenza mostra che, a fronte di un aumento dei consumi, i corrispondenti ricavi per gli operatori si riducono. In termini di volumi (Figura 2.1.17), infatti, si riscontra una crescita di poco inferiore al 6%, in frenata rispetto al +8% fatto registrare lo scorso anno; le chiamate dirette al di fuori della rete di appartenenza (*off net*) crescono di oltre il 20% soprattutto a seguito della riduzione dei prezzi di terminazione imposta lo scorso anno, che ha reso inefficaci le strategie di fidelizzazione della clientela tipicamente praticate dagli operatori negli anni precedenti.



**Figura 2.1.16** - Spesa degli utenti per tipologia di servizi (miliardi di €) - Anni 2009 - 2013



**Figura 2.1.17** - Traffico voce nella telefonia mobile (miliardi di minuti)

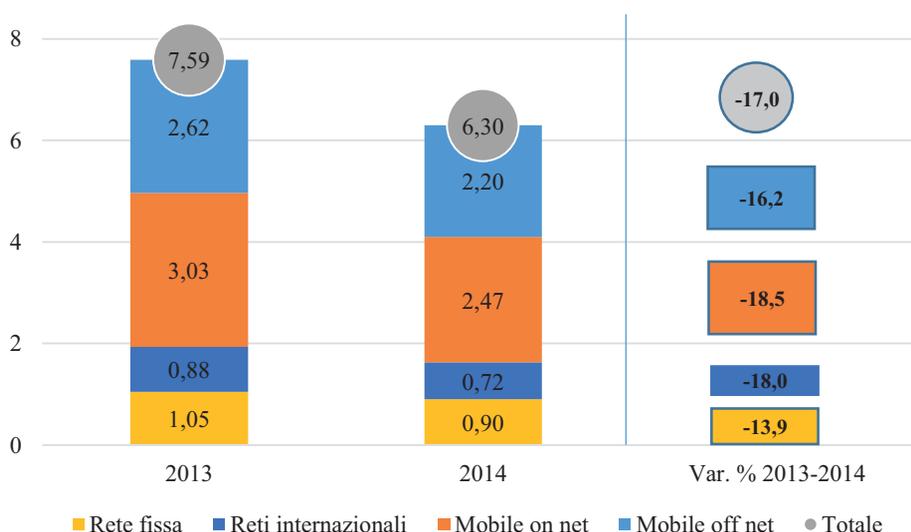
Corrispondentemente, l'invio di SMS ha seguito la stessa direzione. A fronte di una flessione media di oltre il 40% – dovuta alla crescente diffusione di comunicazioni mobili *social* – la direttrice *on net* si dimezza (-52%) mentre quella *off net* segna un aumento superiore al 10%.

I ricavi da servizi voce (Figura 2.1.18), invece, mostrano un chiaro *trend* di flessione per tutte le voci considerate; il calo maggiore si è avuto per i servizi *on net* (-18,5%) e per i servizi offerti su rete internazionale (-18,0%).

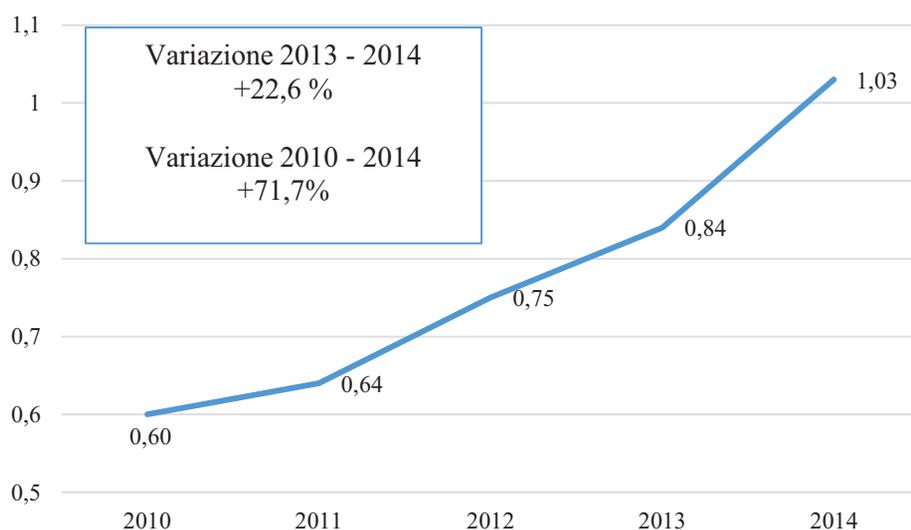
Per quanto riguarda i servizi dati offerti dagli operatori mobili, i volumi di traffico hanno superato nel 2014 i 500 *petabyte* (+46% rispetto al 2013).

La diffusione dei *social network* e dei servizi disponibili sul *web* sono alla base della continua crescita del traffico dati unitario; nel 2014 si è superato il consumo di 1 Giga mensile di traffico, con una crescita di oltre il 20% rispetto al 2013. Il consumo di servizi dati è cresciuto dal 2010 di oltre il 70% a conferma che la leva strategica su cui gli operatori di settore dovranno puntare nelle loro future strategie commerciali sarà rappresentata proprio dai servizi dati (Figura 2.1.19).

I ricavi da servizi dati mostrano un andamento disomogeneo tra i vari segmenti che lo compongono, in conseguenza anche delle già citate “nuove” attitudini degli utenti verso il consumo di servizi



**Figura 2.1.18** - Ricavi da servizi voce per direttrice di traffico (miliardi di €)

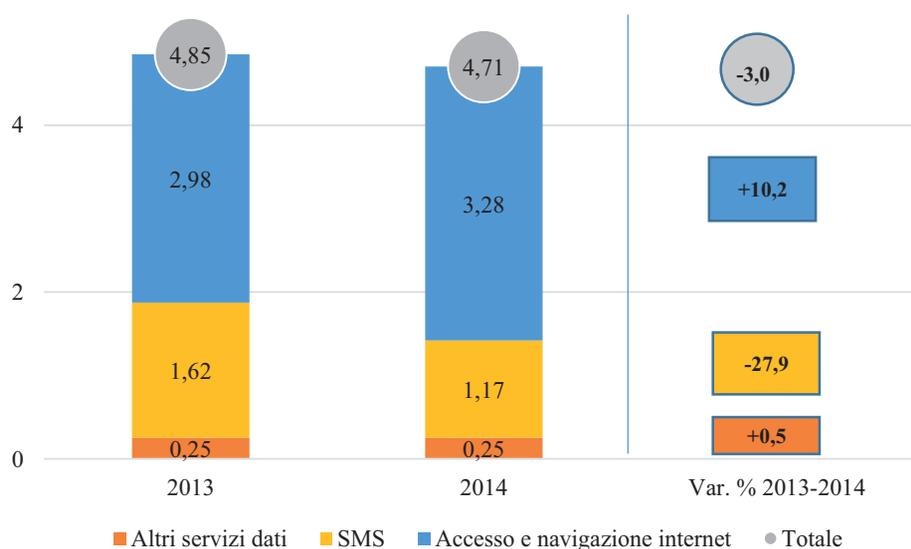


**Figura 2.1.19** - Traffico unitario delle SIM che effettuano traffico dati (Gigabit/mese)

che richiedono l'uso di Internet (Figura 2.1.20): da una parte si registra una significativa flessione degli introiti da SMS (-27,9%), dall'altra, la crescita dei servizi di accesso e navigazione in Internet (+10,2%) per un ammontare pari a circa 300 milioni di euro; questi ultimi a fine 2014 rappresentano circa il 70% dell'intero segmento dati. In soli 5 anni il peso degli SMS sui ricavi complessivi da servizi dati si è più che dimezzato, passando da oltre il 50% nel 2010 a meno del 25% nel 2014. Tra i servizi dati più innovativi offerti dagli operatori continua la progressiva diffusione di applicazioni di *mobile payment*: ad esempio, il 30% dei clienti di Poste mobile è abilitato

per tale tipo di servizio. Nel complesso, con oltre 38 milioni di operazioni nel 2014 ed in consistente crescita (+70% rispetto al 2013), l'utilizzo di tali applicazioni resta al momento un fenomeno di nicchia. La progressiva diffusione delle tecnologie NFC (*Near Field Communication*) e le correlate applicazioni per la gestione di informazioni e dati, consentiranno, nel breve termine, di ampliare il numero di applicazioni e di funzioni d'uso sia nei *device* mobili, sia nei sistemi di rete.

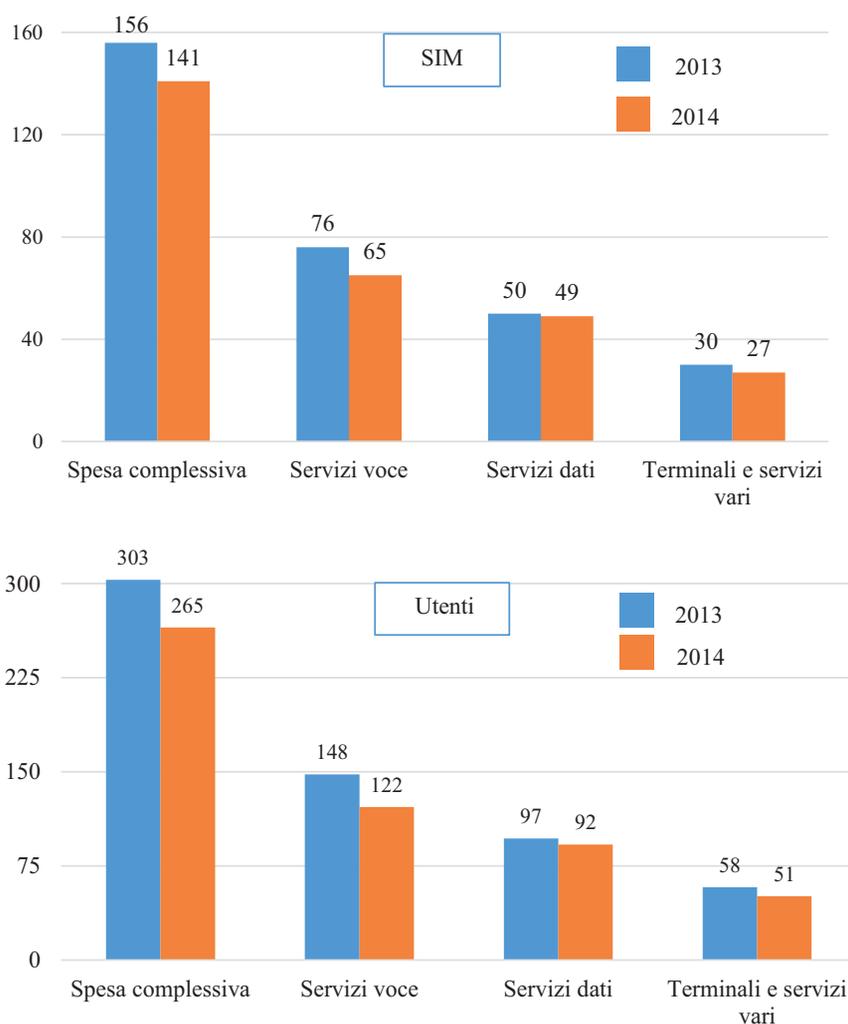
L'andamento dei ricavi da servizi dati è strettamente correlato all'utilizzo di terminali abilitati all'accesso ad Internet, primi tra tutti quelli rivolti ad



**Figura 2.1.20** - Ricavi da servizi dati per tipologia (miliardi di €)

utilizzi di tipo *social*. Al riguardo si osserva come l'affermarsi di alcune applicazioni, come *WhatsApp* che recentemente ha introdotto la possibilità di effettuare chiamate VoIP su rete mobile, porterà nuovi benefici per il consumatore finale. Dal lato dell'offerta, invece, il processo di riduzione dei ricavi da servizi vocali tradizionali renderà più impellente per gli operatori la ricerca di nuovi servizi basati sul traffico dati da offrire al mercato.

A fronte di una rilevante contrazione dei ricavi delle imprese e di un mercato ormai saturo, gli introiti unitari presentano un *trend* di riduzione (Figura 2.1.21). Con riferimento alle SIM, la spesa media unitaria complessiva scende a 141 euro annui (-10% circa), con una flessione particolarmente marcata per i servizi vocali (-14,4%). Dinamiche ovviamente analoghe si registrano se si guarda alla spesa degli utenti<sup>17</sup>, che, riducendosi nel complesso del



**Figura 2.1.21** - Ricavi unitari per SIM e utente (€/anno)

<sup>17</sup> I valori della tabella in esame sono stati calcolati avendo a riferimento il dato, indicato dall'Istat, relativo alla popolazione residente al 1° gennaio 2013 e 2014 (rispettivamente 59,7 e 60,8 milioni) (<http://demo.istat.it/pop2014/index.html>, estrazione del 23 aprile 2015). Per assunzione gli *user* sono stimati nel 98% della popolazione con età compresa tra gli 10 e gli 80 anni. Pertanto i valori stimati per il 2013 e 2014 sono rispettivamente pari a 49,8 e 50,7 milioni.

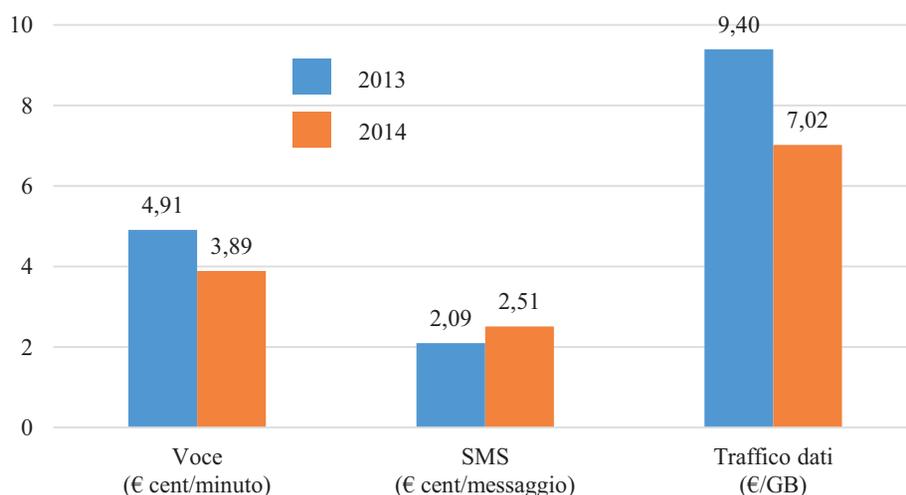


Figura 2.1.22 - Ricavi unitari per i servizi voce, SMS e dati

13% circa, porta a stimare una spesa che, riportata su base mensile, si aggira intorno ai 22 euro.

Analoga tendenza si registra osservando la composizione dei ricavi per tipologia di servizi (Figura 2.1.22). In particolare, la contrazione complessiva del mercato ha determinato anche una rilevante flessione dei ricavi unitari sia per i servizi voce (-20,8%) sia per i servizi dati (-25,3%). Con riferimento agli introiti unitari degli SMS si osserva invece una crescita non marginale (+20% circa). In questo caso appare verosimile una specifica strategia delle imprese volta ad arginare la strutturale compressione dei ricavi, derivante dalla diffusione dei servizi di messaggistica *online*, attraverso un aumento dei prezzi unitari per un servizio dati che può essere considerato "tradizionale" e che viene utilizzato, prevalentemente, da una clientela caratterizzata da bassi volumi di consumo, poco incline all'adozione di nuovi servizi e pertanto scarsamente sensibile a variazioni di prezzo unitario, poco percepibili in termini di costo complessivo del servizio.

Il quadro competitivo del 2014 (Figura 2.1.23) registra una leggera crescita di Telecom Italia che si rafforza quale *market leader* (32,9%); risulta in aumento anche la quota di mercato di H3G (+0,9 punti percentuali rispetto al 2013) e, in misura minore, quella di Wind. Rilevante la perdita, in termini di quota di mercato, di Vodafone a vantaggio di tutti gli altri concorrenti, in particolare quelli di dimensione minore. In conseguenza di queste dinamiche, la concentrazione nel settore si riduce rispetto al 2013.

Se ci si sofferma sulla distribuzione delle quote di mercato per categorie di utenza (Figura 2.1.24), si osservano dinamiche della concentrazione del mercato differenti.

Nel segmento residenziale, infatti, la riduzione della quota di mercato più marcata interessa Vodafone, mentre gli incrementi maggiori interessano le imprese più piccole; tale redistribuzione delle quote di mercato determina una riduzione della concentrazione dei cui effetti si avvantaggiano gli utenti

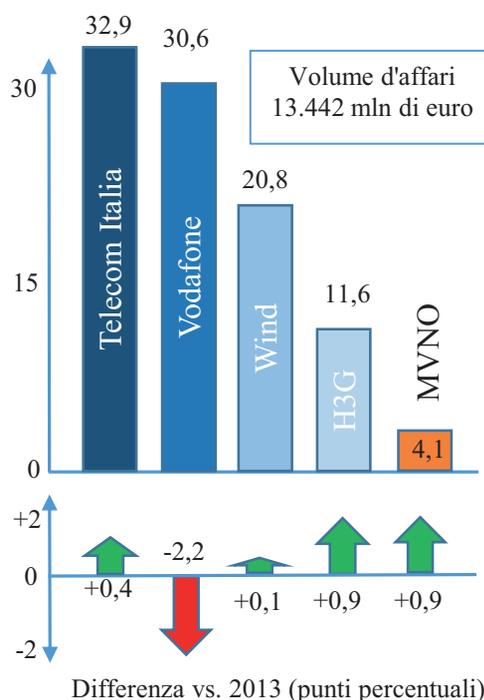


Figura 2.1.23 - Quote di mercato nella spesa finale (2014, %)

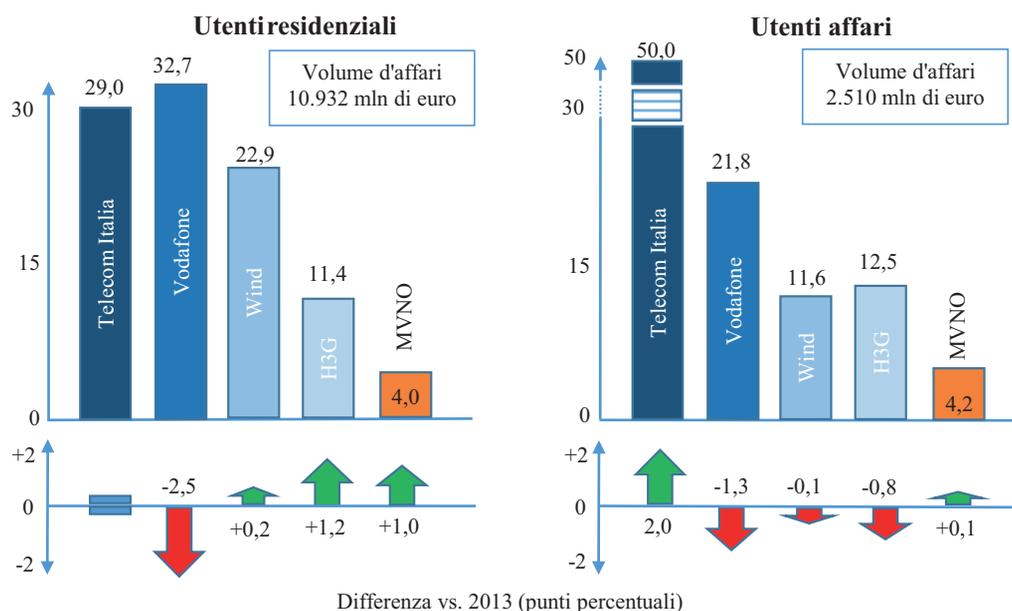


Figura 2.1.24 - Quote di mercato nella spesa finale per tipologia di clientela (2014, %)

residenziali. Nel segmento affari, invece, i principali concorrenti dell'operatore leader perdono quote di mercato principalmente a favore di Telecom Italia la cui quota raggiunge il 50%.

Se si volge lo sguardo agli operatori MVNO, ossia quelli che forniscono servizi di telefonia mobile virtuale si osserva una crescita della loro quota di mercato combinata di 0,9 punti percentuali, come rappresentato nella precedente Figura 2.1.23, con un volume di affari, anch'esso in crescita, che arriva a superare di poco i 500 milioni di euro (Figura

2.1.25). Tale risultato, è bene evidenziare, è dovuto principalmente all'entrata sul mercato, nel dicembre 2013, dell'operatore internazionale Lycamobile che, adottando un modello di *business* basato su servizi offerti ai residenti non italiani, è diventato nel corso del 2014 il secondo operatore MVNO in termini di abbonati.

Con specifico riferimento alle quote di mercato nei servizi voce e dati (Figura 2.1.26) Vodafone fa registrare una flessione di 4,5 punti percentuali nei servizi dati, mentre H3G raggiunge il 13,5%.

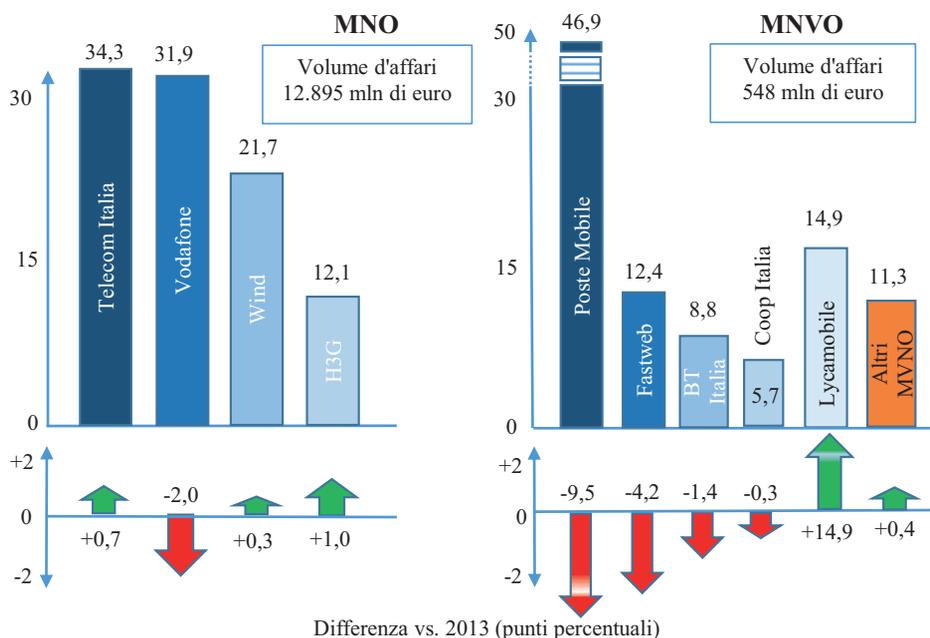


Figura 2.1.25 - Distribuzione quote di mercato tra gli operatori MNO e MVNO (2014, %)

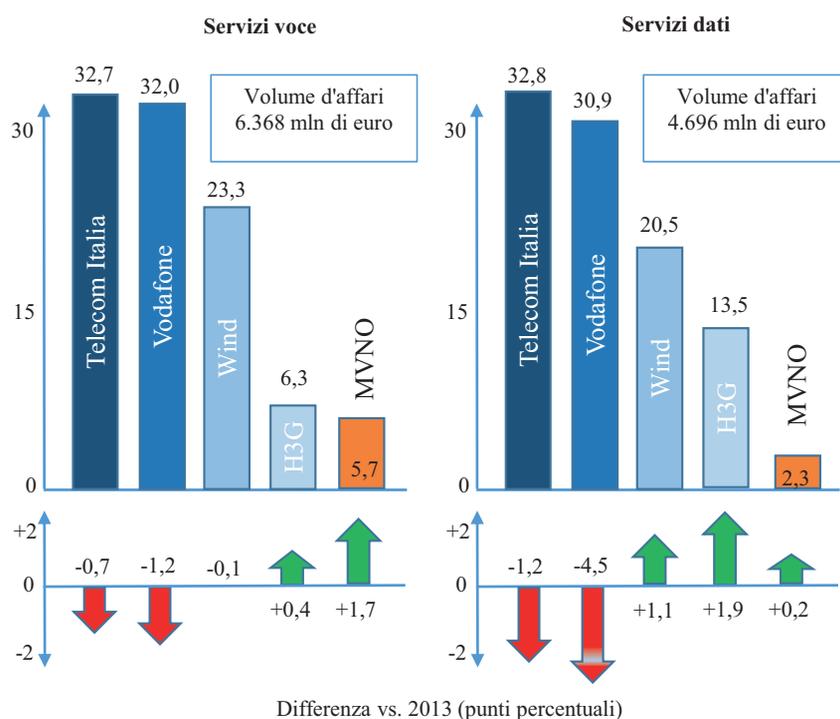


Figura 2.1.26 - Quote di mercato nei servizi voce e dati (2014, %)

Accanto alla rappresentazione delle dinamiche di dettaglio, per le quali si rimanda all'Osservatorio sulle Comunicazioni dell'Autorità, un indicatore utile per la valutazione delle dinamiche competitive del mercato mobile, è rappresentato dall'andamento delle linee acquisite e dismesse e dall'utilizzo del servizio di *mobile number portability*. Con riferimento al primo aspetto, nel 2014, il numero di linee acquisite e dismesse dagli operatori mobili è stato pari a 54,8 milioni, con una riduzione del 19,4%, rispetto all'anno precedente. L'indice di movimentazione dinamica<sup>18</sup> (Figura 2.1.27) fornisce una sintesi rappresentativa dell'intensità competitiva presente nel mercato. In media, la movimentazione in entrata ed in uscita appare assai elevata (superiore al 50%) ed in diminuzione (dal 70,1% al 57,4%) rispetto al 2013, a testimonianza del raggiungimento di una relativa omogeneità nella struttura dei servizi offerti e, so-

prattutto, delle strategie di *pricing* – con valori unitari oramai difficilmente comprimibili ulteriormente – adottati dalle imprese. Tale indicazione appare peraltro confermata dall'andamento dell'indice dei prezzi dei servizi relativi alla telefonia mobile che nel corso del 2014 ha mostrato una riduzione più contenuta rispetto all'anno precedente (-2,7%)<sup>19</sup>.

Allo stesso tempo (Figura 2.1.28), le operazioni complessive del servizio di *mobile number portability* nel 2014 hanno superato i 77 milioni di unità (+11 milioni rispetto al 2013). I volumi osservati nel corso degli anni confermano l'efficacia della delibera n.147/11/CIR e della successiva delibera n. 651/13/CONS, che hanno previsto la riduzione dei tempi per l'attivazione del servizio di portabilità del numero e la sua gratuità per il cliente che lo richiede. La riduzione del numero di operazioni che si osserva per il 2014 sembra, in particolare, te-

<sup>18</sup> L'indice è dato dal rapporto tra la somma delle linee acquisite e di quelle dismesse (al numeratore), e la base clienti media (al denominatore).

<sup>19</sup> Fonte: elaborazioni su dati Istat.

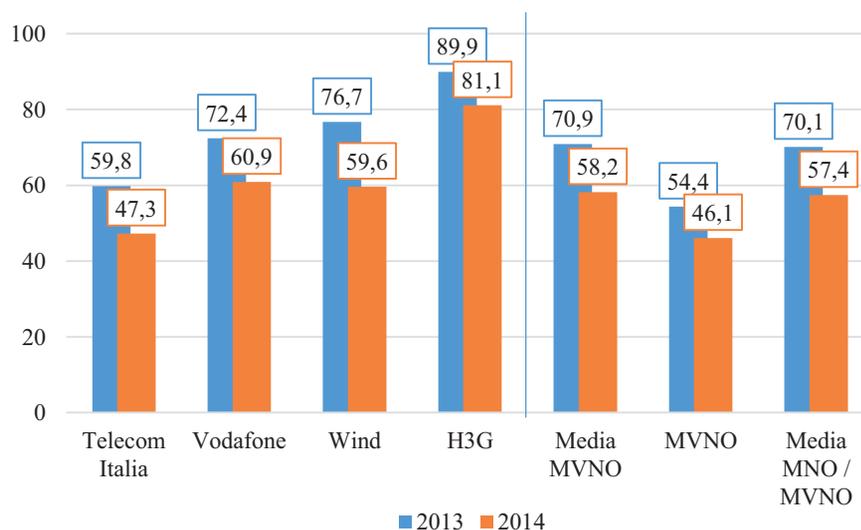


Figura 2.1.27 - Indice di movimentazione dinamica (2014, %)

stimoniare un rallentamento della “guerra dei prezzi” che ha caratterizzato le strategie commerciali degli operatori negli anni scorsi, e che ha ri-

dotto la propensione al passaggio ad un nuovo operatore, come confermato dall’andamento dell’indice di mobilità della *mobile number portability*<sup>20</sup>.

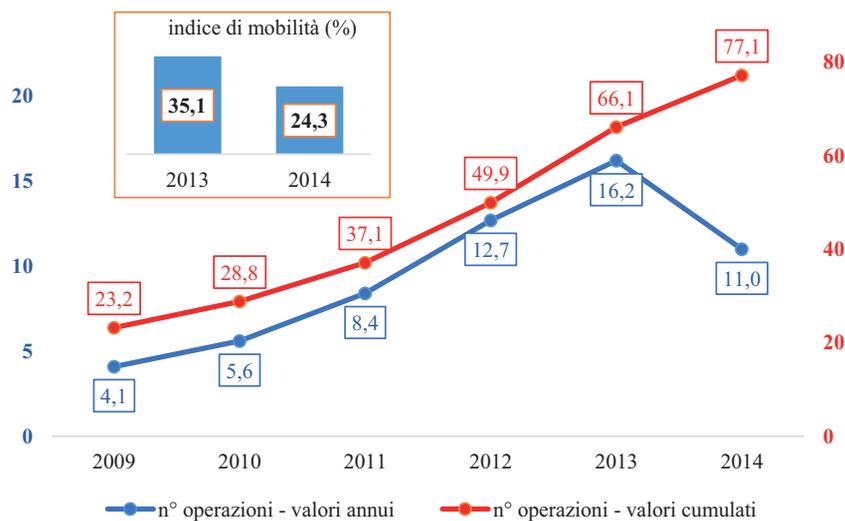


Figura 2.1.28 - Il servizio di *Mobile Number Portability* (milioni €) e l’indice di mobilità (%)

<sup>20</sup> Rapporto tra il complesso delle linee donate/acquisite attraverso il ricorso del servizio di MNP nell’anno e la corrispondente *customer base* media complessiva (al netto delle m2m).

## 2.2 Gli sviluppi dei media nell'era della convergenza

### Principali trend del 2014

- ✓ Lo sviluppo tecnologico e i processi di convergenza hanno portato cambiamenti nell'offerta informativa e nel consumo di *news* digitali.
- ✓ Alla estrema velocità delle trasformazioni tecnologiche in atto corrisponde un andamento assai meno dinamico nella struttura e composizione dei ricavi dei media.
- ✓ Le risorse economiche afferenti ai media tradizionali (Tv, radio, quotidiani) subiscono un'ulteriore riduzione con la conseguente contrazione degli investimenti in informazione primaria.
- ✓ Le entrate relative a Internet risultano in crescita ma, sotto il profilo economico, l'effervescenza digitale non si traduce ancora in una valida e sostenibile alternativa.
- ✓ L'offerta informativa appare in crisi, specie nel contesto locale, in cui gli operatori non appaiono in grado di creare un modello economicamente sostenibile.
- ✓ Il contesto concorrenziale risulta particolarmente effervescente nella radio e nei quotidiani, meno nella televisione – dove i costi affondati (legati ad esempio all'acquisto di contenuti *premium*) determinano un equilibrio particolarmente concentrato (tripartito) – e nella pubblicità online, contraddistinta dal prevalere di effetti di rete che spingono il mercato a concentrarsi nelle mani di pochi grandi operatori globali.

Si sta assistendo ad una vera e propria rivoluzione digitale che provoca effetti su tutto il sistema socio-politico ed economico, in particolare sul settore dei media, sia dal lato dell'offerta, sia da quello della domanda. Accanto all'impatto economico, diretto e indiretto, occorre tenere conto della crescente rilevanza sotto il profilo del pluralismo informativo di Internet come mezzo di comunicazione, con evidenti riflessi sugli assetti tradizionali e sulle dinamiche dei mercati della comunicazione. L'Autorità ha, quindi, analizzato il sistema informativo alla luce del processo di digitalizzazione in corso nel-

l'ambito dell'Indagine conoscitiva "Informazione e Internet: modelli di business, consumi, professioni" (delibera n. 146/15/CONS) cui si rimanda per un'analisi approfondita del sistema informativo italiano, analizzato in ogni sua componente.

Una prima evidenza rilevante è che in Italia l'interesse per l'informazione è elevato, addirittura maggiore che nelle altre democrazie avanzate, e con un pubblico disposto a pagare per acquistare *news online*. Quasi il 30% dei cittadini è amante delle notizie (82% sono interessati), a fronte del 26% degli Stati Uniti, del 24% della Germania, del 23% della Spagna, del 20% della Francia e addirittura del 19% del Regno Unito.

Inoltre, l'interesse e la fruizione delle notizie non sono appannaggio delle coorti più mature della popolazione (*over 45*), ma anzi sono le generazioni più giovani (*under 45*) a consumare maggiormente informazione. Proprio l'evoluzione del consumo di notizie da fasce anziane a coorti più giovani della popolazione muta profondamente sia la tipologia di domanda informativa dei lettori sia le modalità di fruizione. Infatti, la fruizione dell'informazione avviene sempre più spesso attraverso una molteplicità di apparecchi (dal classico pc, agli *smartphone* e *tablet*) e segue percorsi sempre meno tradizionali, con l'affermazione di nuovi attori, quali soprattutto le piattaforme di aggregazione, ricerca e condivisione sociale, che orientano sempre più spesso le scelte di consumo degli utenti, modificando profondamente il ruolo del fruitore di informazione. Le potenzialità dei nuovi dispositivi mobili, coniugate alla possibilità di essere sempre connessi, consentono di partecipare alla generazione dell'informazione, sia perché con le nuove tecnologie della comunicazione i cittadini possono produrre materiale di interesse giornalistico, sia perché, con l'avvento delle piattaforme di condivisione sociale, possono attivamente partecipare al dibattito e sono posti in una posizione spesso privilegiata, perché dotati, ad esempio, di competenze specialistiche. Inoltre, proprio la condivisione sociale delle notizie, attraverso la viralità delle comunicazioni in rete, rende il cittadino un potenziale amplificatore delle *news* prodotte da giornalisti ed editori. Oltre ai mutamenti nelle modalità e nel percorso di accesso alle notizie, ciò che cambia è l'interesse per i diversi argomenti trattati da chi produce informazione. Nel

sistema tradizionale la composizione delle notizie è decisa dall'editore. Adesso si assiste ad un ribaltamento del ruolo del fruitore di informazione che rende la domanda il motore del cambiamento e, l'interesse dei lettori per i vari argomenti, diventa ovviamente cruciale. Se precedentemente l'offerta, attraverso una struttura classica, sviluppatasi in oltre un secolo di storia, creava una propria domanda, ora è il consumatore a selezionare ed in alcuni casi perfino a creare (anche per mezzo di servizi di aggregazione e di *social news*), una propria offerta. Spacchettamento delle notizie, fruizione da più apparecchi, disintermediazione e re-intermediazione del prodotto informativo sono tutti elementi che hanno contribuito ad indebolire la posizione degli editori classici, creando nuovi modelli di consumo e generando nuove posizioni di *gatekeeping*.

Questa evoluzione richiede un veloce e radicale mutamento della struttura dell'offerta informativa e della natura della professione giornalistica. Le sfide aperte dalla diffusione dell'informazione *online*, infatti, non sembrano sempre combinarsi con le caratteristiche del giornalismo tradizionale.

Come emerge dall'Osservatorio sul giornalismo implementato dall'Autorità per analizzare l'evoluzione della professione giornalistica, si sta assistendo all'emergere di nuove criticità dovute al nuovo contesto tecnologico e di mercato. Cambiano profondamente il ruolo e la natura stessa del giornalista, con trasformazioni nel tipo di attività svolte e del tempo destinato a ciascuna di esse, nelle fonti informative, negli strumenti utilizzati, nelle modalità di preparazione dei pezzi (articoli, servizi radio-televisivi, ecc.), nell'interazione con il pubblico. Il giornalista non solo vede modificata la relazione con il pubblico, ma può diventare egli stesso, tramite le proprie pagine nei *social media*, un "marchio informativo",aggiungendosi o sostituendosi al *brand* editoriale di riferimento. L'evidenza ha fatto emergere, d'altronde, che in Italia esistono degli ostacoli strutturali al cambiamento che, coniugati con la crisi del settore, non favoriscono l'efficiente allocazione delle risorse, con ricadute negative soprattutto per le fasce di età più giovani e per le donne.

La ridefinizione di tutti i principali aspetti dell'attività giornalistica si è accompagnata ad una più generale modifica dell'organizzazione delle redazioni, che ha investito gli editori italiani, nazionali

e locali. Ciò ha implicato un ripensamento complessivo dell'organizzazione della filiera informativa (che è arrivato a ridefinire, anche da un punto di vista architettonico e logistico, la redazione), accompagnato ad un processo di ridimensionamento delle strutture produttive (cosiddetto *downsizing*). Le redazioni, quindi, da un lato si sono ridimensionate, dall'altro hanno incorporato in un unico luogo le diverse medialità del gruppo di riferimento. In tutto il mondo la riorganizzazione ha comportato la nascita di nuove figure professionali (quali i *web designer* e i *web editor*), che affiancano e supportano i giornalisti, il superamento di alcune figure tradizionali e, soprattutto, la riorganizzazione di tutte le figure che contribuiscono alla creazione del prodotto informativo. L'approfondimento condotto dall'Autorità sull'organizzazione delle imprese dell'informazione per valutare come cambia l'organizzazione delle imprese editoriali nel nuovo contesto, ha permesso di quantificare la dimensione media delle nuove redazioni dei diversi mezzi di informazione da cui si evidenziano marcate differenze tra redazioni di testate nazionali e locali.

Non solo le testate nazionali presentano, ovviamente, una dimensione ottimale minima decisamente superiore a quella delle testate locali, ma nel primo caso l'ordine dei mezzi si inverte e la televisione (con circa 80 addetti), sopravanza quotidiani e radio (Figura 2.2.1). La dimensione locale è contraddistinta sempre più dalla presenza di pochi addetti, dalla dipendenza da figure esterne e, in molti casi, dall'acquisto di *format* informativi già preconfezionati (cosiddetti *service*).

Il ridimensionamento della parte redazionale segue l'andamento dei ricavi (Figura 2.2.2). Dal 2010, il sistema tradizionale dell'informazione attraversa una fase recessiva (per i quotidiani iniziata almeno due anni prima), che non vede vie d'uscita, almeno nel breve-medio periodo. La copiosità dell'offerta (gratuita) di informazione sul *web*, infatti, generando fallimenti del mercato e comportando difficoltà ad estrarre la disponibilità a pagare degli utenti, ha innescato una spirale tesa a una drammatica riduzione delle risorse per gli editori tradizionali, i quali, di conseguenza, sono alla ricerca di modelli di *business* alternativi che consentano di monetizzare appieno i contenuti informativi veicolati. Le imprese del settore, oltre ad essere colpite dalla crisi economica e fi-

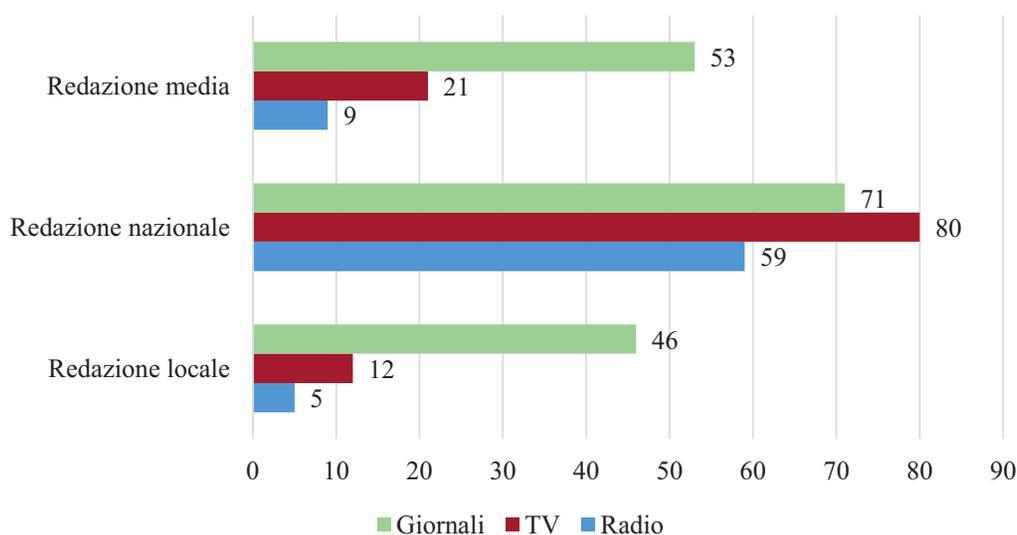


Figura 2.2.1 - Come cambiano le redazioni (numero di addetti)

nanziaria che si protrae da alcuni anni, sono poi attraversate da una crisi strutturale, poiché si chiudono spazi di crescita nella fornitura di servizi maturi, mentre si affermano nuove opportunità di sviluppo connesse alla diffusione di Internet.

Internet appare poter svolgere gran parte delle funzioni proprie di questi mezzi. Nondimeno, la parte informativa del *web*, specie nella sua componente puramente digitale, non registra valori economici e finanziari tali da far pensare a una sua sostenibilità. Ancora oggi, anche a livello internazionale, non sembra ancora identificato chiaramente un modello economico adeguato e la

componente digitale dell'informazione tradizionale (si pensi a quotidiani e periodici) non appare poter redditualmente compensare le perdite che si registrano nei prodotti classici, che peraltro ancora rappresentano la gran parte dei ricavi. Internet, infatti, è l'unico mezzo che mostra un andamento distonico, mostrando ricavi in crescita, ma la sua incidenza sui ricavi complessivi rimane ancora oggi relativa (circa 13%). Complessivamente, nell'ultimo quinquennio si è assistito ad una progressiva riduzione dei ricavi conseguiti nel settore dell'informazione: i media "classici" (quotidiani, tv, radio) hanno perso più di 2 miliardi di euro nel periodo

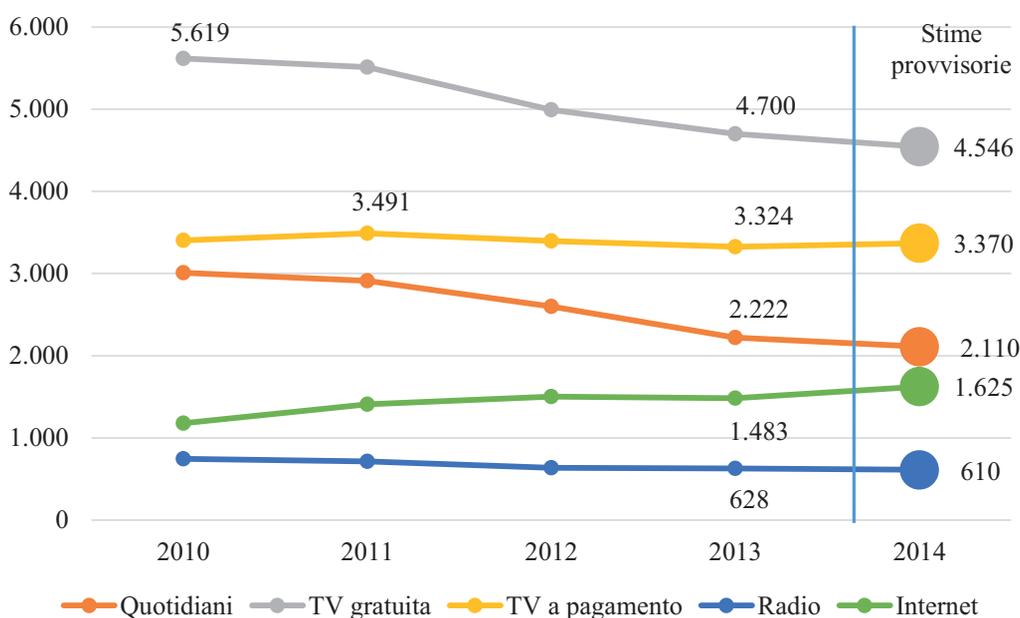
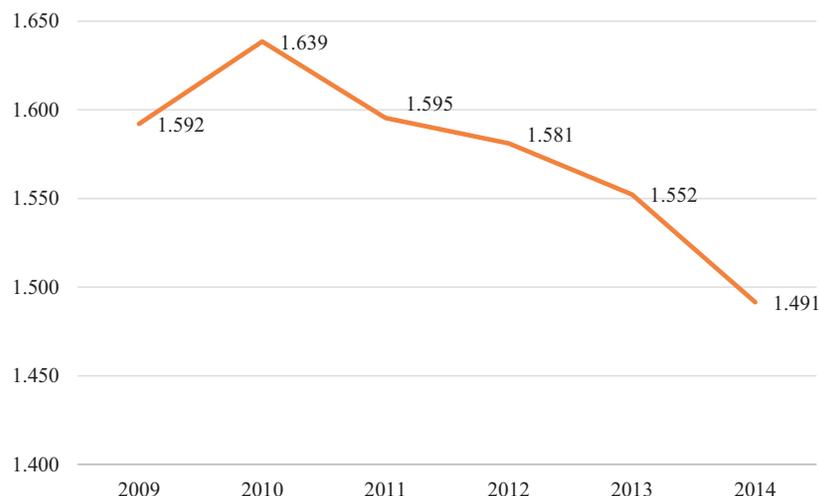


Figura 2.2.2 - Dinamica dei ricavi nei mercati dell'informazione (mln €)



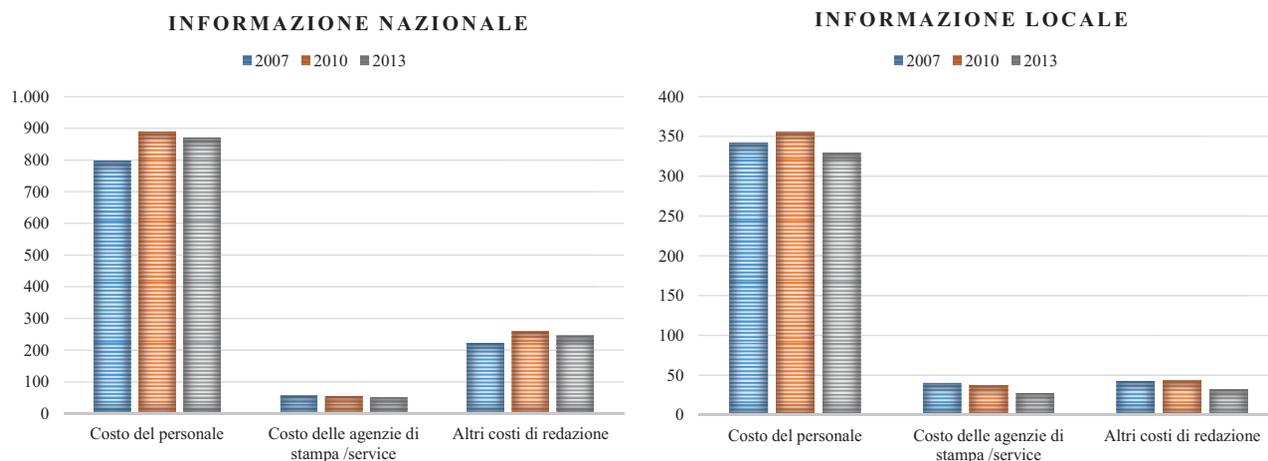
**Figura 2.2.3** - Investimenti del sistema informativo nazionale (escluso *online*) (mln €)

2010–2014, presentando una riduzione media superiore al 12%, che, nel caso della contrazione subita dai quotidiani (cartacei) raggiunge il 30%. Sussistono, comunque, profonde differenze da mezzo a mezzo. La televisione, anche grazie alla sua funzione di intrattenimento, sembra destinata a mantenere un'importante posizione anche nel nuovo contesto di mercato, mentre i quotidiani e, in misura minore, la radio, soffrono di un declino strutturale.

Il ridimensionamento dei fatturati si è tradotto in una compressione dei margini di profittabilità, oggi spesso negativi, che ha indotto gli editori a limitare drasticamente le spese investite nel prodotto informativo (Figura 2.2.3).

Muovendo dalle stringenti condizioni economiche e finanziarie, infatti, le imprese predispongono strategie finalizzate al conseguimento di guadagni di efficienza, riducendo i costi di produzione. Allo stesso tempo, le imprese devono necessariamente attuare strategie espansive volte ad ampliare la gamma di servizi offerti e adeguarsi al cambiato contesto tecnologico e di mercato.

La contrazione degli investimenti appare ancora più significativa se si osserva l'andamento degli editori locali rispetto a quelli nazionali (Figura 2.2.4). La riduzione del sostegno pubblico, il crollo del mercato pubblicitario (specie nella sua componente locale) e, infine, le difficoltà connesse alla necessità



**Figura 2.2.4** - Investimenti in informazione (mln €): editori nazionali vs. editori locali

di riposizionamento in una fase di cambiamento tecnologico, hanno ulteriormente aggravato la situazione dell'informazione locale. Nonostante l'ampia domanda di informazione legata al territorio (questo tipo di notizie, infatti, figura ai primi posti tra quelle più richieste dai cittadini), gli operatori locali, salvo rare eccezioni, stentano a trovare una propria collocazione e una sostenibilità economica nell'attuale sistema informativo.

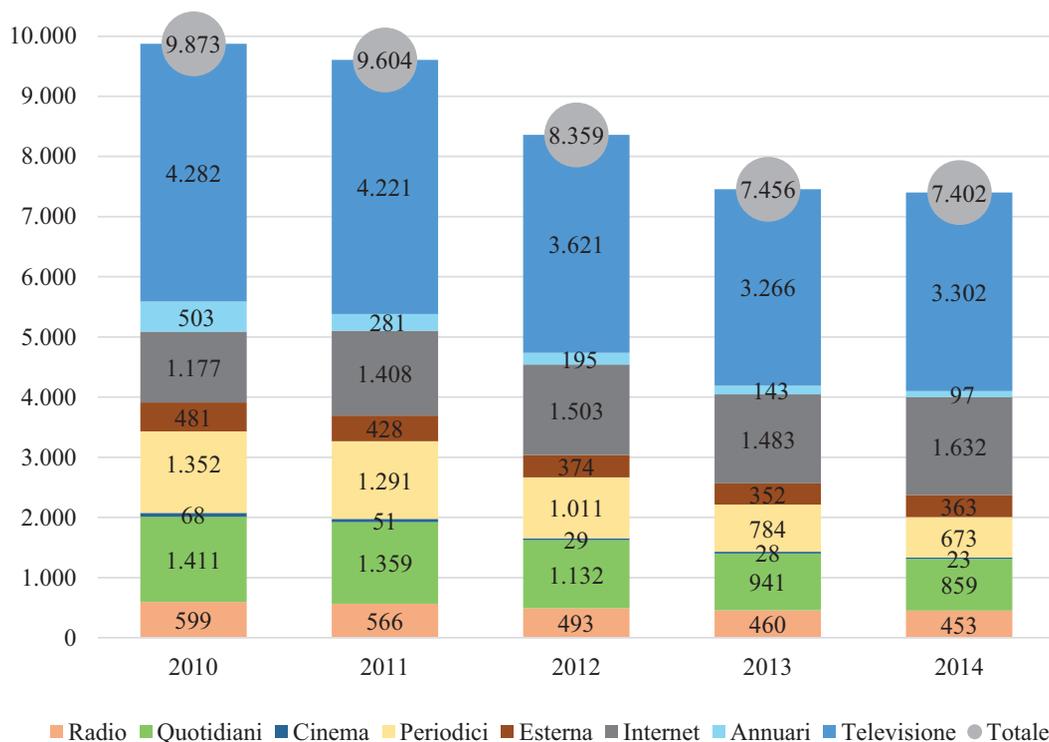
L'evidenziata diminuzione degli investimenti rischia di innescare una spirale negativa, in cui, a fronte di una diminuzione della qualità dell'informazione, si registra un'ulteriore contrazione dei ricavi.

Nonostante la disponibilità a pagare degli utenti, che però non trova adeguato riscontro in prodotti innovativi in grado di soddisfare la domanda, è ancora la pubblicità una delle fonti principali di finanziamento, soprattutto in ambito digitale, nonostante nei media tradizionali si veda (come si vedrà in det-

taglio nel prosieguo) uno spostamento verso i ricavi provenienti dagli utenti.

Il **settore pubblicitario**, nelle sue diverse declinazioni, manifesta particolare sofferenza, mostrando i caratteri strutturali della crisi. L'andamento dei ricavi pubblicitari nei diversi settori, infatti, mostra chiaramente una continua riduzione, con l'unica eccezione di Internet, portando ad una complessiva riduzione delle risorse disponibili (Figura 2.2.5).

Nell'ultimo anno si registrano ancora riduzioni importanti, che aggravano una situazione già piuttosto critica dovuta alla contrazione registrata nel quinquennio precedente, soprattutto nei settori della stampa, sia quotidiana sia, ancor di più, periodica (con particolare riguardo all'annuariistica) e del cinema, mentre la televisione è l'unico settore dei media tradizionali che tiene, mostrando un andamento nuovamente positivo (dopo un triennio declinante), seppure assai contenuto (Figura 2.2.6).



**Figura 2.2.5** - Dinamica della raccolta pubblicitaria per mezzo (mln €)

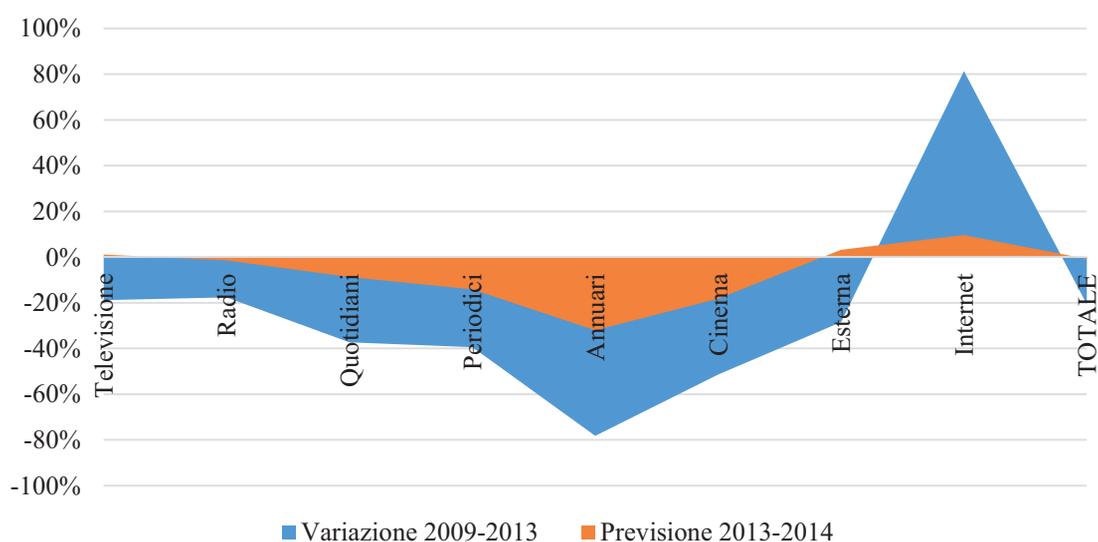


Figura 2.2.6 - Variazioni pubblicità sui mezzi classici e su Internet (%)

### La televisione

Da qualche anno il settore televisivo è sottoposto a mutamenti tecnologici continui, che impongono agli operatori del settore la ricerca di forme innovative di offerta, in grado di soddisfare i bisogni di un pubblico la cui fruizione appare orientata sempre più verso una logica di consumo convergente.

In tal senso, dal lato della domanda, nonostante il televisore tradizionale rappresenti ancora lo strumento privilegiato per accedere al mezzo, aumenta il numero di coloro che utilizzano *device* innovativi e connessi per la visione di contenuti televisivi, da postazione fissa (come *smart Tv* o *Internet enabled Television*) o in mobilità (quali *smartphone* e *tablet*) e, conseguentemente, si riscontra il diffondersi di un modello di fruizione *multiscreen*, in cui, peraltro, la distinzione tra servizi lineari e a richiesta tende ad essere via via meno marcata.

Dal lato dell'offerta, i fenomeni di digitalizzazione e innovazione influiscono, seppur con intensità differenti, sui diversi aspetti di natura tecnica (formati, risoluzione, *standard* di interattività, ecc.), produttiva e distributiva (composizione e caratteristiche del prodotto televisivo), organizzativa (inclusi lo svolgimento dell'attività giornalistica e la gestione del lavoro redazionale, cfr. delibera n. 146/15/CONS), e, quindi, economica (struttura dei costi e dei ricavi). Si rafforza, in particolare, la commistione tra televisione e Internet, che si manifesta attraverso la tendenza degli operatori a completare la propria proposta clas-

sica di contenuti audiovisivi, concepiti per le piattaforme trasmissive tradizionali (digitale terrestre e satellite) e prioritariamente diffusi sulle stesse, con la proposizione di siti Internet, applicazioni e servizi specifici per il *web*. A ciò deve aggiungersi il forte legame tra programmi televisivi e *social media*, l'interazione dei quali si sostanzia molto spesso in forme di *social Tv*, di cui i *broadcaster* tengono conto nella definizione delle loro strategie editoriali e commerciali. I *social media*, infatti, rappresentano un "luogo" di incontro, discussione e condivisione tra utenti ed editori, contribuendo ad aumentare il coinvolgimento e il grado di fidelizzazione dei fruitori del mezzo. Al contempo, la predetta evoluzione dell'offerta televisiva favorisce l'adozione di modelli di *business* alternativi e l'affermarsi di *partnership* tra operatori televisivi e operatori di telecomunicazioni, che generalmente si concretizzano in *bundle* commerciali che includono contenuti audiovisivi e servizi di comunicazione elettronica.

Per altro verso, un contesto di riferimento (tecnologico e di mercato) in costante divenire comporta, in Italia come negli altri Paesi, l'emergere di nuove sfide anche sotto il profilo dell'azione regolamentare, chiamata di volta in volta a superare le difficoltà insite nel processo di adeguamento, in risposta alle trasformazioni in atto. In tale prospettiva, il ruolo e gli ambiti di intervento dell'Autorità, ancor più in considerazione della preminenza che il mezzo televisivo continua a detenere sotto il profilo

del pluralismo informativo, ne risultano amplificati. Proprio in questa ottica, l’Autorità ha recentemente concluso specifiche indagini conoscitive, sia focalizzate propriamente sul mezzo televisivo, come quella inerente alla “Televisione 2.0 nell’era della convergenza” (di cui alla delibera n. 19/15/CONS), sia concernenti tutti i media, inclusa la televisione, come quella su “Informazione e Internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni” (cfr. delibera n. 146/15/CONS).

In ogni caso, vale rilevare, come si evince dalla Figura 2.2.7, che alla velocità che caratterizza l’evoluzione tecnologica, corrisponde un andamento meno dinamico della composizione dei ricavi e degli assetti strutturali del settore. Nonostante la netta contrazione subita negli ultimi anni (tale da segnare una fase di grande difficoltà per l’intero sistema televisivo), la componente pubblicitaria rappresenta ancora nel 2014 la fonte di ricavo prevalente per le imprese del settore, pesando per oltre il 40% sulle entrate complessive. Un’incidenza non molto inferiore (37%) sul totale è esercitata dalle offerte televisive a pagamento (incluse quelle sul *web*), mentre più contenuto (19%) è il peso del canone corrisposto dai cittadini per la detenzione degli apparecchi televisivi, che nel 2014 rappresenta l’unica tipologia di risorsa in flessione; esiguo (2%) quello generato dai contributi pubblici (provvidenze e convezioni).

L’esame della ripartizione delle predette risorse tra gli operatori (Figura 2.2.8) conferma la presenza di tre gruppi principali, che congiuntamente detengono quasi il 90% dei ricavi totali: 21st Century Fox/Sky Italia, Mediaset e RAI, i primi due attivi sia nel segmento della Tv in chiaro che in quello della *pay Tv*, il terzo operante soltanto nel comparto della televisione gratuita, in qualità di concessionario del servizio pubblico. Ancora al di sotto del 2% si attestano invece i valori delle quote di Discovery e Cairo Communication, sebbene i canali che compongono la loro offerta (tra cui Real Time, Dmax, Focus, Giallo, La7, La7d) godano di un buon riscontro di pubblico e di *audience*, mentre il restante 7,4% delle risorse economiche è disperso tra un numero elevato di piccoli operatori che diffondono i propri canali a livello nazionale o locale.

Operando una distinzione tra i due ambiti di mercato della televisione gratuita e a pagamento (Figura 2.2.9), si osserva come la Tv in chiaro produca tuttora la parte più consistente degli introiti (4,5 miliardi di euro) – derivanti per lo più dalla raccolta pubblicitaria (64%) e dal canone (33%) – anche se il divario rispetto alla *pay Tv* (che nel 2014 si stima valga 3,4 miliardi di euro, generati per l’89% dalla vendita di offerte a pagamento) è andato riducendosi negli ultimi anni, soprattutto a causa dell’andamento fortemente negativo registrato dalla

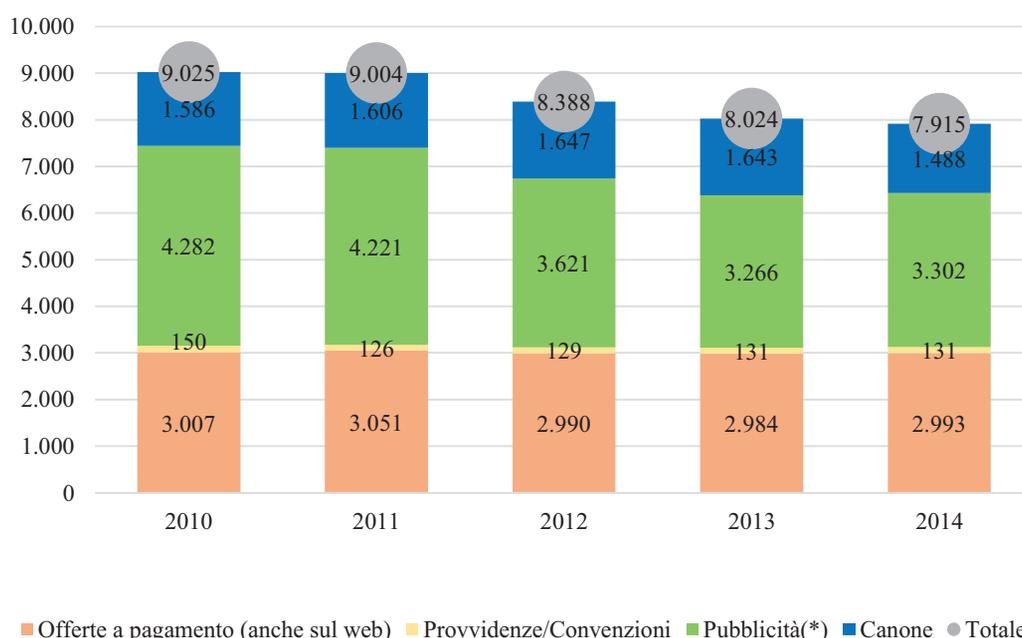


Figura 2.2.7 - Ricavi complessivi della televisione per tipologia (mln €)

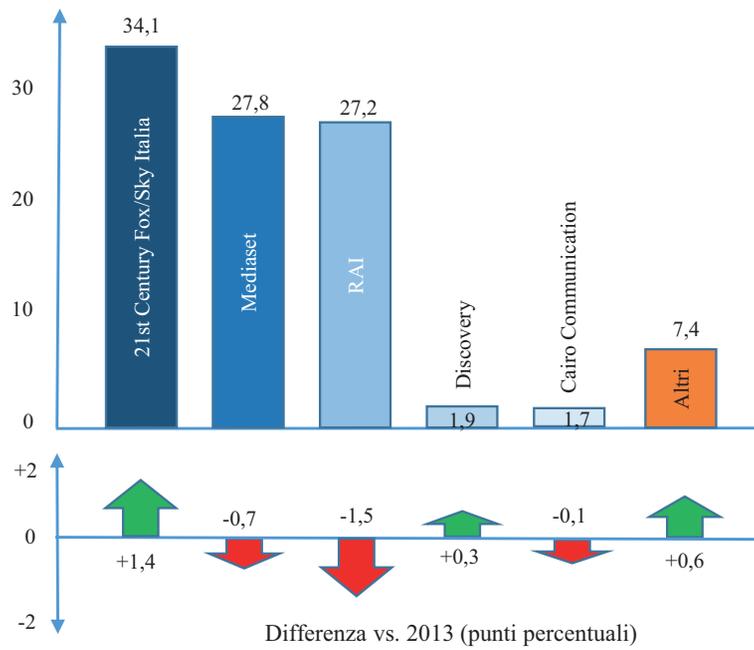


Figura 2.2.8 - Incidenza dei ricavi per operatore (%)

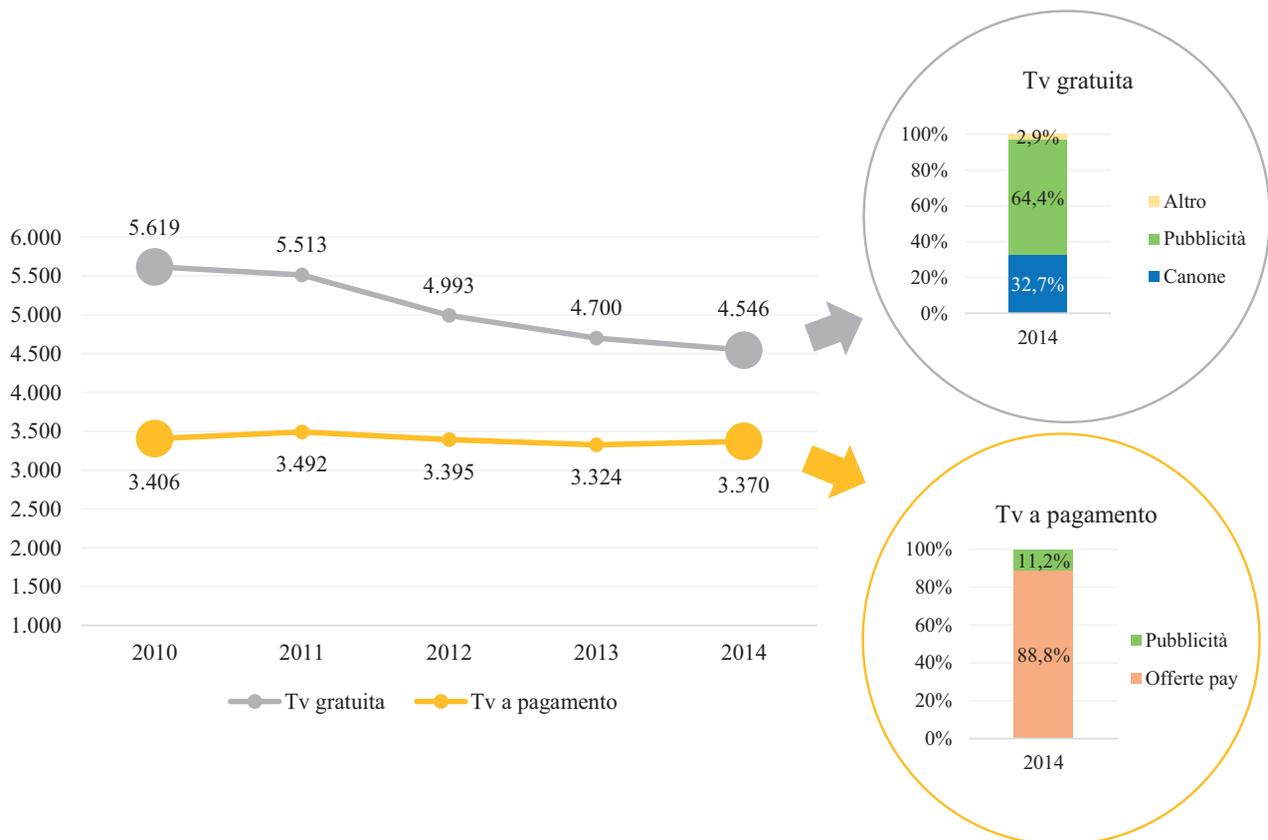
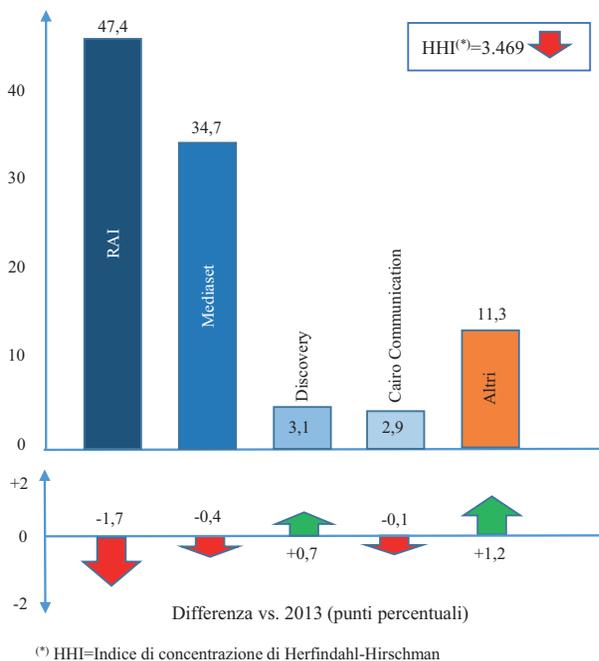


Figura 2.2.9 - Ricavi complessivi della televisione per mercato rilevante (mln €)

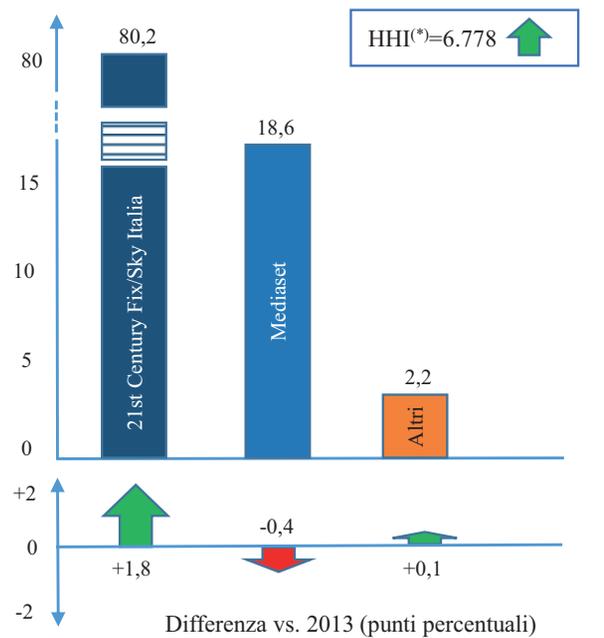
Tv gratuita, a fronte del quale la dinamica della Tv a pagamento ha esibito un *trend* più regolare.

Con riferimento agli assetti di mercato che contraddistinguono la televisione in chiaro e quella a pagamento, permane, in entrambi i casi, una situazione di elevata concentrazione. In particolare, nella Tv gratuita, sebbene si riscontri una diminuzione delle quote dei primi due operatori, si conferma il ruolo preponderante di RAI, che detiene una quota superiore al 47%, seguita da Mediaset, con una quota di circa 35%. Tra gli altri operatori, si distinguono *Discovery* e *Cairo Communication*, con quote comunque molto inferiori e vicine al 3%. L'indice di concentrazione di *Herfindahl-Hirschman* (HHI) stimato per il 2014 è diminuzione, pur attestandosi su valori (3.469 punti) decisamente superiori alla soglia critica dei 2.500 punti.



**Figura 2.2.10** - Quote di mercato dei principali operatori della Tv gratuita

Nella Tv a pagamento (Figura 2.2.11), il numero di operatori con quote di ricavi rilevanti si riduce a due: 21st Century Fox/Sky Italia, *leader* nel mercato della *pay Tv* (attraverso la piattaforma satellitare) con una quota che nel 2014 supera l'80% e Mediaset, che con *Premium* possiede una quota di mercato pari al 19%. Conseguentemente, l'indice di concentrazione del mercato della televisione a pagamento risulta stabilmente al di sopra dei 6.500 punti.



**Figura 2.2.11** - Quote di mercato dei principali operatori della Tv a pagamento

La flessione delle fonti di finanziamento degli operatori televisivi sopra descritta ha indotto gli stessi ad attivare processi di riorganizzazione aziendale ed a limitare gli investimenti, con particolare riguardo all'informazione. Ciò si è tradotto in un ridimensionamento delle strutture redazionali e, più in generale, sia per le emittenti nazionali che locali, in un contenimento delle spese destinate alla realizzazione del prodotto informativo televisivo. Tale decremento, come risulta dalla Figura 2.2.12, si rileva, a partire dal 2010, per tutte le tipologie di costi direttamente imputabili all'informazione: dal personale (giornalistico e non) di redazione ai giornalisti collaboratori esterni, alle agenzie di stampa e di informazione (*service*) e agli altri costi di redazione.

Sotto il profilo dell'*audience*, RAI e Mediaset (Figura 2.2.13), con quote di ascolto rispettivamente del 38% e 33%, rimangono di gran lunga gli operatori principali, pur totalizzando *share* inferiori rispetto al 2010. Tra i restanti operatori, Sky e Discovery mantengono quote comprese tra il 6% e il 7%, mentre la quota di La7 (dal 2013 ceduta da Telecom Italia Media al gruppo Cairo Communication) rimane al di sotto del 4%.

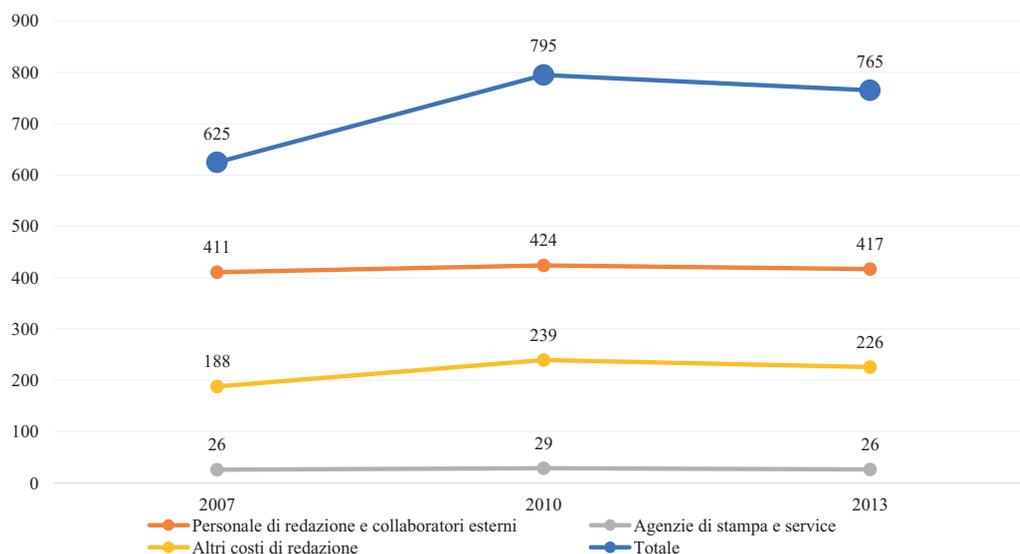
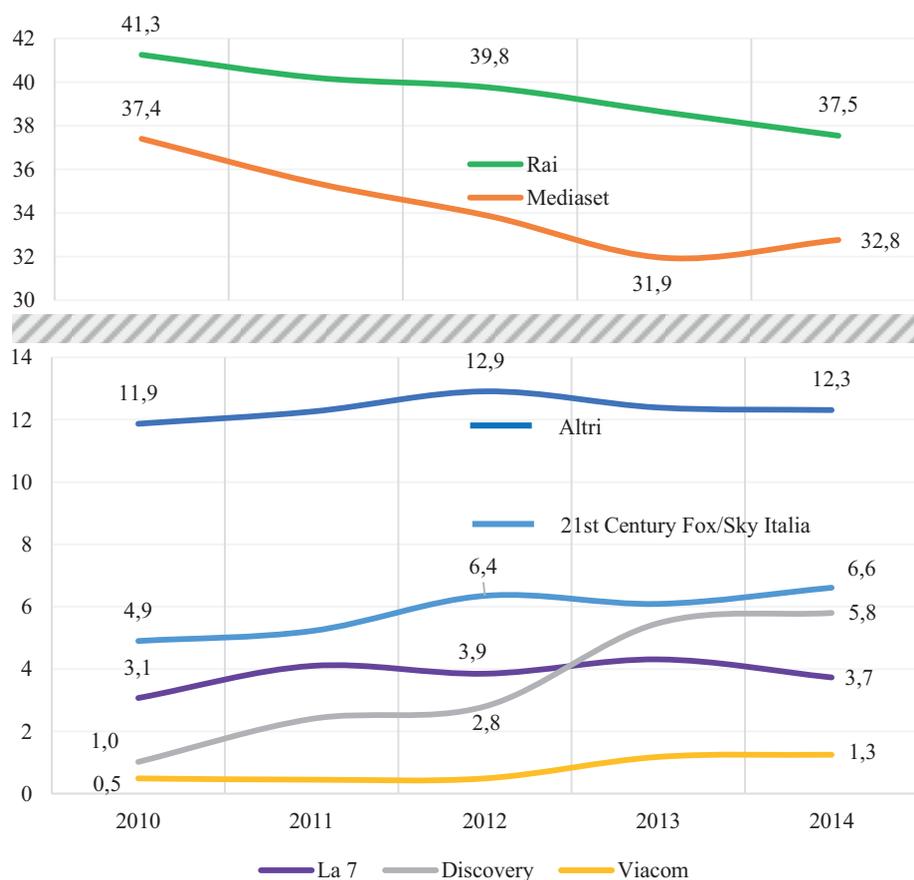


Figura 2.2.12 - Investimenti delle emittenti televisive in informazione (mln €)

Anche sul piano dei programmi di informazione, RAI e Mediaset raggiungono le fasce più ampie di telespettatori. La Tabella 2.2.1, che riporta i dati di ascolto dei principali telegiornali, mette in evidenza che il TG1 e il TG5 mantengono ampia-

mente la loro posizione di telegiornali più seguiti, con quote di *audience* che oscillano tra il 23% (nella fascia meridiana) e il 24% (nella fascia serale) per il TG1 e si attestano attorno al 19% nelle edizioni del giorno e della sera per il TG5. Diversamente, Sky



Fonte: dati Auditel

Figura 2.2.13 - Quote di ascolto annuale nel giorno medio 2010–2014 (%)

**Tabella 2.2.1 - Audience dei principali Tg**

Canale	Testata	Fascia oraria	2013		2014	
			Share (%)	Ascolto medio (.000)	Share (%)	Ascolto medio (.000)
RAIUNO	TG1	giorno	23,3	4.189	23,0	3.972
RAIDUE	TG2	giorno	17,5	2.897	16,6	2.641
RAITRE	TG3	giorno	12,2	2.003	10,1	988
RAITRE	TGR	giorno	16,5	2.910	16,8	2.857
CANALE 5	TG5	giorno	19,5	3.265	19,2	3.098
ITALIA 1	STUDIO APERTO	giorno	17,1	2.262	16,0	2.061
LA 7	TG LA 7	giorno	4,5	814	3,8	655
Sky TG24	Sky TG24	giorno	0,5	82	0,5	67
RAIUNO	TG1	sera	23,1	5.239	23,8	5.302
RAIDUE	TG2	sera	8,7	2.088	8,5	2.025
RAITRE	TG3	sera	12,3	2.077	10,6	1.781
RAITRE	TGR	sera	14,0	2.774	12,5	2.487
RETE 4	TG4	sera	5,1	845	4,5	762
CANALE 5	TG5	sera	18,9	4.293	19,4	4.351
ITALIA 1	STUDIO APERTO	sera	7,0	1.005	7,0	962
LA 7	TG LA 7	sera	7,2	1.645	5,7	1.291
Sky TG24	Sky TG24	sera	0,2	52	0,2	42

Fonte: Geca

TG24<sup>21</sup>, che in ogni caso gode di un'elevata reputazione presso il pubblico, raggiunge valori di ascolto decisamente inferiori rispetto ai TG diffusi sui principali canali in chiaro, con una quota che, in entrambe le fasce orarie considerate, rimane al di sotto dell'1%. Tale evidenza contribuisce a rimarcare la diversa valenza informativa della televisione in chiaro, che resta ancora il mezzo più utilizzato anche allo scopo di reperire informazioni, rispetto a quella a pagamento, generalmente fruita da un più ristretto gruppo di utenti, prevalentemente per finalità di intrattenimento. Si rileva, altresì, il ruolo significativo, quale fonte di informazione (locale), svolto dal telegiornale regionale, TGR, in onda sul canale nazionale Raitre, che nel 2014 è stato seguito da circa 2,5 milioni di spettatori.

### La radio

Il processo di evoluzione tecnologica interessa anche il mezzo radiofonico, che, per quel che at-

tiene al segmento a monte, si trova ad affrontare la transizione alla digitalizzazione del segnale. Proprio questo ambito costituisce una delle principali aree di intervento nel settore da parte dell'Autorità, direttamente impegnata a guidare la completa realizzazione del passaggio al digitale, dal quale deriverà un miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio prestato, oltre al fatto che il compimento e lo sviluppo di tale digitalizzazione rappresentano il prerequisito per l'adozione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche in tecnica analogica (secondo quanto previsto dall'art. 42 del TUSMAR).

Per quanto riguarda il segmento a valle della fornitura di servizi radiofonici al pubblico, il generale affermarsi di tecnologie e strumenti innovativi si ripercuote sui formati e sulle caratteristiche dei contenuti veicolati dal mezzo. Le trasmissioni radiofoniche, infatti, possono essere seguite ormai su molteplici dispositivi, da quelli classici, come l'apparecchio tradizionale e

<sup>21</sup> Dai primi mesi del 2015, una versione di Sky TG24 è visibile anche in chiaro, sulla piattaforma digitale terrestre.

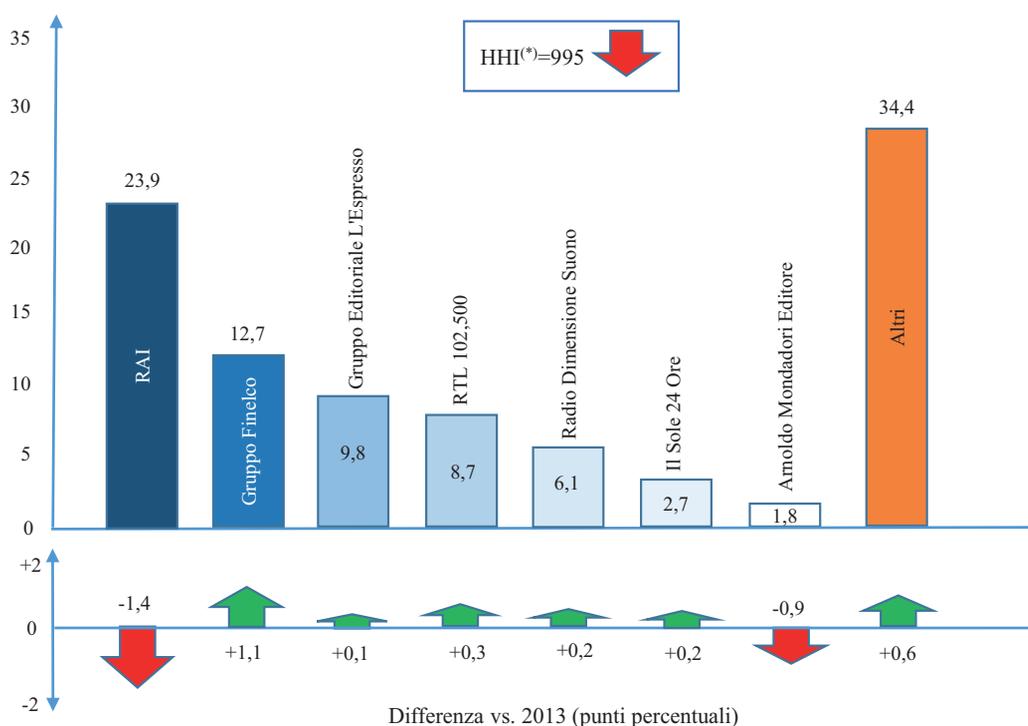
l'autoradio, a quelli moderni, quali pc, *smartphone* e *tablet*. Al crescere dell'utilizzo di tali strumenti corrisponde il consolidamento della presenza degli operatori radiofonici (anche) su Internet, con l'offerta di contenuti digitali e *online*, che affiancano e completano la proposta radiofonica tradizionale. In tal senso, l'offerta radiofonica sul *web* si sostanzia essenzialmente nella riproposizione, all'interno dei portali delle emittenti, dei contenuti audio che vanno in onda sui canali tradizionali, eventualmente corredati da contenuti (anche video) concepiti specificamente per il *web* e da collegamenti alle pagine dei *social media*, nonché nelle applicazioni disponibili per il mobile. Sotto il profilo delle risorse economiche e dei modelli di *business* adottati dagli operatori del comparto, tuttavia, non si riscontrano cambiamenti significativi. La radio – al cui mercato afferiscono nell'ultimo anno poco più di 600 milioni di euro di ricavi (Figura 2.2.14) – diversamente dalla televisione, continua a rimanere un mezzo i cui contenuti sono accessibili gratuitamente dagli ascoltatori. Conseguentemente, nel 2014, il finanziamento dell'offerta radiofonica rimane ancorato alla raccolta pubblicitaria, da cui deriva il 74% delle entrate complessive, un peso più di quattro volte superiore all'incidenza esercitata dalla se-

conda fonte di ricavo del comparto, ossia il canone corrisposto dagli utenti alla concessionaria del servizio pubblico (che supera di poco i 100 milioni di euro). Il restante 9% degli introiti proviene invece da provvidenze pubbliche e convenzioni con soggetti pubblici.

In un contesto di riferimento contrassegnato da una contrazione delle risorse economiche, che ha raggiunto l'apice nel 2012 per poi ridimensionarsi negli ultimi due anni, l'assetto competitivo del settore risulta poco concentrato, come testimonia l'indice HHI, che si attesta su un valore inferiore ai 1.000 punti, peraltro in diminuzione rispetto al 2013. La Figura 2.2.15 evidenzia, inoltre, che RAI, editore dei canali del servizio pubblico, conferma la sua posizione di operatore principale, pur esibendo una quota di mercato (pari al 24%) inferiore di 1,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Per contro, Gruppo Finelco, cui fanno capo le emittenti Radio 105, RMC - Radio Montecarlo e Virgin Radio, presenta una quota di mercato (pari al 13%) in crescita di circa un punto percentuale, rafforzando la sua seconda posizione. Tra gli altri operatori attivi nel settore radiofonico, il Gruppo Editoriale L'Espresso (editore delle emittenti Radio DeeJay, Radio Capital e M2O) è l'unico a raggiungere una quota di mer-



Figura 2.2.14 - Ricavi complessivi della radio per tipologia (mln €)



(\*) HHI=Indice di concentrazione di Herfindahl-Hirschman

Figura 2.2.15 - Quote di mercato dei principali operatori della radio (%)

cato che sfiora il 10%, seguito da RTL 102,500 e Radio Dimensione Suono (con quote rispettivamente pari al 9% e al 6%). Il resto del mercato è composto da pochi altri operatori nazionali e moltissimi operatori locali.

Sotto il profilo del pluralismo, si rileva che la fruizione del mezzo radiofonico continua ad essere associata prevalentemente all'intrattenimento. Pertanto, il ruolo svolto dal mezzo quale fonte utilizzata dai cittadini per il reperimento di informazioni appare più debole rispetto ad altri mezzi (come la televisione, i quotidiani e Internet). Ciò nonostante, anche in virtù del fatto che tuttora preserva un indice di diffusione significativo tra il pubblico, la radio assume una certa valenza nella prospettiva di tutela del principio pluralistico.

Proprio per tale ragione, un segnale di criticità può essere colto dall'esame dell'andamento degli investimenti sostenuti dalle emittenti radiofoniche per l'erogazione di contenuti informativi, che,

rispetto al 2010, subiscono un decremento del 9%, imputabile in particolare alla riduzione della spesa destinata alla componente del personale riferita ai giornalisti collaboratori esterni, nonché alle agenzie di stampa e all'acquisto di prodotti informativi completi da *service* esterni (cfr. Figura 2.2.16).

L'analisi delle *audience* delle principali emittenti nazionali, riportata nella Tabella 2.2.2, contribuisce ad avvalorare che l'esigenza di soddisfare la domanda di intrattenimento (soprattutto musicale) è il fattore trainante dell'ascolto radiofonico. Le emittenti che raggiungono le quote maggiori di pubblico hanno infatti carattere commerciale e dedicano generalmente una parte minoritaria della loro programmazione all'informazione. Nel dettaglio, come emerso dall'Indagine conoscitiva condotta dall'Autorità sul sistema italiano dell'informazione (cfr. delibera n. 146/15/CONS), per le prime 5 emittenti in termini di *audience* (le quali raggiungono un numero medio di ascoltatori compreso tra 4,4 e 6,8 mi-

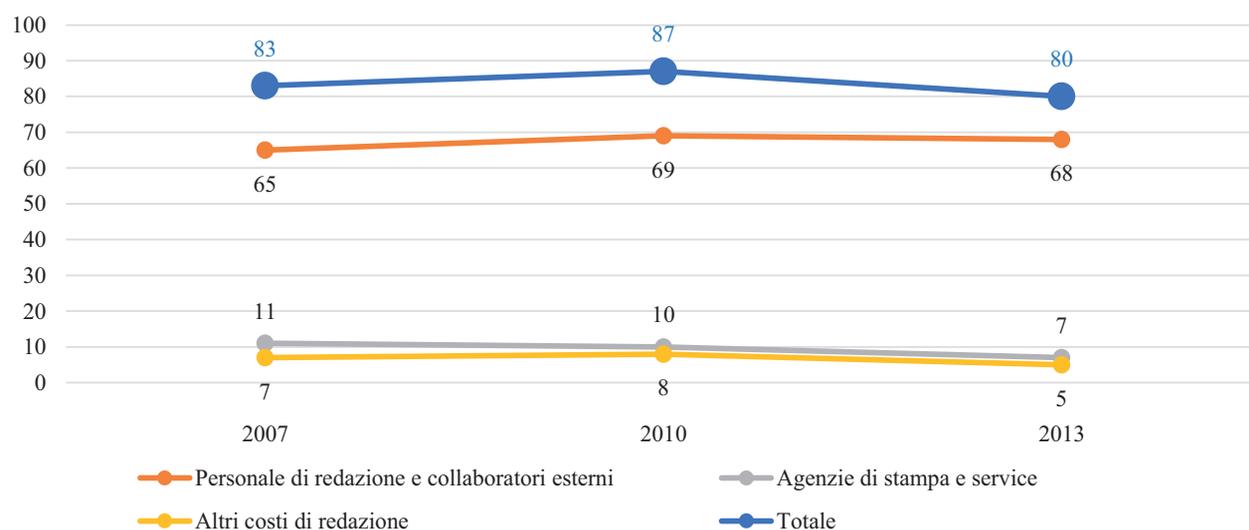


Figura 2.2.16 - Investimenti delle emittenti radiofoniche in informazione (mln €)

Tabella 2.2.2 - Audience delle principali emittenti radiofoniche nazionali

Rank 2014		Differenza vs. rank 2013	Emittente	% ascoltatori
1	■	(0)	RTL 102.5	19,7
2	■	(0)	RADIO DEEJAY	13,3
3	↑	(+1)	RDS 100% Grandi Successi	13,3
4	↑	(+1)	RADIO ITALIA Solomusicaitaliana	13,2
5	↓	(-2)	RADIO 105	12,9
6	■	(0)	RAI RADIO 1	11,6
7	■	(0)	RAI RADIO 2	8,2
8	■	(0)	VIRGIN RADIO	6,7
9	■	(0)	RADIO 24 - IL SOLE 24 ORE	5,8
10	■	(0)	RADIO KISS KISS	5,1
11	↑	(+2)	RADIO CAPITAL	5,1
12	■	(0)	M2O	5,0
13	↓	(-2)	RADIO R101	4,9
14	↑	(+1)	RAI RADIO 3	3,8
15	↓	(-1)	RADIO MARIA	3,8
16	■	(+2)	RMC - RADIO MONTE CARLO	3,5

Fonte: dati Gfk Eurisko, Radiomonitor 2014

lioni), l'incidenza media dei contenuti informativi sulle ore di trasmissione complessive non supera il 6% (il 4% per i notiziari e radiogiornali, il 2% per gli altri programmi informativi). Al contrario, tra i ca-

nali che riservano all'informazione quote consistenti della loro programmazione, soltanto Radiouno (uno dei canali RAI del servizio pubblico) e Radio 24 compaiono stabilmente tra le prime dieci

posizioni per numero di ascoltatori raggiunti, con quote pari, rispettivamente, al 12% e al 6%. Una quota molto inferiore (prossima all'1%) è invece ottenuta da Radio Radicale, edita dalla società Centro di produzione S.p.A., che ha un palinsesto interamente dedicato alla trasmissione integrale degli eventi di attualità istituzionale e politica, così svolgendo un'attività di informazione di interesse generale.

### I quotidiani

Nel panorama dell'offerta informativa, i quotidiani rivestono un'indiscussa rilevanza, dal momento che rappresentano l'unico mezzo di comunicazione che (al netto delle inserzioni pubblicitarie) offre contenuti interamente dedicati all'informazione (generalista e specializzata), caratterizzandosi, dunque, per la connotata attitudine a soddisfare l'esigenza di informazione attiva del pubblico. Tuttavia, come anticipato, è il settore che maggiormente si è trovato ad affrontare le sfide poste dal processo di digitalizzazione e che mostra i segni di una crisi strutturale.

L'andamento economico del mercato (Figura 2.2.17), in linea con l'evoluzione dell'intero settore, confermando il perdurare della crisi economica, mostra nel 2014 una flessione del 5%, che investe in misura maggiore i ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria, che si riducono del 9% (passando da 941 a 859 milioni di euro), rispetto a quelli derivanti dall'utente<sup>22</sup> che si riducono di 30 milioni di euro (-2%), con una flessione importante dei ricavi da vendita di copie (-4%, pari a circa 40 milioni di euro), mentre i collaterali mostrano un incremento per la prima volta negli ultimi anni. L'effetto complessivo è un incremento del finanziamento dell'informazione proveniente dal versante degli utenti (la cui incidenza aumenta dal 55% al 57%) rispetto a quello degli inserzionisti (che si riduce ancora dal 42% al 41%).

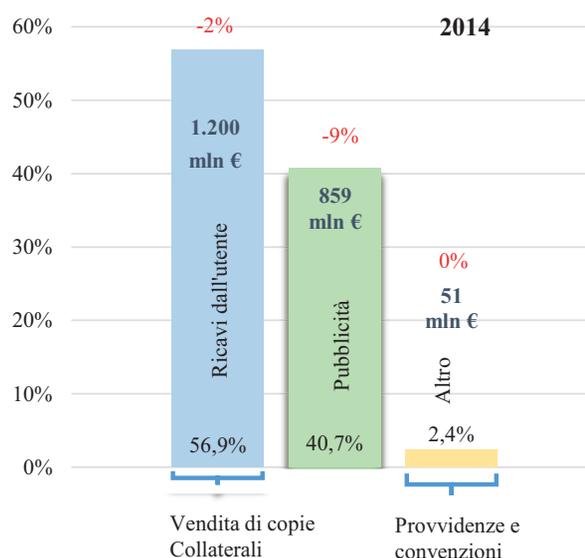


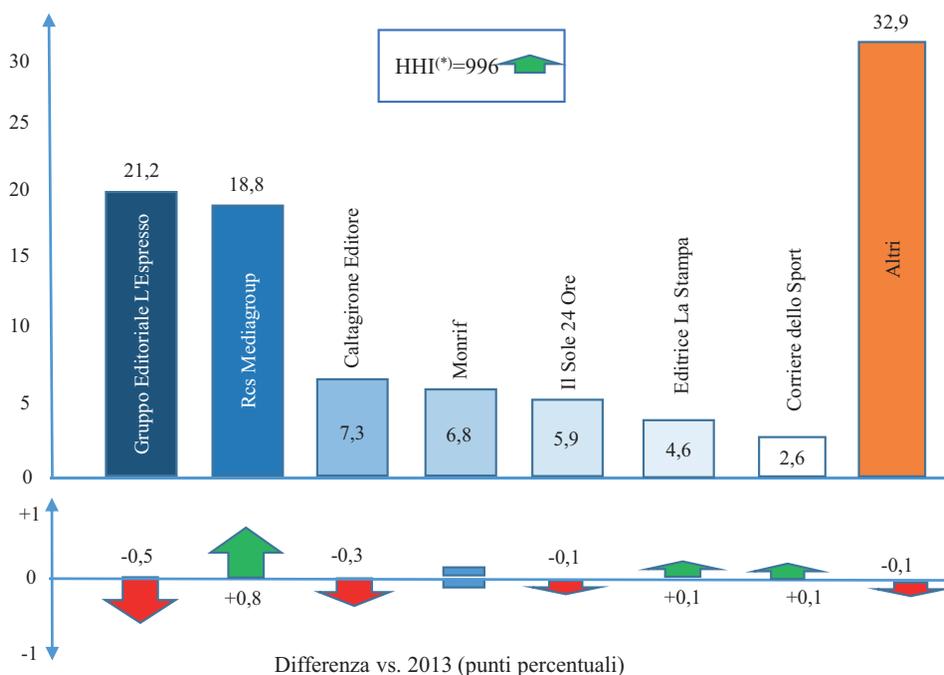
Figura 2.2.17 - Composizione dei ricavi e variazioni 2014 rispetto al 2013

La continua flessione si traduce nell'erosione di importanti quote di ricavo per gli editori. L'assetto concorrenziale (Figura 2.2.18) rimane sostanzialmente inalterato rispetto a quello del 2013, in termini di struttura delle quote dei singoli gruppi editoriali, in cui i primi due operatori (Gruppo Editoriale L'Espresso e RCS Mediagroup) mantengono una posizione di *leadership*, raggiungendo congiuntamente una quota pari al 40% del mercato, mentre gli operatori che seguono si attestano tutti al di sotto del 10%.

Nonostante il mercato sia poco concentrato, con un indice di concentrazione HHI piuttosto stabile nel corso del tempo e ancora inferiore a 1.000 punti (996), si rileva un aumento della concentrazione nel settore, che potrebbe rivelarsi ancora maggiore a livello locale, considerato peraltro che l'offerta dei quotidiani, come già avvenuto lo scorso anno, registra una riduzione del numero di testate cartacee.

In concomitanza della progressiva espansione della diffusione di Internet, l'accesso da parte

<sup>22</sup> Si precisa che, per motivi di corretta attribuzione dei ricavi ai relativi mercati di riferimento, la pubblicità è solo quella relativa ai prodotti cartacei; i ricavi pubblicitari dei siti *web* e della pubblicità *online* saranno valorizzati e descritti nel paragrafo successivo (*infra*). I ricavi derivanti dall'utente si riferiscono, invece, ai ricavi da vendita di copie e a quelli derivanti dalla vendita di collaterali di tutte le tipologie di quotidiani, sia in versione cartacea che in quella digitale.



(\*) HHI=Indice di concentrazione di Herfindahl-Hirschman

**Figura 2.2.18** - Quote di mercato in valore (%)

della popolazione italiana ai quotidiani tradizionali (cartacei) ha registrato una flessione rispetto al passato, spingendo gli editori ad ampliare la propria offerta, in modo da affiancare al prodotto classico una versione *online*, fruibile da diversi *device*, nell'intento di recuperare quote di lettori (anche tra coloro più inclini al consumo di mezzi digitali e in mobilità) e di indirizzare il pubblico verso i propri contenuti informativi. D'altronde, l'attività tradizionale, sul mezzo cartaceo, rimane il *core business* di gran parte delle società editrici, le quali tentano di mettere in atto strategie di difesa dei ricavi derivanti dalla carta stampata. Per quanto gli editori abbiano compreso l'importanza di essere presenti sul mercato anche con un'offerta informativa digitale e stiano cercando di potenziarla, non è ancora chiaro quale sia il modello di *business* in grado di garantire adeguati ritorni economici. La spinta positiva che giunge dalla componente digitale è ancora ben lontana dal compensare le perdite nel cartaceo, vista la sua incidenza minoritaria sotto il profilo delle entrate (circa il 10%), sebbene il prodotto digitale abbia

visto raddoppiare il suo peso negli ultimi cinque anni (nel 2010 era pari al 5%). È in tale prospettiva che diversi editori hanno disposto l'aumento del prezzo di vendita delle testate cartacee, che, se da un lato, ha determinato una variazione degli introiti derivanti dalla vendita di copie più contenuta rispetto alla riduzione subita dal numero di copie vendute, dall'altro, nel medio-lungo periodo potrebbe vedere prevalere l'effetto negativo dell'aumento del prezzo, ossia la perdita di lettori (che, a sua volta, penalizza la raccolta pubblicitaria).

Sul versante pubblicitario, la riduzione delle risorse economiche denota sia una perdita di attrattività delle testate quotidiane cartacee (che comunque si rivolgono ad una porzione di pubblico sempre più elitaria), sia l'incidenza negativa di una componente settoriale: gli inserzionisti che continuano ad investire nell'editoria quotidiana cartacea sono quelli che dispongono di *budget* più ridotti, mentre aumenta il tasso di abbandono del mezzo da parte degli inserzionisti più grandi. A ciò deve aggiungersi l'esiguità dei contributi pub-

blici riconosciuti agli editori di quotidiani, che nel tempo sono divenuti via via meno significativi.

La struttura dei ricavi dei quotidiani, peraltro, presenta una composizione differente tra la componente cartacea e quella digitale (Figura 2.2.19). Focalizzando l'analisi sui ricavi da vendita di copie e sulla raccolta pubblicitaria, le risorse economiche provenienti dal prodotto cartaceo, che avvertono gli effetti dei recenti aumenti di prezzo delle copie e del contemporaneo abbassamento dei prezzi degli spazi pubblicitari, sono attribuibili principalmente alla vendita di copie, che dal 2012 ha superato la quota parte di ricavi generati dalla raccolta pubblicitaria. Una flessione si rileva anche per la parte residuale dei ricavi delle testate cartacee, costituita, tra l'altro, dalla vendita di collaterali, provvidenze pubbliche e convenzioni, che rappresenta il 9% del totale. Diversamente, la composizione dei ricavi che gli editori di quotidiani realizzano attraverso i siti *web*, le applicazioni e le versioni digitali delle proprie testate è ampiamente sbilanciata a favore della vendita di spazi pubblicitari *online*, anche se negli ultimi tre anni l'incidenza sul totale della vendita di copie è salita fino a toccare il 29%.

La difficoltà di reperire fonti di ricavo alternative e di valorizzare appieno il prodotto informativo digitale è alla base dello studio di nuovi

modelli di *business*, fondati, ad esempio, sull'introduzione di offerte cosiddette "freemium" (in parte gratuite, in parte a pagamento) per la fruizione dei contenuti informativi *online* e di sistemi di *paywall*, che però devono fare i conti con la scarsa abitudine degli utenti a pagare per visualizzare tali contenuti (anche a causa del minor livello di qualità dell'informazione sul *web* percepito dal lettore, rispetto a quello dell'informazione veicolata su carta). Al contempo, gli editori valutano le opportunità (ma anche i rischi, soprattutto in termini di reputazione) che possono derivare dalle nuove forme di pubblicità *online*, come il *native advertising*, ossia messaggi pubblicitari che assumono la forma di contenuti editoriali, risultando meno invasivi per i lettori.

La situazione appena descritta genera, dunque, un problema di finanziamento dell'informazione divulgata dai quotidiani, mettendone a repentaglio la qualità e il grado di approfondimento, che storicamente hanno contraddistinto il mezzo, ancor più in considerazione delle minori somme investite dagli editori nella produzione del prodotto informativo, come testimoniato dall'andamento delle voci di costo delle redazioni (Figura 2.2.20).

Il carattere strutturale del declino della componente cartacea dei quotidiani è evidente se si osserva la tendenza nelle vendite medie di giornali

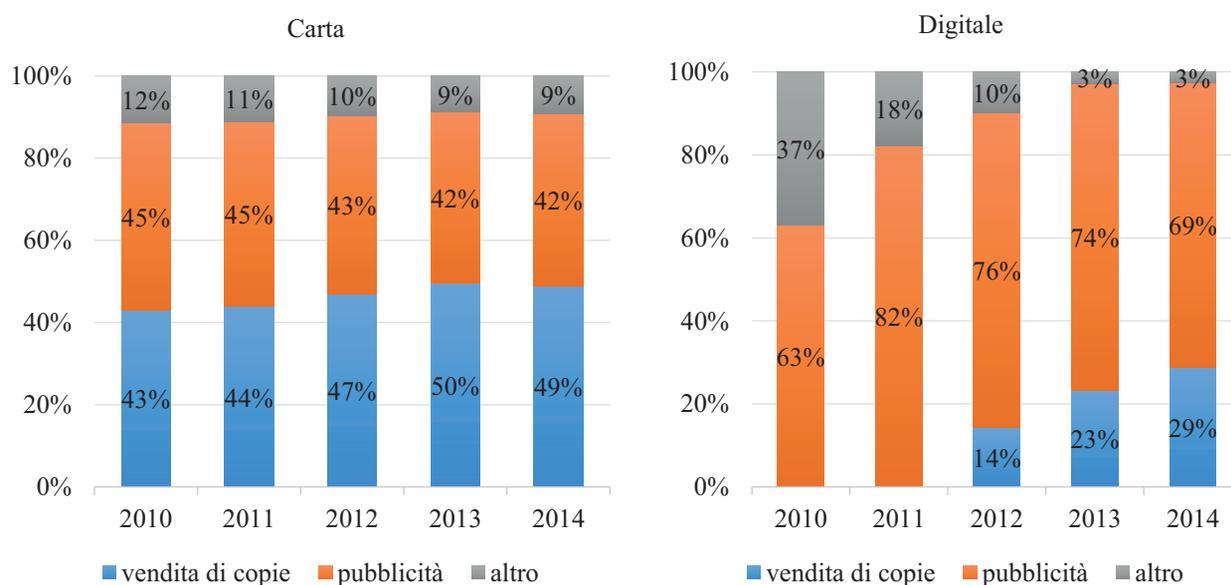
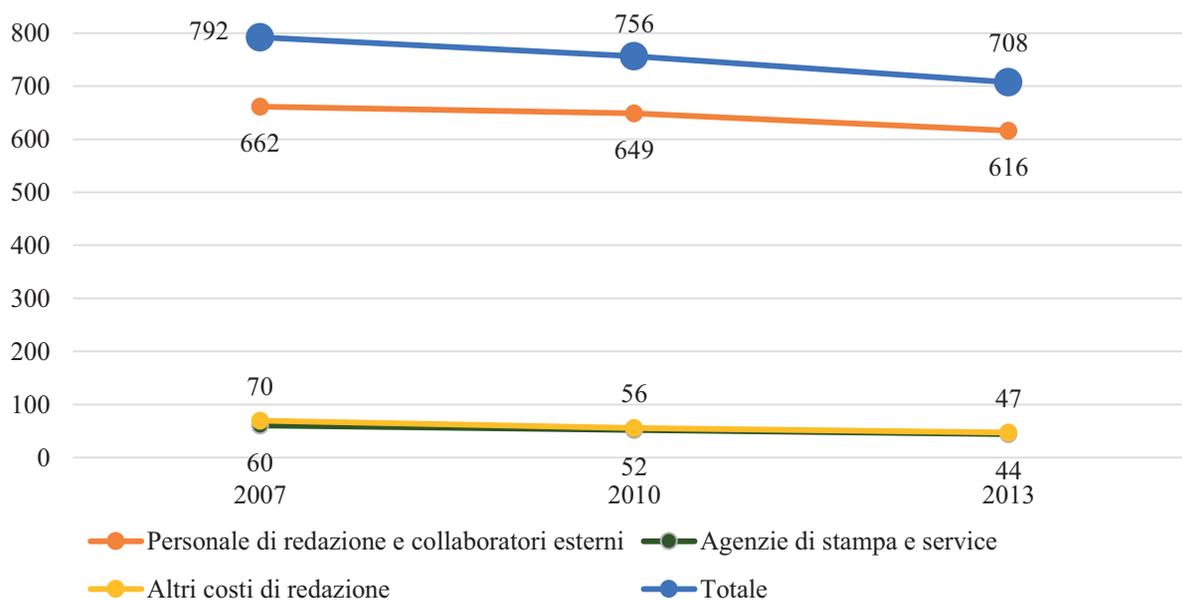


Figura 2.2.19 - Composizione dei ricavi dei quotidiani per tipologia e per mezzo

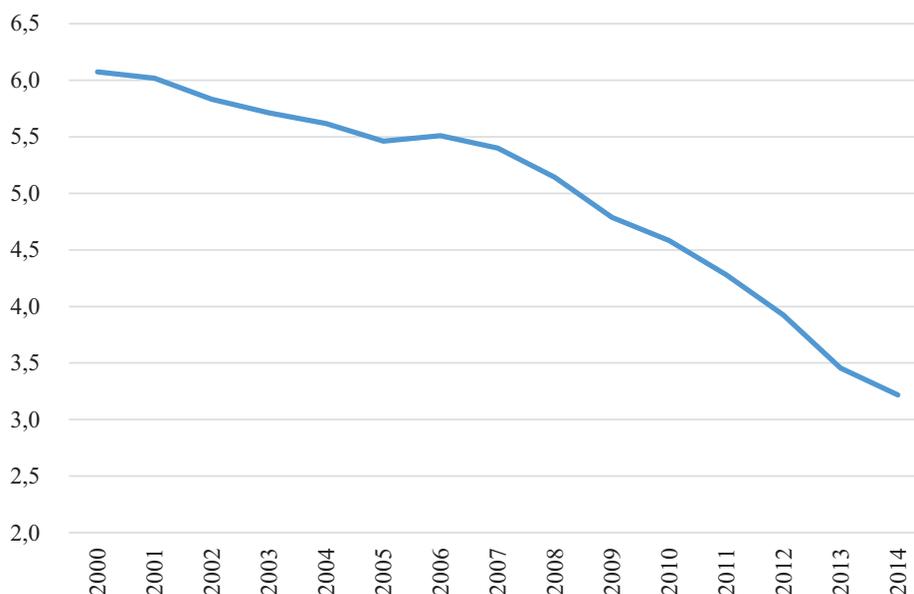


**Figura 2.2.20** - Dinamica dei costi informativi dei quotidiani (mln €)

quotidiani pubblicata da FIEG sulla base dei dati diffusionali ADS (Figura 2.2.21).

È da evidenziare che nessun gruppo supera la soglia del 20% delle tirature<sup>23</sup> delle testate rispetto

a quelle totali dell'insieme dei quotidiani italiani a livello nazionale (Figura 2.2.22)<sup>24</sup>. L'ordinamento dei maggiori operatori in termini di volumi evidenzia alcune differenze rispetto alla situazione



Fonte: FIEG

**Figura 2.2.21** - Dinamica delle vendite medie dei giornali quotidiani (mln €)

<sup>23</sup> Per maggiori approfondimenti e per i dati completi delle tirature di tutte le testate quotidiane, si rinvia ai dati pubblicati sul sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it).

<sup>24</sup> Si precisa che le quote di mercato relative alle tirature delle testate dei quotidiani sono riferite all'anno 2013.

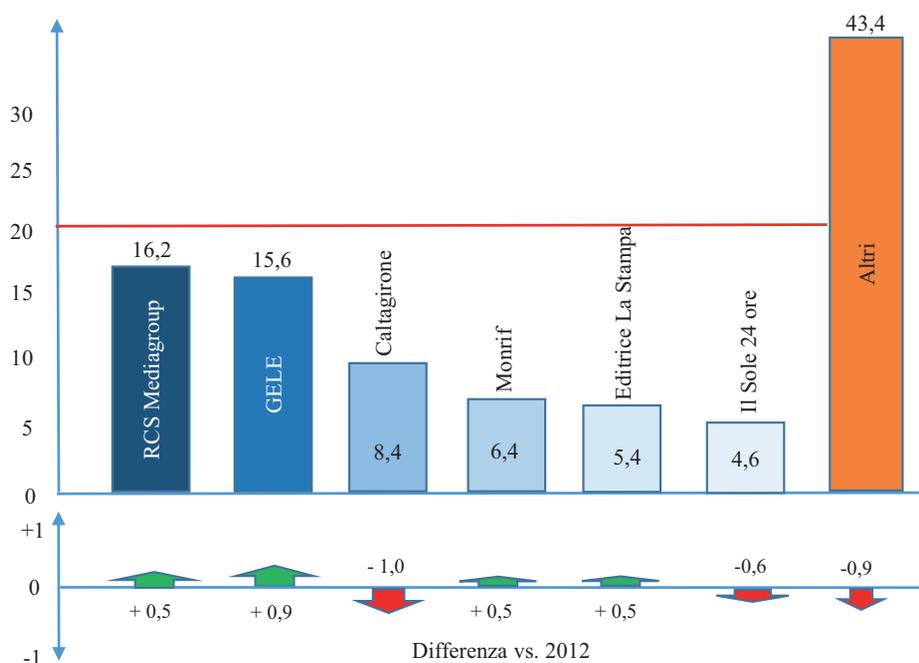


Figura 2.2.22 - Quote di mercato in volume (%)

espressa in termini di ricavo. In particolare, RCS si colloca al primo posto con una quota del 16% circa, superando di meno di 1 punto percentuale il Gruppo Editoriale L'Espresso. Segue poi il Gruppo Caltagirone, con un peso calcolato sui volumi (circa 8%) superiore a quello registrato in termini di fatturato (circa 7%), mentre i rimanenti operatori hanno realizzato delle quote decisamente inferiori al 10%. È da rilevare che tali quote, come già evidenziato dall'Autorità, assumono sempre meno valore e, alla luce di quanto analizzato e di quanto sarà illustrato nel prossimo paragrafo, possono addirittura fornire segnali non corretti, non essendo più un indicatore significativo.

### Internet (pubblicità online)

Negli ultimi anni, si è assistito ad una progressiva crescita di Internet, sia sotto il profilo della penetrazione del mezzo tra la popolazione, sia dal punto di vista dell'offerta di servizi e contenuti proposti dagli operatori attivi nel comparto.

Nel dettaglio, sul fronte della domanda, si riscontra che gli italiani che attualmente hanno la possibilità di accedere a Internet sono circa 40 milioni. Secondo la rilevazione condotta da Audiweb, nel mese di febbraio 2015, gli utenti unici *online* nel giorno medio sono quasi 22 milioni, la maggior parte dei quali deriva da dispositivi mobili (17,6 milioni di utenti unici da mobile contro 12,9 milioni da pc). La rilevanza dell'accesso al mezzo in mobilità è peraltro ulteriormente avvalorata dal fatto che 9 milioni di utenti nel giorno medio navigano in Internet soltanto da *device* mobili. Più in generale, si osserva che la popolazione italiana che accede maggiormente a Internet appartiene al genere maschile, alla fascia di età compresa tra i 18 e i 34 anni e risiede nella parte settentrionale del Paese. L'importanza del mezzo per il pubblico emerge anche dall'analisi del tempo dedicato dagli utenti alla fruizione del mezzo nel giorno medio, pari a più di due ore, il 65% del quale attribuibile al mobile.

Dal lato dell'offerta, si ravvisa un'ampia varietà di operatori e di prodotti forniti sul *web*, riconducibili sia a servizi di tipo orizzontale (motori di ricerca, *social*

network, portali), sia a servizi di tipo verticale (di informazione e di intrattenimento).

Per quanto esistano forme di servizi e contenuti offerti (totalmente o parzialmente) a pagamento, nonché fonti di finanziamento alternative (come finanziamenti privati, *crowdfunding*, micropagamenti), il modello di *business* ancora largamente prevalente sottostante all'offerta dei servizi Internet è quello della raccolta pubblicitaria. Al riguardo, vale considerare come la repentina migrazione della fruizione degli utenti sui dispositivi mobili (i quali hanno uno spazio fisico ridotto, che di fatto limita la quantità di inserzioni pubblicabili) spinga gli operatori a valutare nuove forme di pubblicità, che possano adattarsi meglio agli schermi di tali dispositivi e che siano meno invasive per i consumatori. In tal senso, ad esempio, sta prendendo velocemente piede il ricorso al *native advertising*, ossia messaggi sponsorizzati promossi e visualizzati all'interno dei contenuti editoriali offerti.

Sul fronte delle risorse economiche, si evidenzia che il valore complessivamente raggiunto dalla pubblicità *online* in Italia (inclusa quella raccolta sul *web* dagli editori e dagli operatori radiotelevisivi tradizionali), dopo una leggera flessione registrata nel 2013, è tornata a crescere (del 10%) nell'ultimo anno, raggiungendo un valore che si stima pari a 1,6 miliardi

di euro. Gran parte di tale crescita, come si evince dalla Figura 2.2.23, è attribuibile all'incremento (del 13%) delle inserzioni pubblicitarie di tipo *display e video*, che dal 2013 esercitano sulle risorse complessive un peso superiore al 50%. Viceversa, le altre tipologie di pubblicità *online* (tra cui rientrano *search e classified/directory*, ma anche *newsletter/e-mail*), oltre ad aver progressivamente diminuito la loro incidenza sul totale, in valori assoluti, hanno generato ricavi sempre inferiori dal 2011 al 2013. Per il 2014, si stima una crescita (del 7%) di tale componente, che comunque rimane al di sotto degli 800 milioni di euro.

Se si considera l'intero mondo, la pubblicità *online* supera, nel 2014, i 100 miliardi di euro, con un incremento maggiore del 20% rispetto al 2013. Tali risorse sono ripartite in modo eterogeneo tra gli operatori, con Google che detiene saldamente la *leadership* nel settore, grazie ad una quota del 31% (Figura 2.2.24). Decisamente inferiore è la quota ottenuta in ambito internazionale da Facebook, che comunque consolida la sua seconda posizione, incrementando il proprio peso di due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Seguono Baidu e Alibaba, entrambi con una quota prossima al 5%. Al di sotto del 3% rimane, invece, la quota mondiale detenuta sia da Microsoft, sia da Yahoo!. La Figura 2.2.24 fornisce anche la rappresentazione dell'assetto del segmento mobile, che nel

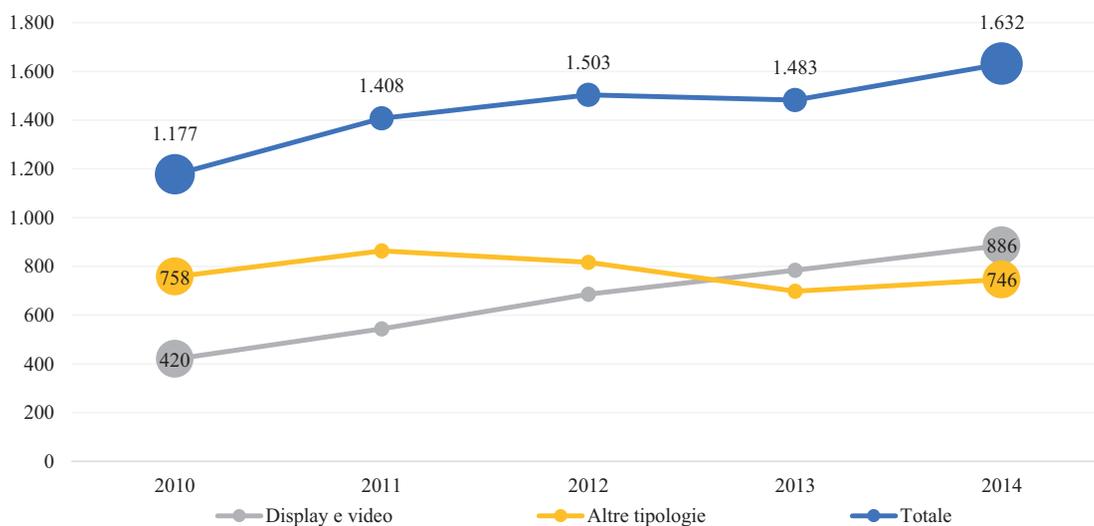
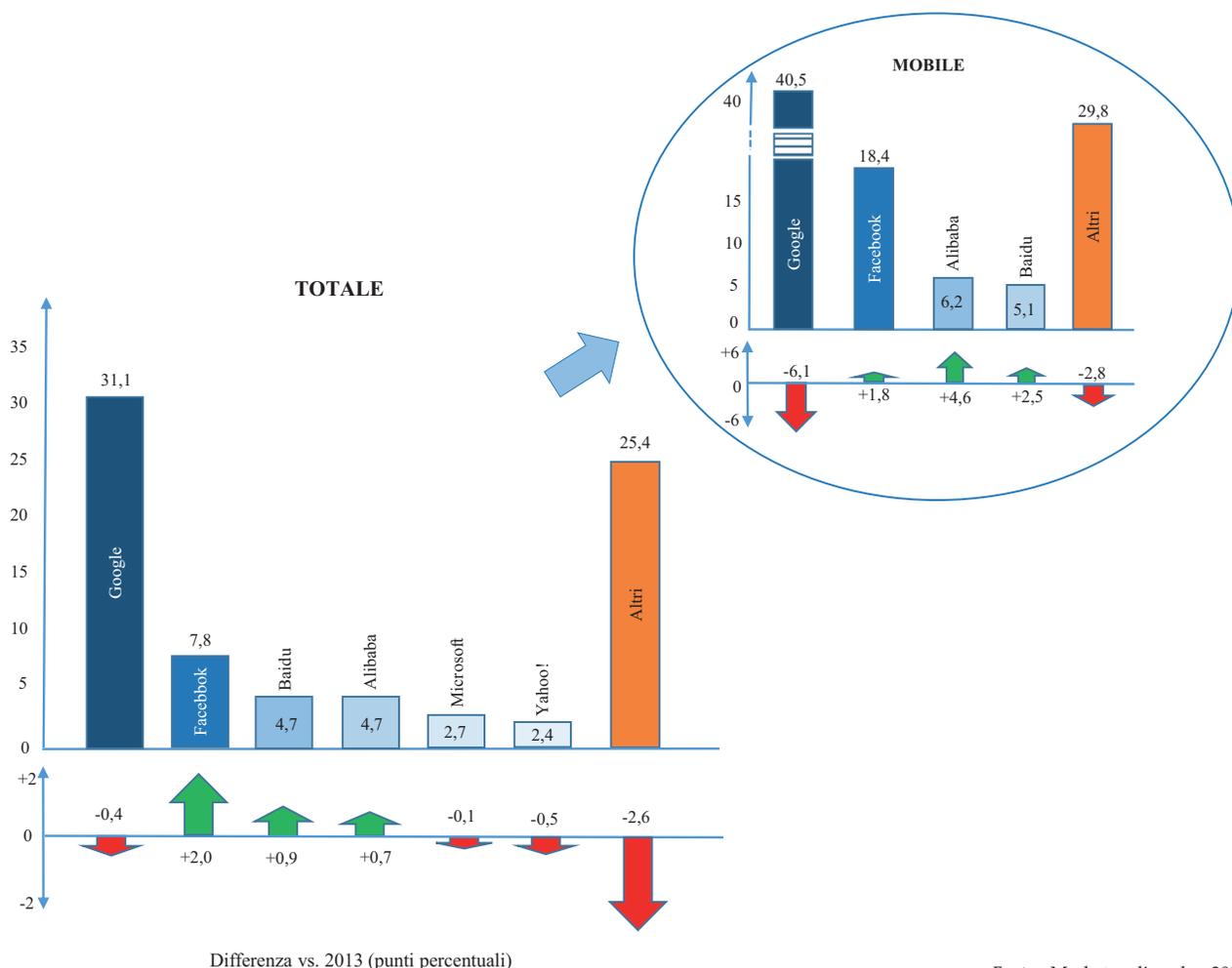


Figura 2.2.23 - Ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria *online* in Italia (mln €)



**Figura 2.2.24** - Principali operatori attivi nella raccolta pubblicitaria *online* nel mondo

2014 arriva a valere oltre 30 miliardi di euro, più del doppio rispetto al 2013. Anche nel caso della raccolta pubblicitaria *online* riferita al mobile, Google è di gran lunga il primo operatore, con una quota che, seppur di molto ridimensionata rispetto al 2013, oltrepassa ancora il 40%, distaccando di oltre 20 punti percentuali Facebook, secondo operatore.

L'assetto nazionale presenta caratteristiche analoghe a quello internazionale, con Google che mantiene e rafforza la prima posizione, con una quota superiore al 30%, distaccando ancora ampiamente Seat Pagine Gialle e Facebook, nel 2014 pressoché appaiati, data la variazione di segno opposto registrata dalle rispettive quote (Tabella 2.2.3). Seguono, con quote decisamente più basse, altri operatori internazionali e nazionali, che vendono spazi pubblicitari sui propri siti *web* o svolgono la raccolta pubblicitaria per conto di terzi.

**Tabella 2.2.3** - Principali operatori attivi nella raccolta pubblicitaria *online* in Italia

Rank 2014	Operatore	Differenza vs. rank 2013	Differenza vs. quota 2013
1	Google	(0)	↑
2	Seat Pagine Gialle	(0)	↓
3	Facebook	(0)	↑
4	Italiaonline	(0)	↓
5	RCS Mediagroup	(0)	↓
6	Mediamond	(+1)	■
7	Yahoo!	(+1)	■
8	Gruppo Editoriale L'Espresso	(-2)	↓
9	Microsoft	(0)	■
10	Mediaset	(0)	↓

Sul piano dell'*audience* (Tabella 2.2.4), le prime posizioni sono occupate dagli operatori che forniscono soprattutto servizi orizzontali, che spesso svolgono il peculiare ruolo di "porte di ingresso al web". In particolare, Google rimane stabile al primo posto, raggiungendo ben il 95% degli utenti attivi in Italia, seguito da Facebook, visitato dall'83% degli utenti attivi e Microsoft (75%). Confrontando i dati rilevati da Audiweb per il mese di gennaio 2015 con quelli dello stesso mese dell'anno precedente, spiccano le *performance* positive di Trilud (che guadagna 13 posizioni), Subito.it (che sale di 6 po-

sizioni), WhatsApp e Amazon (che ne guadagnano rispettivamente 4 e 3). Il primo operatore tradizionale presente anche con un'offerta *online* è Gruppo Editoriale L'Espresso, in decima posizione, che raggiunge il 52% degli utenti attivi. Seguono, immediatamente dopo, RCS Mediagroup e Mediaset.

Restringendo l'analisi ai fornitori di informazione *online*, la Tabella 2.2.5 – riferita in particolare agli operatori che producono direttamente informazione e realizzano prodotti e servizi informativi dotati di un marchio editoriale – mostra come le prime sei posizioni siano stabilmente occupate da editori tradizionali con offerte informative *online* (*La Repubblica*, *Corriere della Sera*, *Tgcom24*, *Quotidiano.net*, *Il Messaggero*, *La Stampa*), i quali indubbiamente sfruttano la notorietà e la reputazione dei propri marchi (costruite attorno ai prodotti informativi classici), divenuti ormai storici. Gli editori nativi digitali esibiscono comunque buone prestazioni in termini di utenti raggiunti e tre di loro compaiono nel *ranking* dei primi dieci. In particolare, *Citynews*, la prima testata nativa digitale, registra un numero di utenti unici pari a circa 5 milioni nel mese (comunque, meno della metà della prima testata *online* di un editore tradizionale), quasi 54 milioni di pagine viste (contro 412 milioni del sito *La Repubblica*), e un tempo medio di permanenza per persona sul sito pari a poco più di 13 minuti. Le altre due testate native digitali, *Fanpage* e *Il Post*, contano più di 4 milioni di utenti unici nel mese e, rispettivamente, 68 e 39 milioni di pagine viste, con *Fanpage* che, peraltro, si caratterizza per una fruizione media abbastanza prolungata da parte del pubblico (più di 18 minuti per persona).

È opportuno specificare, inoltre, che servizi e contenuti informativi *online* sono offerti anche da un'altra categoria di soggetti (della quale fanno parte motori di ricerca e *social media*), la cui attività informativa consiste per lo più nella diffusione, aggregazione e riproposizione, in nuove forme, dell'informazione prodotta da altri o nell'elaborazione di contenuti informativi che non hanno un proprio marchio editoriale.

Quanto appena evidenziato contribuisce, dunque, a rimarcare ulteriormente la crescente rilevanza assunta da Internet anche quale fonte utilizzata assiduamente dalla popolazione per reperire informazioni e, di conseguenza, sotto il profilo della garanzia del pluralismo informativo.

**Tabella 2.2.4**  
Audience dei principali operatori online

Posiz. Marzo 2015	Differ. rispetto ranking Marzo 2014	Parent(*)	Active Reach(**) (%)
1	■ (0)	Google	95,6
2	■ (0)	Facebook	82,5
3	■ (0)	Microsoft	73,4
4	↑ (+1)	Banzai	63,9
5	↑ (+5)	WhatsApp	60,2
6	↓ (-2)	Yahoo	59,0
7	↓ (-1)	ItaliaOnline	58,4
8	↓ (-1)	Wikimedia Foundation	57,6
9	↑ (+2)	Amazon	56,0
10	↓ (-2)	eBay	54,4
11	↓ (-2)	Gruppo Espresso	50,5
12	■ (0)	RCS MediaGroup	45,6
13	↑ (+1)	Triboo	45,1
14	↓ (-1)	Mediaset	44,7
15	↑ (+7)	Trilud	34,5
16	↓ (-1)	Telecom Italia	33,7
17	↑ (+1)	Seat Pagine Gialle	32,6
18	↑ (+3)	Subito.it	31,9
19	↑ (+7)	Caltagirone Editore	31,8
20	↓ (-3)	Twitter	31,2

(\*) Il *Parent* rappresenta un'organizzazione che controlla determinati domini e URL, raggruppati in *Brand*.

(\*\*) L'*Active Reach* rappresenta la percentuale di utenti attivi che hanno visitato un sito o utilizzato un'applicazione.

Fonte: Audiweb

**Tabella 2.2.5 - Audience dei principali fornitori di informazione online<sup>(1)</sup>**

Brand	Tipologia	Utenti unici (.000)	Tempo per persona	Pagine viste (.000)
La Repubblica	Editore tradizionale (quotidiano online)	11.717	00:25:08	411.723
Corriere della Sera	Editore tradizionale (quotidiano online)	10.004	00:23:10	269.288
Tgcom24	Editore tradizionale (Tv)	9.811	00:41:40	156.212
Quotidiano.net	Editore tradizionale (quotidiano online)	6.919	00:07:53	74.535
Il Messaggero	Editore tradizionale (quotidiano online)	6.449	00:10:36	85.514
La Stampa.it	Editore tradizionale (quotidiano online)	6.046	00:16:55	98.754
Citynews	Testata online (nativa digitale)	5.471	00:13:25	53.838
ANSA	Editore tradizionale (agenzia di stampa)	5.212	00:16:43	92.512
Fanpage	Testata online (nativa digitale)	4.892	00:18:20	68.192
Il Post	Testata online (nativa digitale)	4.747	00:06:49	38.997

<sup>(1)</sup> Il dato si riferisce alla categoria "News & Information (Current Events & Global News)". La rilevazione non include i *social media* e i motori di ricerca, essendo gli stessi utilizzati dagli utenti per molteplici finalità e non solo per il reperimento di informazioni.

Fonte: Audiweb (gennaio 2015)

## 2.3 La situazione nel mercato dei servizi postali

### Principali trend del 2014

- ✓ I ricavi del settore dei servizi postali subiscono una flessione del 2,3% circa e ammontano a poco più di 6 miliardi di euro.
- ✓ I volumi sperimentano una riduzione ancora maggiore, pari a circa l'8,9%, e ammontano a 4,1 miliardi di invii.
- ✓ La concorrenzialità nell'ambito dei servizi postali che non rientrano nel perimetro del servizio universale rimane sostanzialmente invariata, con Poste Italiane che detiene una quota di mercato pari al 75%.
- ✓ Gli investimenti in immobilizzazioni materiali ed immateriali del settore diminuiscono di circa il 17,6%.

Il settore postale in Italia è caratterizzato da un numero elevato di attori. I titoli abilitativi, rilasciati dal Ministero dello Sviluppo Economico a partire dall'anno 2000, ammontano a 3.856 (al 19 febbraio 2015) e sono distribuiti così come riportato in Figura 2.3.1.

Le imprese titolari di titolo abilitativo risultano 2.469, il che significa che ben 1.387 imprese – pari al 56,2% del totale – dispongono sia della licenza individuale (per operare all'interno del servizio universale postale) sia dell'autorizzazione generale (per offrire servizi postali al di fuori dell'area del servizio universale). Con riferimento alle autorizzazioni rilasciate, il 33,6% di queste riguarda servizi di intermediazione di posta massiva; il 34,6% invece riguarda servizi riconducibili ai prodotti "a data e ora certa".

Il numero di soggetti abilitati a operare nel mercato dei servizi postali è estremamente elevato, rappresentando una situazione che non ha eguali in Europa e che non mostra segni di inversione di tendenza. Difatti, negli ultimi anni il numero di titoli rilasciati ha registrato un significativo aumento: solo nell'ultimo triennio è stato infatti rilasciato dal MISE il 54,2% dei titoli complessivi. Per quanto concerne la tipologia di soggetti abilitati, è possibile osservare che prevalgono i titoli detenuti da imprese individuali e da società a responsabilità limitata, pari rispettivamente al 42% e al 31,8% del totale, mentre i titoli detenuti da società per azioni sono pari al solo 2,5% del totale.

La numerosità e l'evidente frammentazione del settore, in assenza di ulteriori informazioni legate al tipo di attività effettivamente svolta, non rendono possibile una ricognizione esaustiva dei soggetti abilitati a operare nel settore postale e per tale motivo è stata svolta un'analisi di natura campionaria (cfr. nota metodologica).

In merito, è verosimile presumere che la maggior parte dei soggetti abilitati ad operare nel settore svolgano un ruolo di intermediazione o siano attivi solo in alcune specifiche fasi della catena logistica dei servizi postali (raccolta, consegna, trasporto, stampa, imbustamento). Il traffico complessivo risulta peraltro ancora gestito da pochi grandi operatori che sono responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*). Dall'esame delle quote di mercato per i diversi prodotti non inclusi nel perimetro del servizio universale e quindi maggiormente aperti al mercato, come si commenterà in seguito, emerge infatti come la maggior parte dei soggetti presenti incida in modo ancora marginale sulle dinamiche competitive.

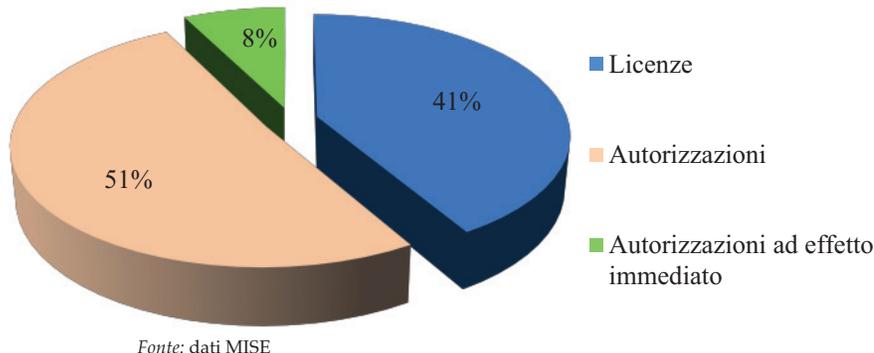


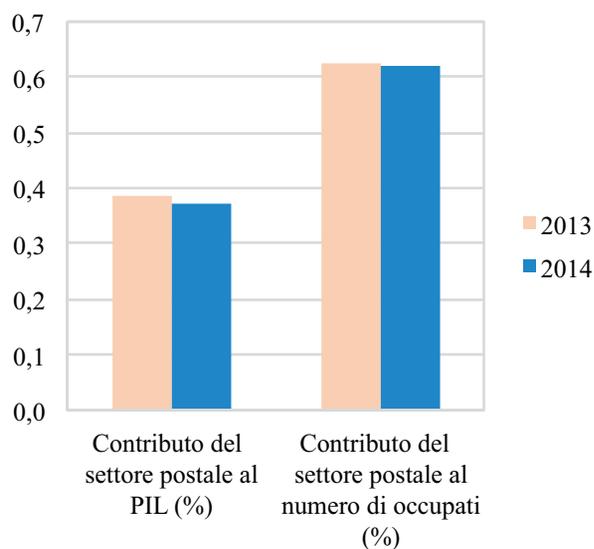
Figura 2.3.1 - Composizione dei titoli abilitativi al 19 febbraio 2015

### Nota metodologica sulle modalità di rilevazione dei dati presso gli operatori postali

Ad aprile del corrente anno l’Autorità ha rilevato, presso le imprese operanti nel mercato postale in Italia, i principali dati economici per gli anni 2013 e 2014. Analogamente a quanto fatto lo scorso anno, gli operatori a cui è stata inviata la richiesta di informazioni sono stati individuati attraverso una ricerca dei codici di attività ATECO presenti nel Registro delle Imprese presso le Camere di Commercio, attinenti alla produzione di servizi postali o di corriere espresso. In considerazione dell’elevato numero di aziende presenti e della concentrazione di ricavi e volumi in un insieme di pochi operatori, si è ritenuto soddisfacente, per cogliere le principali variabili economiche del settore e avere contezza delle più evidenti dinamiche competitive in atto, effettuare tale rilevazione sui primi 20 operatori in ordine di fatturato, incluso l’operatore incaricato della fornitura del servizio universale (Poste Italiane). Si fa presente che non tutte le aziende che hanno partecipato al questionario lo scorso anno, in occasione della stesura della Relazione annuale, hanno risposto alla richiesta di informazioni dell’Autorità di quest’anno; per tale motivo, i dati riportati in questo paragrafo per il 2013 e per il 2014 si riferiscono ad un insieme di soggetti presenti sul mercato che non è esattamente lo stesso dell’insieme considerato per gli anni 2012 e 2013, a cui si fa riferimento nella precedente Relazione annuale.

### Le risorse economiche complessive

Nel 2014 il settore dei servizi postali<sup>25</sup> in Italia ha fatturato complessivamente poco più di 6 miliardi di euro, valore in diminuzione del 2,3% rispetto a quanto registrato nel precedente anno. Come è possibile evincere dalla Figura 2.3.2, nel 2014 il peso dei servizi postali sull’economia italiana, misurato dal rapporto tra i ricavi del settore ed il PIL, è pari allo 0,37%, valore in leggera diminuzione rispetto all’anno precedente (0,38%); in termini occupazionali, invece, il peso del settore postale è pressoché stabile e pari allo 0,62%.



Fonte: dati Istat e degli operatori

**Figura 2.3.2** - Contributo del settore postale a PIL e occupazione

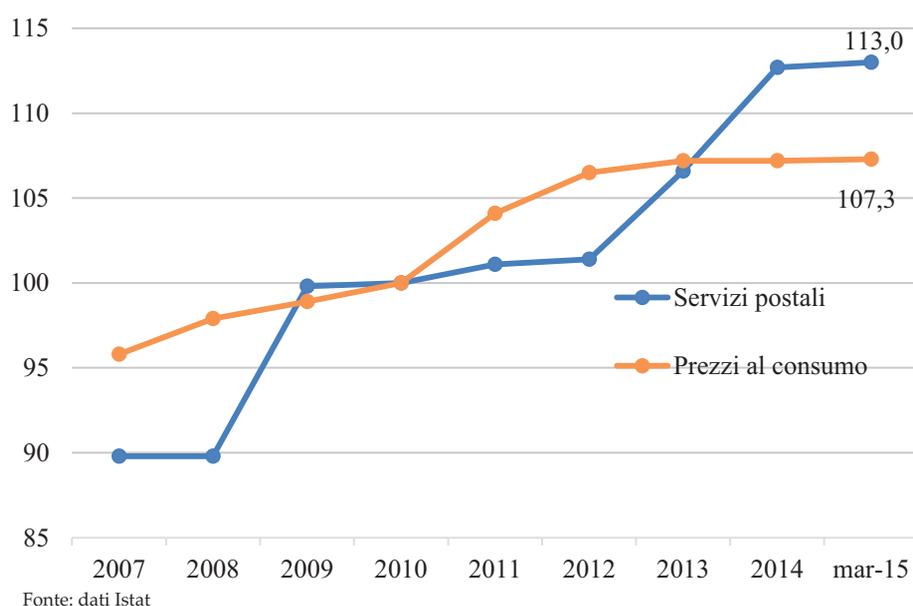
La Figura 2.3.3 rappresenta l’andamento aggregato dei prezzi dei servizi postali nel periodo 2007–2015, utilizzando quale anno base il 2010. Da essa è possibile evincere che, a livello aggregato, i prezzi dei servizi postali sono cresciuti secondo una dinamica, seppure inizialmente più lenta, in linea con quella dei prezzi al consumo. In aggiunta, si fa presente che l’andamento tendenzialmente discontinuo dell’indice dei prezzi settoriali riflette, da una parte, l’influenza del processo di revisione periodica dei prezzi dei servizi regolamentati (ad esempio, l’approvazione di manovre tariffarie o l’adozione di provvedimenti di determinazione delle tariffe massime), dall’altra le rigidità nominali nella modifica dei prezzi da parte del fornitore del servizio universale (ad esempio, i *menu cost*). In ogni caso, nel complesso, i prezzi dei servizi postali in Italia risultano stabilmente nella media europea.

La Tabella 2.3.1 mostra come nell’ultimo biennio siano diminuiti, in termini *pro capite*, sia la spesa, sia i volumi (gli invii) di tutti i servizi postali ad eccezione dei servizi di corriere espresso, i quali esibiscono valori in crescita sia per gli invii, sia per la spesa.

**Tabella 2.3.1** - Invii e spesa pro capite per servizi postali

	2013	2014	2013-2014 (var. %)
Invii (senza corrieri)	70,9	64,1	-9,6
Invii corriere espresso	3,6	3,8	5,0
Spesa (senza corrieri)	56,9	52,3	-8,2
Spesa corriere espresso	44,8	47,1	5,2

<sup>25</sup> I servizi postali considerati per la valutazione dei ricavi e dei volumi complessivi del settore sono i seguenti: servizio universale, servizi affidati in esclusiva, servizi postali non rientranti nel perimetro del servizio universale e servizi di corriere espresso.



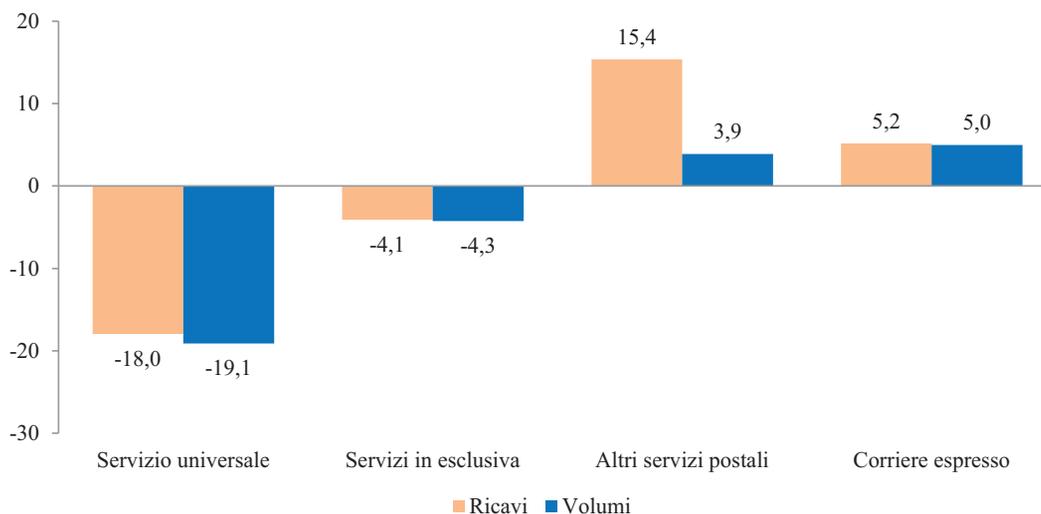
**Figura 2.3.3** - Andamento dei prezzi e dell'inflazione (2010 = 100)

Nel seguito si riporta il contributo delle diverse tipologie di servizi postali ai ricavi e ai volumi complessivi del settore (Tabella 2.3.2) e le relative variazioni percentuali (Figura 2.3.4) negli ultimi due anni

di osservazione. In generale, nel corso dell'ultimo biennio il settore postale ha subito una riduzione dei volumi (comune peraltro a tutti i Paesi europei) più marcata rispetto alla riduzione dei ricavi.

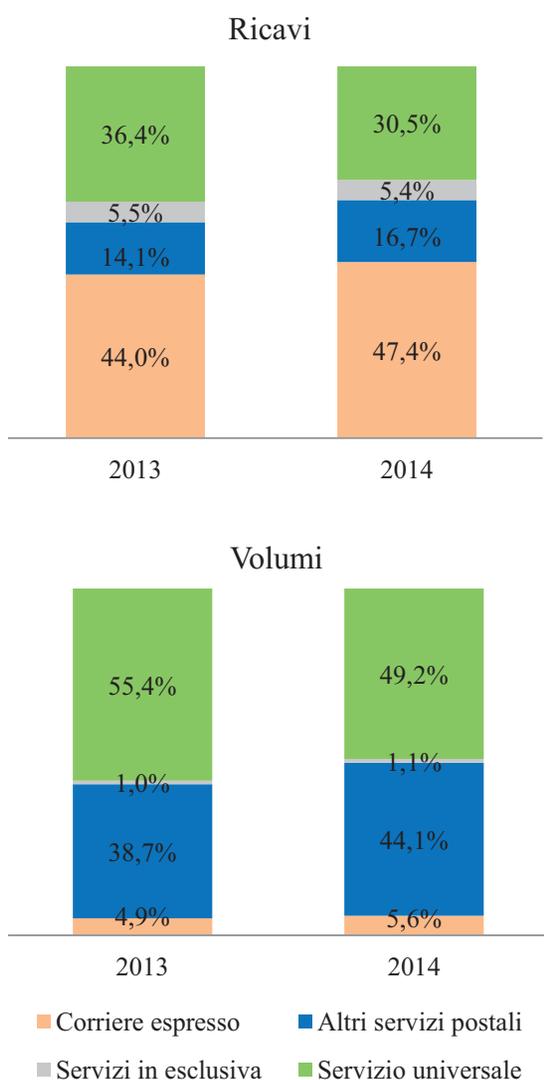
**Tabella 2.3.2** - Ricavi e volumi nel settore postale

	Ricavi (milioni €)		Volumi (milioni di invii)	
	2013	2014	2013	2014
Servizio universale	2.248	1.844	2.510	2.030
Servizi in esclusiva	341	327	47	45
Altri servizi postali	872	1.006	1.754	1.822
Corriere espresso	2.721	2.862	221	232
Totale	6.182	6.039	4.532	4.129



**Figura 2.3.4** - Variazione percentuale dei ricavi e dei volumi dei servizi postali

In Figura 2.3.5 si riporta il contributo, in termini percentuali, di ciascun aggregato ai ricavi e ai volumi complessivi del settore. La figura mostra, in primo luogo, come i servizi di invio di corrispondenza (servizio universale, servizi in esclusiva, altri servizi postali), pur costituendo nel 2014 il 94,4% dei volumi di traffico, generino solamente il 52,6% dei ricavi complessivi. Per contro, i servizi di corriere espresso, pur rappresentando solo il 5,6% dei volumi, generano il 47,4% del fatturato.



**Figura 2.3.5** - Distribuzione percentuale dei ricavi e dei volumi dei servizi postali

Seppure a livello macro, è possibile leggere tali risultati anche alla luce di alcune variabili quali il livello di apertura del mercato, l'innovazione tecnologica e l'evoluzione della domanda dell'utenza. I servizi caratterizzati da una minore dinamica competitiva, come quelli compresi negli obblighi del servizio universale, infatti, mostrano un *trend* decrescente, sia in

volumi sia in valore, con ricavi che nel 2014 rappresentano il 30,5% del totale dei servizi postali. Al contrario, i servizi postali al di fuori del perimetro del servizio universale, che ammontano nel 2014 al 44,1% del totale dei servizi, esibiscono volumi e ricavi in aumento nel periodo di osservazione.

I servizi a maggiore valore aggiunto, quali quelli di corriere espresso, mostrano una quota sul totale dei servizi in aumento rispetto all'anno precedente in termini sia di volumi sia, seppure in misura inferiore, in termini di ricavi. Il minor incremento dei ricavi rispetto ai volumi può essere dovuto sia alla maggiore concorrenzialità del mercato, sia agli incrementi di efficienza derivanti dal raggiungimento di dimensioni di impresa maggiori, necessarie a rispondere alla crescita della domanda.

### *Investimenti e rete di accesso ai servizi postali*

Nell'attuale contesto di crisi settoriale, caratterizzato da una marcata riduzione dei ricavi, si registra una parallela riduzione degli investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali, che nel 2014 ammontavano a circa 385 milioni di euro, segnando una riduzione del 17,6% rispetto ai valori dell'anno precedente.

La diminuzione del traffico, nonché il percorso di recupero di efficienza posto in atto dal fornitore del servizio universale, ha condizionato la dinamica degli addetti del settore che nel 2014 si sono attestati intorno alle 151.000 unità, in leggera riduzione (-0,41%) rispetto all'anno precedente. Tra le categorie di addetti, i portalettere, che nel 2014 si sono attestati intorno alle 36.000 unità, registrano una diminuzione decisamente consistente (-5,4%).

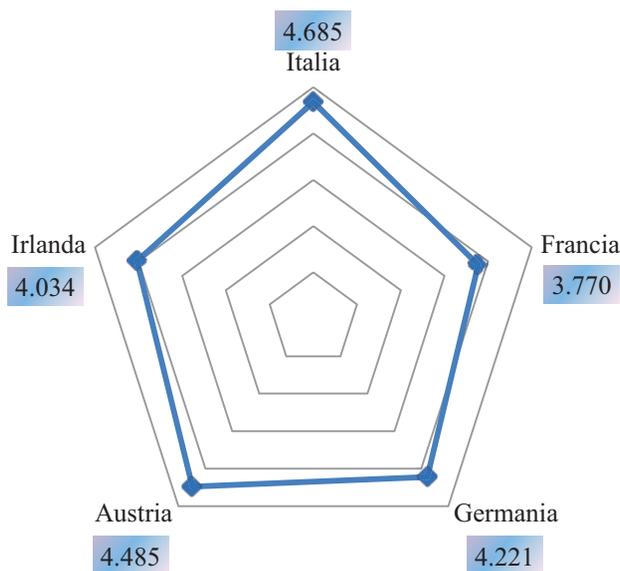
La rete di accesso italiana ai servizi postali prevede 15.537 punti di accettazione, in leggero aumento (circa lo 0,4%) rispetto al 2013. La maggior parte dei punti di accettazione (85,9%) è costituita dagli uffici di Poste Italiane, l'unico operatore che possiede una rete capillare su tutto il territorio nazionale.

In maggiore dettaglio, a dicembre 2014 la rete di Poste Italiane era composta da 13.350 uffici postali dislocati sull'intero territorio nazionale con una media di un ufficio postale ogni 4.554 abitanti. Ad aprile 2014, gli uffici postali risultavano ubicati prevalentemente (55%) nei Comuni urbani, dove risiede più dell'80% della popolazione nazionale. In tali Co-

muni, il numero di abitanti per ufficio postale risultava pari a 6.758, mentre nei Comuni rurali risultava pari a 1.962. È interessante rilevare, inoltre, che nei 288 Comuni in cui non sono presenti uffici postali risiedeva solo lo 0,14% della popolazione nazionale.

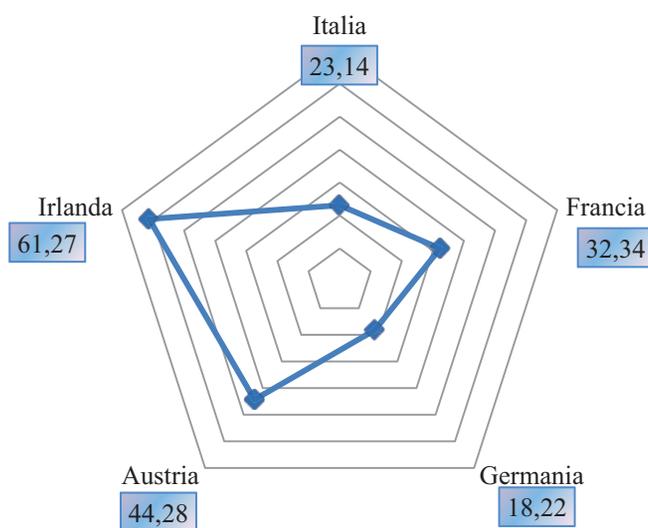
Al fine di operare un confronto sul grado di capillarità della rete postale, si è raffrontato il numero medio di abitanti serviti da un ufficio postale permanente in Italia e la dimensione media della relativa area coperta con i medesimi valori registrati in Austria, Francia, Germania e Irlanda nel 2013.

Dall'analisi di questi due indicatori emerge che la capillarità delle rete postale in Italia, sia in termini di popolazione servita (Figura 2.3.6), sia in termini di copertura (Figura 2.3.7), è confrontabile con quella degli altri Paesi considerati. In particolare: *i*) in termini di popolazione servita, la capillarità della rete postale assume valori simili in tutti i Paesi analizzati; *ii*) in termini di aree coperte, la rete postale italiana è più capillare rispetto a quella in Austria, Francia e Irlanda e di poco inferiore per capillarità a quella tedesca.



Fonte: dati Universal Postal Union (2013)

**Figura 2.3.6** - Numero medio di abitanti serviti da un ufficio postale permanente



Fonte: dati Universal Postal Union (2013)

**Figura 2.3.7** - Dimensione media (in km²) dell'area coperta da un ufficio postale permanente

Il numero di uffici postali presso i quali era possibile nel 2013 effettuare anche operazioni di natura bancaria o finanziaria, corrispondeva in Italia, in Austria e in Irlanda al 100% del totale degli uffici postali permanenti, mentre in Germania soltanto al 29%. Nell'ambito delle informazioni relative alla capillarità della rete di accesso, giova menzionare le 52.000 cassette di impostazione dell'operatore incaricato del servizio universale in Italia.

### *I servizi postali rientranti nel perimetro del servizio universale*

I prodotti postali che rientrano nel perimetro del servizio universale – gli invii ordinari fino a 2 kg e dei pacchi fino a 20 kg, gli invii raccomandati, gli invii assicurati e gli invii di posta massiva rientranti negli obblighi derivanti dalla normativa in atto – hanno generato nel 2014 ricavi per oltre 1,8 miliardi di euro, si tratta di un valore in diminuzione del 18% rispetto all'anno precedente (cfr. Tabella 2.3.3). Anche i volumi totali sono in calo, rispetto al 2013, del 19,1%.

Per quanto concerne i servizi che rientrano nel perimetro del servizio universale, la corrispondenza domestica, ossia quella che origina e termina all'interno dei confini nazionali, costituisce il 92,3% del totale.

In merito ai servizi di notifica degli atti giudiziari di cui alla legge n. 890/1982 e s.m.i. e le violazioni del codice della strada di cui all'art. 201 del d.l. n. 285/1992, affidati in esclusiva a Poste Italiane, tali servizi, che nel 2014 hanno generato ricavi pari a 327 milioni di euro (per un totale di oltre 45 milioni di pezzi inviati), registrano rispetto al 2013 una diminuzione dei ricavi e dei volumi totali pari rispettivamente al 4,1% ed al 2,8%.

### *Gli altri servizi postali*

Il mercato dei servizi postali che non rientrano nel perimetro del servizio universale è caratterizzato da una maggiore apertura alla concorrenza e da una maggiore capacità delle imprese che vi operano a sviluppare servizi innovativi e meglio rispondenti alle esigenze della domanda (si pensi, ad esempio, a servizi con consegna a data e ora certa), specie quella non residenziale (si pensi, in questo caso, agli invii multipli).

Per questa tipologia di servizi, nel 2014 si registra un aumento degli invii, rispetto al 2013, pari al 3,9%, accompagnato da un incremento ancora maggiore dei ricavi pari al 15,3% (cfr. Tabella 2.3.4). Il contributo della posta domestica al segmento dei servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale nel 2014 è stato pari al 64,7% del totale dei ricavi: di questi, la quota rappresentata dagli invii multipli è cresciuta rispetto all'anno precedente attestandosi intorno ad un valore superiore al 75%. Si evidenzia, infine, che gli invii singoli, pur rappresentando solo il 2,6% dei volumi, contribuiscono per il 23,8% ai ricavi degli invii domestici relativi ai servizi postali non inclusi nel servizio universale.

Passando alla concorrenzialità del mercato, l'analisi delle quote di mercato mostra che Poste Italiane, con una quota pari a circa il 75%, in crescita di 1,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente, continua a detenere una posizione di preminenza che risulta incontrastata dagli altri operatori, le cui quote di mercato sono, nella maggior parte dei casi, di dimensione marginale (Figura 2.3.8). L'elevata quota di mercato di Poste Italiane trova un riflesso diretto nel grado di concentrazione del mer-

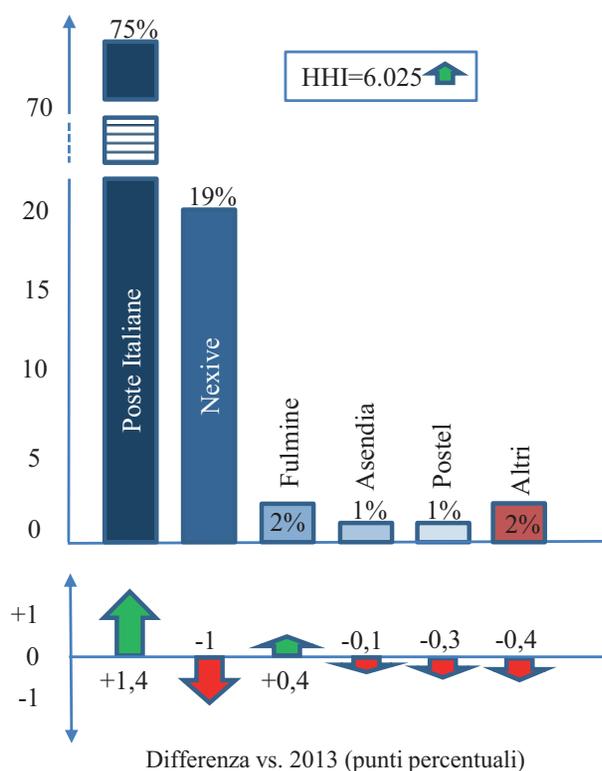
**Tabella 2.3.3** - Ricavi e volumi del servizio universale

	Ricavi (milioni €)		Volumi (milioni di invii)	
	2013	2014	2013	2014
Posta domestica	2.023	1.626	2.339	1.874
Posta transfrontaliera	225	218	171	156
Totale	2.248	1.844	2.510	2.030

**Tabella 2.3.4** - Ricavi e volumi dei servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale

	Ricavi (milioni €)		Volumi (milioni di invii)	
	2013	2014	2013	2014
Posta domestica	608	651	1.693	1.765
<i>di cui invii singoli</i>	162	155	44	45
<i>di cui invii multipli</i>	446	496	1.649	1.720
Posta transfrontaliera	68	78	61	58
Altro	196	277	n.d.	n.d.
Totale	872	1.006	1.754	1.822

cato, come misurato dall'indice HHI, che nel 2014 ha assunto un valore che, in leggero aumento rispetto all'anno precedente, ha raggiunto un livello elevato, superiore ai 6.000 punti.



**Figura 2.3.8** - Quote di mercato per i servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale nel 2014

### I servizi di corriere espresso

I corrieri espresso sono soggetti autorizzati che offrono un servizio espresso di corrispondenza e recapito pacchi contraddistinto dalla disponibilità di caratteristiche o servizi aggiuntivi, quali la maggiore velocità di recapito, l'affidabilità della spedizione, la possibilità di seguire l'invio durante tutte le sue fasi (*tracking*), la consegna a un orario predefinito e la conferma di avvenuta consegna.

In Tabella 2.3.5 sono riportati i ricavi ed i volumi dei servizi di corriere espresso relativamente agli ultimi due anni. È possibile osservare che al 2014 il mercato dei servizi di corriere espresso è composto, in volume, per oltre tre quarti da invii domestici (nazionali), che rappresentano circa la metà dei ricavi del comparto; gli invii diretti verso l'estero pur rappresentando solamente il 12,6% dei volumi, hanno generato il 40,7% dei ricavi dell'anno 2014. Complessivamente, nel biennio 2013-2014, si registra un aumento sia dei ricavi, sia dei volumi, a cui ha contribuito anche la diffusione dell'*e-commerce*, pari rispettivamente al 5,2% e al 5%.

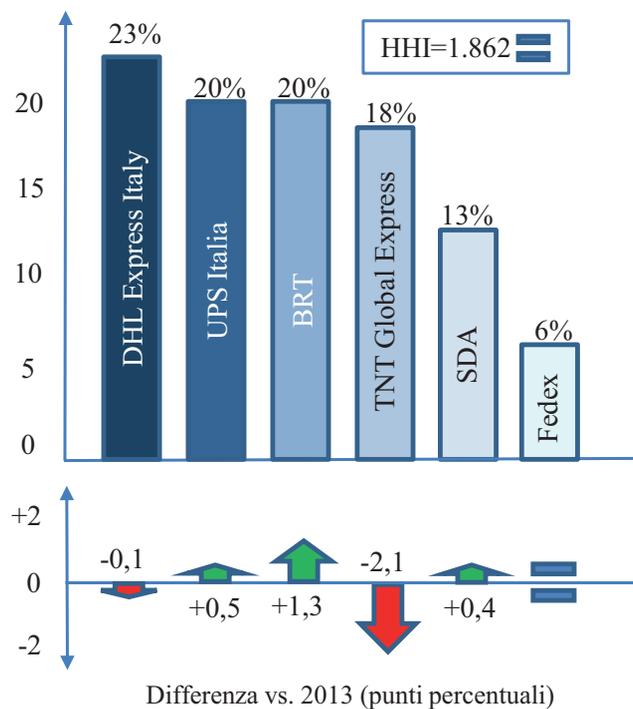
In tema di concorrenzialità del mercato dei corrieri espresso come misurata dalle quote di mercato, si registra l'assenza di un operatore dominante e la presenza di diverse aziende con quote di dimen-

**Tabella 2.3.5** - Ricavi e volumi dei servizi di corriere espresso

	Ricavi (milioni €)		Volumi (milioni di invii)	
	2013	2014	2013	2014
Corriere espresso nazionale	1.370	1.421	171	177
Corriere espresso in entrata	249	276	23	25
Corriere espresso in uscita	1.102	1.165	27	29
Totale	2.721	2.862	221	232

sione non trascurabile e fra loro comparabile (cfr. Figura 2.3.9). L'operatore riconducibile al gruppo Poste Italiane, SDA, è solamente il quinto operatore del settore in termini di quote di mercato, a testimonianza della difficoltà di raggiungere e mantenere in questo mercato le posizioni acquisite nel mercato

degli altri servizi postali. Per quanto concerne il grado di concentrazione del mercato, l'indice HHI per i servizi di corriere espresso si è attestato nel 2014 intorno ad un valore, pressoché stabile rispetto all'anno precedente, di 1.862 punti, che riflette la crescente dinamica competitiva.



**Figura 2.3.9** - Quote di mercato per i servizi di corriere espresso nel 2014

## CAPITOLO III

# La strategia dell'Autorità e le attività programmatiche



## Introduzione

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

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

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

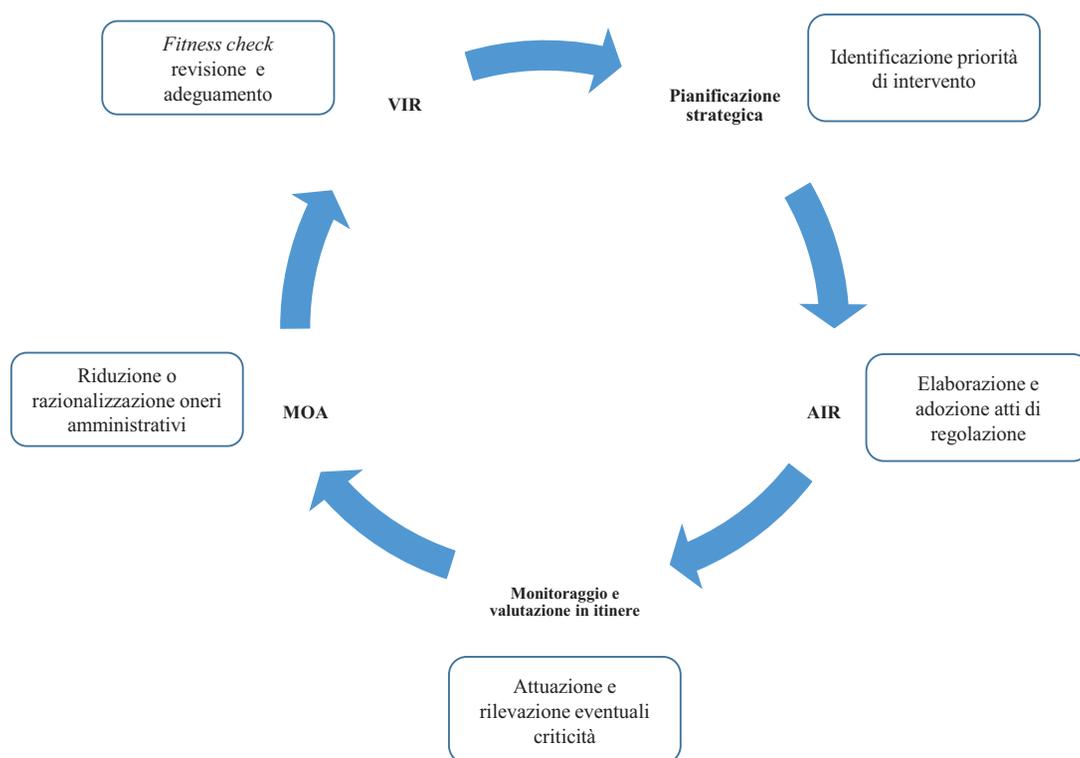


Figura 3.1 - Ciclo della regolazione e attività di valutazione

Al riguardo, si può rilevare come la scelta di fare precedere la valutazione dei risultati di un ciclo di regolazione all'identificazione degli obiettivi che dovranno alimentare quello successivo è in linea con gli indirizzi formulati dalla strategia europea di *better regulation*<sup>26</sup>. In tale contesto, in particolare, la Commissione ha adottato nel dicembre 2012 la Comunicazione *EU Regulatory Fitness* che ricostruisce il ciclo della regolazione secondo il principio "*evaluate first*", in virtù del quale la revisione o imposizione di nuove regole pubbliche dovrebbe fondarsi sulla valutazione del precedente assetto regolatorio e sulla pianificazione strategica di quello successivo<sup>27</sup>. Gli indirizzi formulati nella Comunicazione sono connotati da una maggiore attenzione alla valutazione come sistema ciclico di controlli e non come momento episodico, limitato alla fase *ex ante* del procedimento. In questa prospettiva, si propone di condurre valutazioni *ex post* (cosiddetto *fitness-check*), dirette a identificare gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci rinvenibili in un dato ciclo regolatorio, al fine di pianificare eventuali correttivi nei procedimenti di adozione e attuazione della legislazione europea e nazionale rilevante<sup>28</sup>. Nei recenti indirizzi della CE si sottolinea più volte l'esigenza di un arricchimento delle basi di dati necessari per la costruzione di indicatori quantitativi utili alla valutazione. In particolare, il Programma *Regulatory Fitness and Performance* (2014) sottolinea che, in ragione delle difficoltà operative riscontrabili nell'acquisizione di dati quantitativi per la valutazione di costi e benefici riferibili a singole decisioni, gli effetti della regolazione possono essere valutati con riferimento all'intero arco del ciclo regolatorio, utilizzando metodologie di analisi e monitoraggio per i diversi settori di attività, in corrispondenza della revisione periodica del quadro regolamentare o sulla base della tempistica che scandisce il ciclo regolatorio.

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

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

### 3.1 La verifica sui risultati della regolamentazione dell'Autorità

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

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

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

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

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

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

### **Lo stato di attuazione della pianificazione strategica 2015**

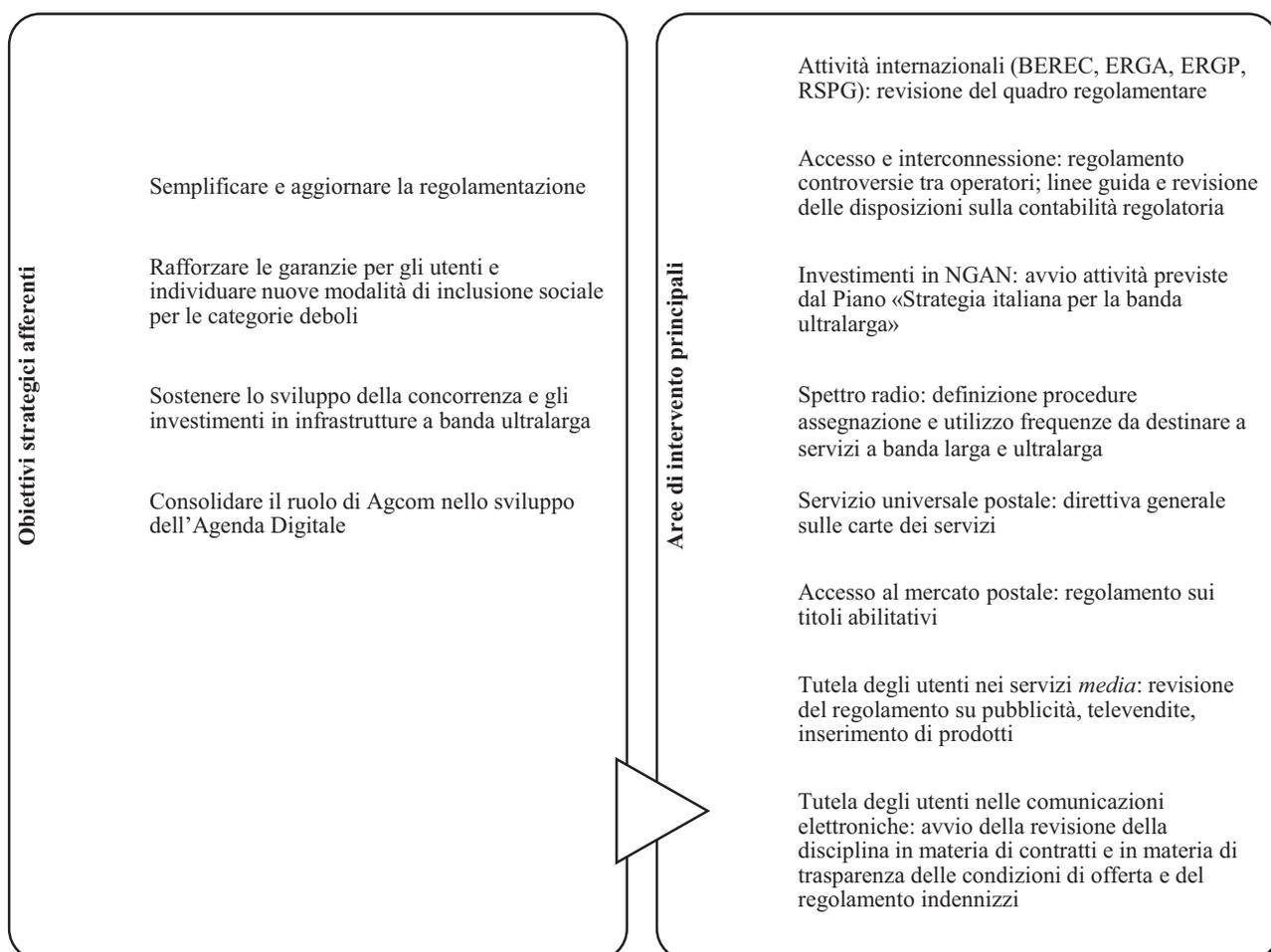
Il dettaglio delle azioni svolte dall'Autorità e dei provvedimenti adottati è stato fornito nel Capitolo I, mentre in questa parte è utile inquadrare l'operato di quest'ultimo anno alla luce sia delle priorità di

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

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

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

## **L'aggiornamento della regolamentazione**



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

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

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

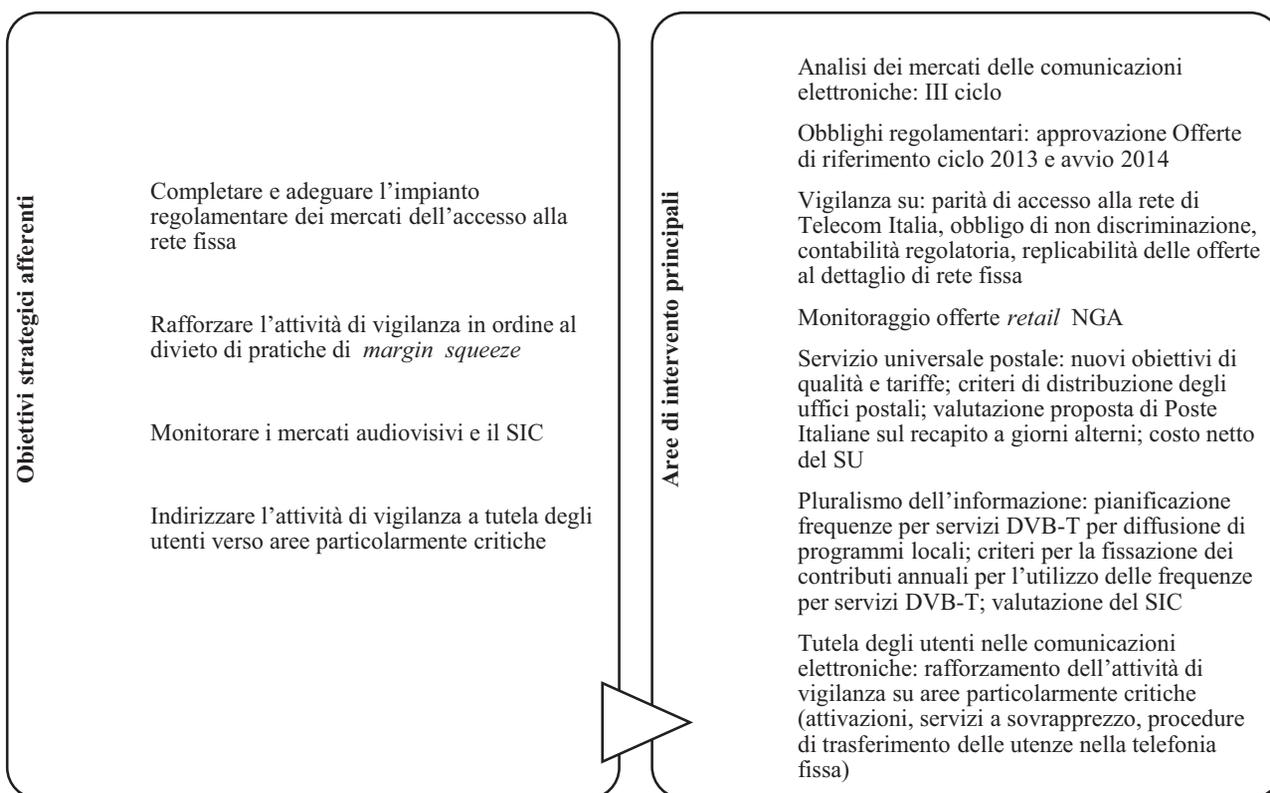
effettiva di connessione nelle aree interessate dai progetti di investimento; la realizzazione di un sistema informativo delle infrastrutture in coordinamento con il Ministero dello Sviluppo Economico e Infratel. Nell'ambito delle competenze sulla gestione dello spettro radio, invece, l'Autorità ha avviato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

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

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

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

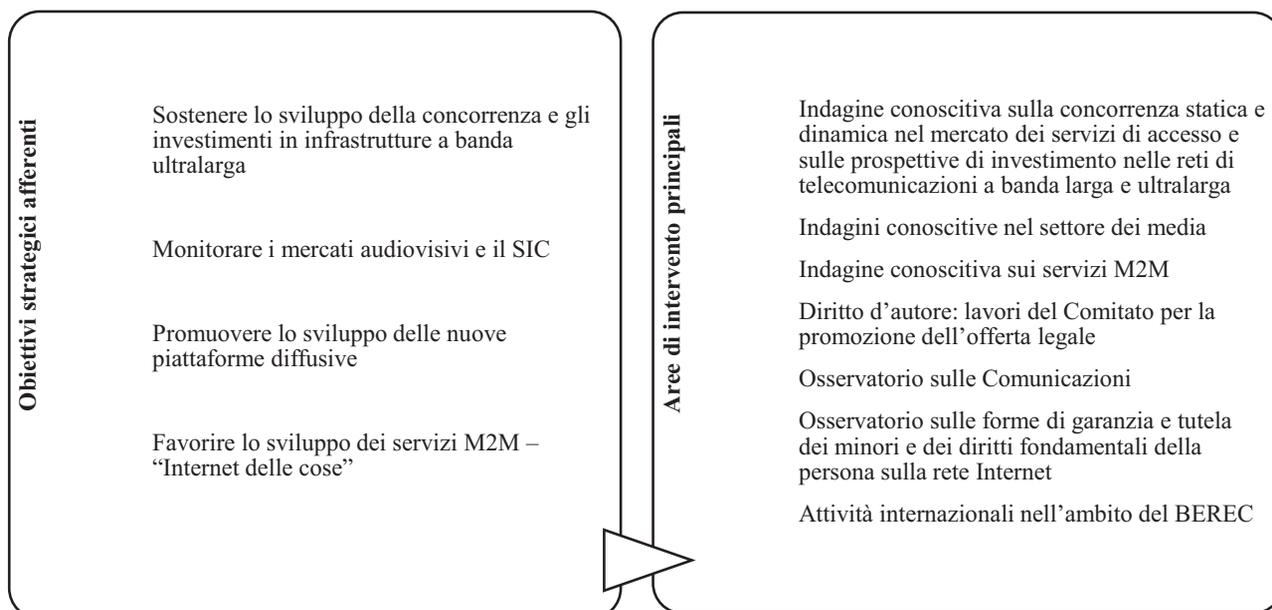
## Le attività di regolamentazione e vigilanza



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

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

## Le attività di analisi e monitoraggio del settore



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

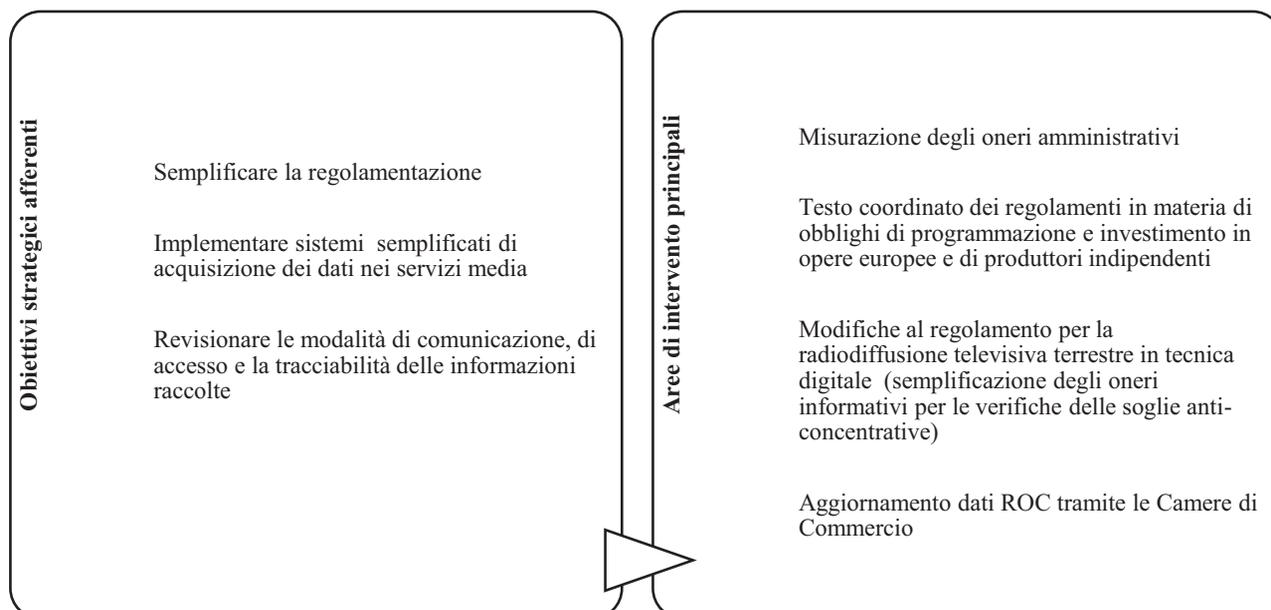
Per quanto riguarda le indagini conoscitive, queste sono state indirizzate principalmente sui servizi media, con l'obiettivo di esaminare l'adeguatezza della regolamentazione esistente rispetto all'evoluzione dell'offerta e della domanda (si vedano le indagini “Televisione 2.0 nell'era della convergenza”,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

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

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

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

## La semplificazione della disciplina di settore



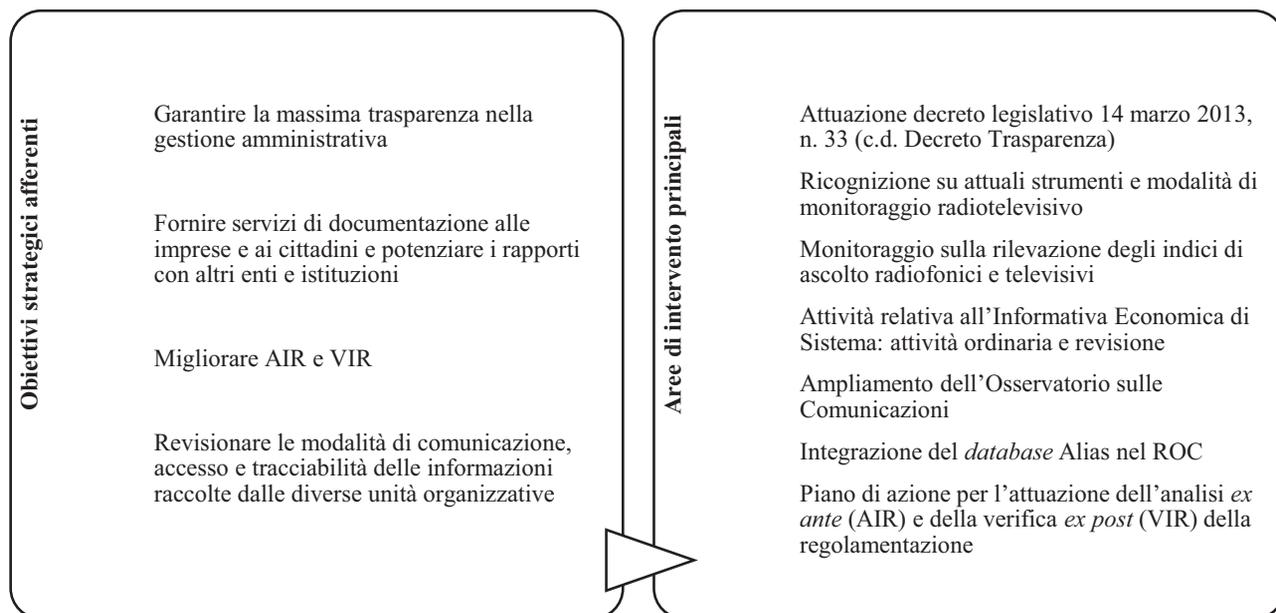
Per rendere la regolamentazione più chiara e meno onerosa per gli attori dei mercati, l’Autorità ha proseguito nella semplificazione della regolamentazione. A livello generale, è stato avviato un procedimento per la misurazione degli oneri amministrativi (delibera n. 121/15/CONS) con l’obiettivo di identificare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

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

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

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

## La trasparenza e l'efficacia dell'Amministrazione



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La verifica dei risultati sui settori di intervento**

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

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

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

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

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

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

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

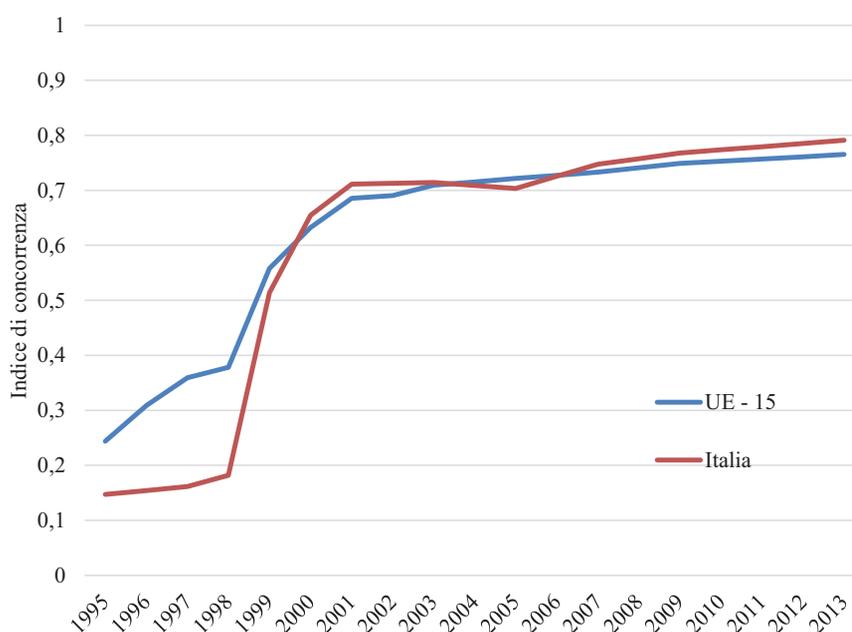
Circoscritti gli obiettivi generali, per verificare lo stato di avanzamento lungo la strada del loro raggiungimento, nel seguito ci si soffermerà sulle tre macro-aree della concorrenza, della tutela dei consumatori, del pluralismo. A tal fine si analizzerà la dinamica di alcune variabili chiave, che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

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

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

### a) Le telecomunicazioni

Per quanto riguarda lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni, una rappresentazione complessiva può derivarsi dall'andamento di uno degli indici prodotti dall'OCSE sui settori regolamentati nei Paesi membri<sup>29</sup>. In particolare, l'indice qui proposto descrive l'evoluzione del livello di concorrenza in Italia e nell'Unione europea (considerando 15 Paesi) (Figura 3.1.1) e mostra come l'Italia sia partita, nel 1995, da un livello di concorrenzialità del mercato inferiore alla media europea, del quale si è poi registrato un decisivo incremento in corrispondenza del 1998, anno in cui l'Autorità è divenuta operativa e con essa l'insieme



Fonte: dati OCSE 2013

**Figura 3.1.1** - Evoluzione della concorrenza nelle telecomunicazioni

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

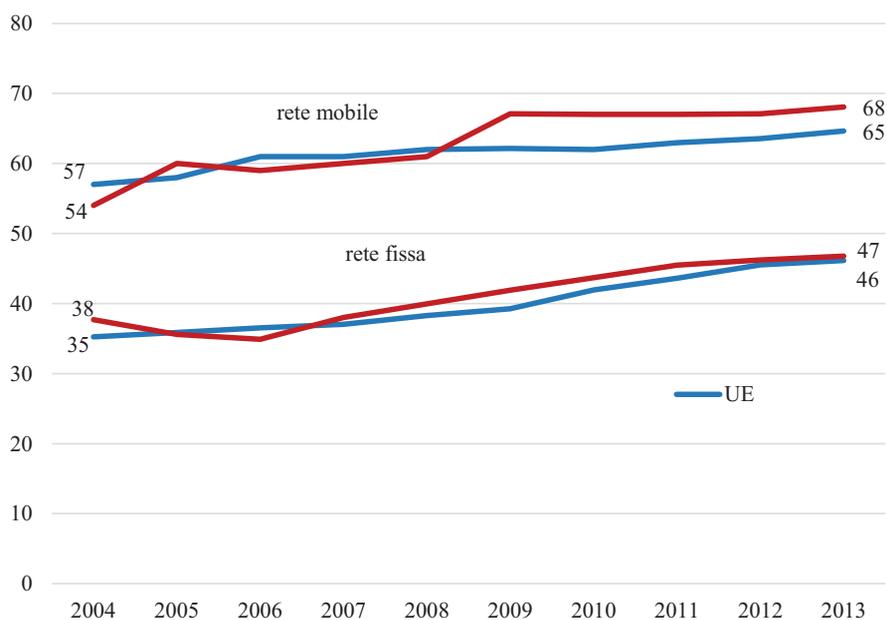
delle misure regolamentari definite a livello comunitario. Da quel momento la concorrenzialità dei mercati è ulteriormente aumentata per poi allinearsi e superare i livelli medi europei<sup>30</sup>.

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

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

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

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



Fonte: dati aziendali e della Commissione europea

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

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

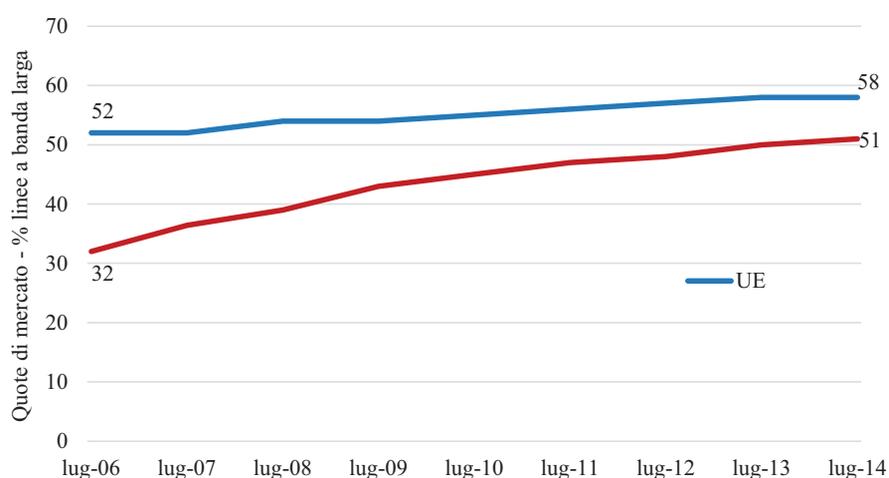
Progressi in termini di concorrenza sono riscontrabili nel tempo anche per i servizi *broadband* di rete fissa (Figura 3.1.3). Sebbene, infatti, l'Italia mostri una quota di mercato degli operatori alternativi più bassa di quella media europea, essenzialmente per motivi di *legacy* dovuti alla presenza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

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

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

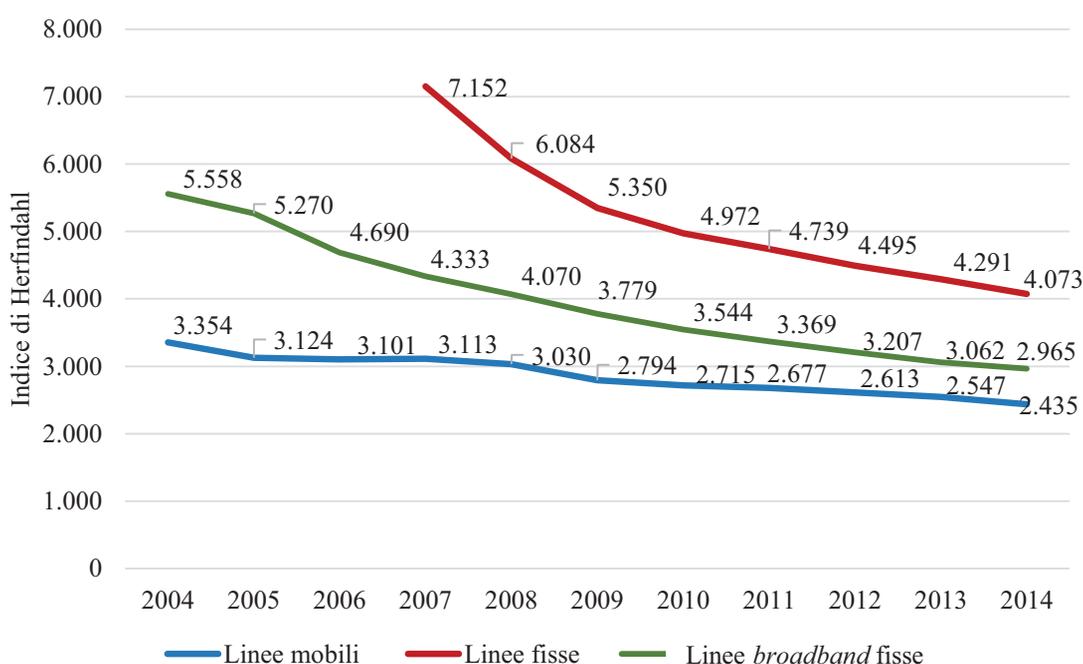
Naturalmente i livelli di concentrazione restano più elevati di quelli riscontrabili in altri settori dell'economia, ciò tuttavia è riconducibile in larga parte alle caratteristiche strutturali dell'industria delle telecomunicazioni che resta caratterizzata da elevati costi fissi, spesso irrecuperabili,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

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



Fonte: dati aziendali e della Commissione europea

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



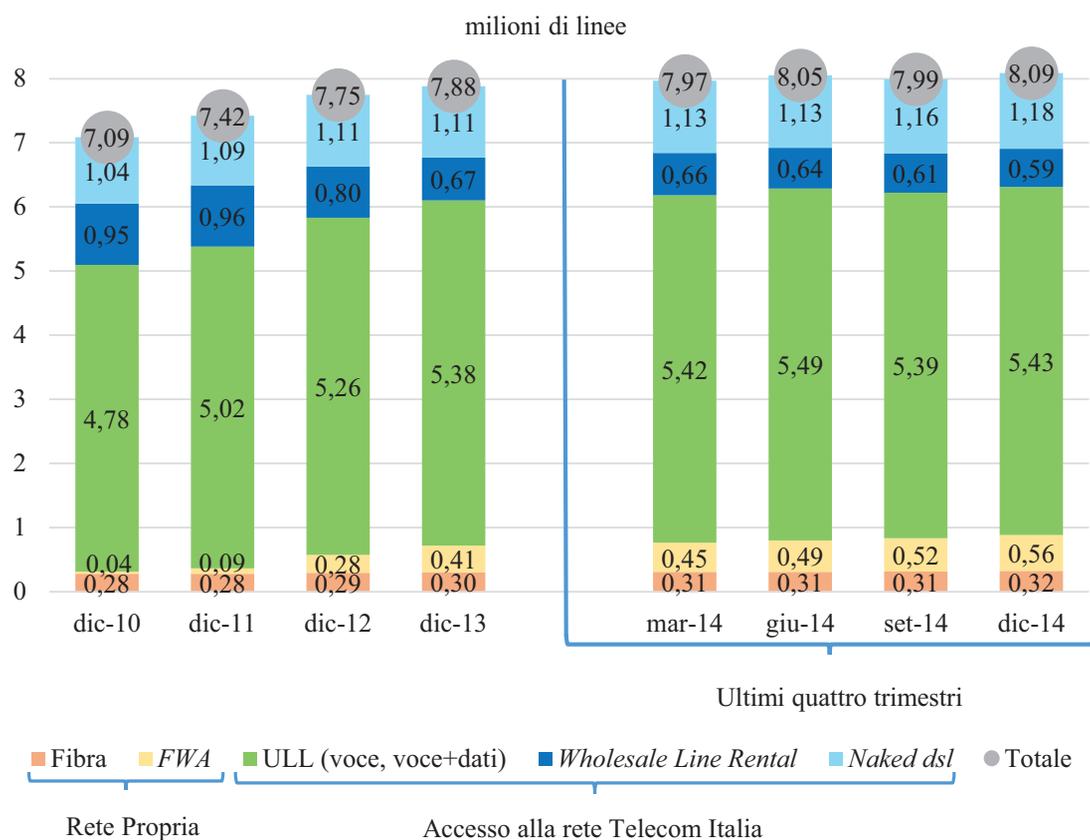
**Figura 3.1.4** - Concentrazione nelle telecomunicazioni

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

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

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

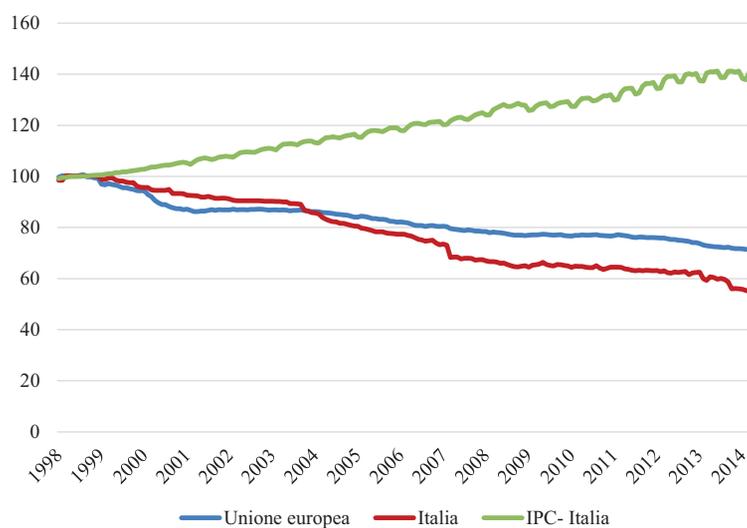
L'aumento della concorrenza nei mercati si riflette sui prezzi dei servizi finali (Figura 3.1.6). Infatti, il settore ha visto in Italia una notevole e progressiva diminuzione dei prezzi, che si è realizzata in modo significativo sin dal 1998, dall'avvio del processo di liberalizzazione, tanto che l'indice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



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

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

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



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

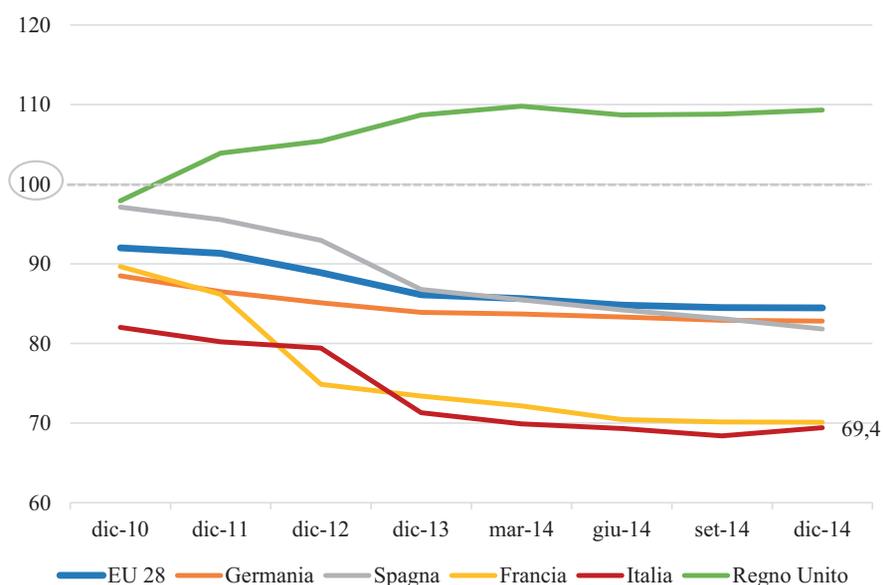
i prezzi si è accentuata a partire dal 2012, anno in cui l'indice scende al di sotto anche del valore della Francia che, insieme con l'Italia, è il Paese con l'andamento più virtuoso.

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

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

l'Indice di Qualità Globale (IQG), introdotto dalla delibera n. 328/10/CONS, quale indicatore sintetico della qualità offerta dal fornitore incaricato del servizio universale, registra un andamento crescente in linea con i valori fissati dall'Autorità, con risultati significativamente superiori rispetto a quelli minimi prefissati<sup>31</sup> (Figura 3.1.9).

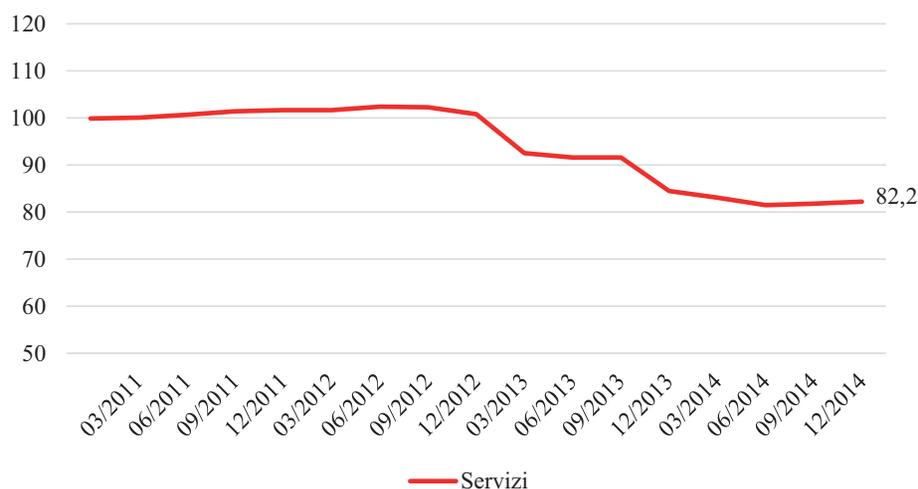
Per quanto riguarda la qualità dei servizi a banda larga su rete fissa e mobile, la velocità di *download* nominale è un indicatore largamente utilizzato a livello internazionale e permette quindi comparazioni tra Paesi. Il confronto tra i dati nazionali della percentuale di linee *broadband* fisse per classe di velocità e il dato europeo (Figura 3.1.10) mette in evidenza da un lato i progressi nell'infrastrutturazione e nel miglioramento della qualità dei servizi, dall'altro il noto divario tra il nostro Paese e l'Unione europea, soprattutto per ciò che riguarda le linee con velocità superiore a 10 Mbps<sup>32</sup>.



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

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

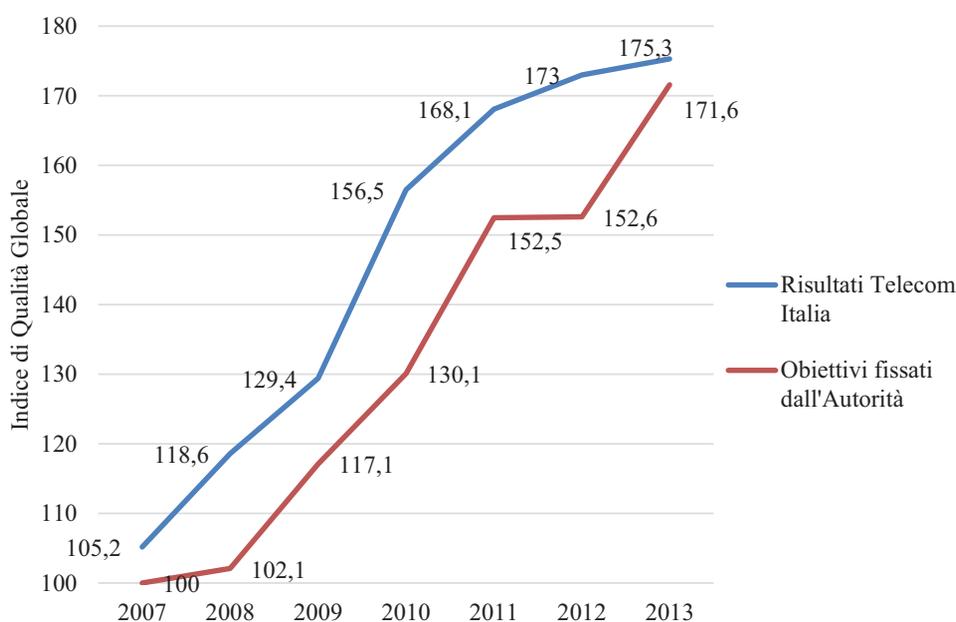
<sup>32</sup> Per avere un'informazione più dettagliata sulla *performance* effettiva dei servizi, è possibile consultare i dati messi a disposizione dal progetto Misura Internet. Per i servizi a banda larga su rete fissa i valori statistici comparativi sono reperibili sul sito [www.misuraInternet.it](http://www.misuraInternet.it).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



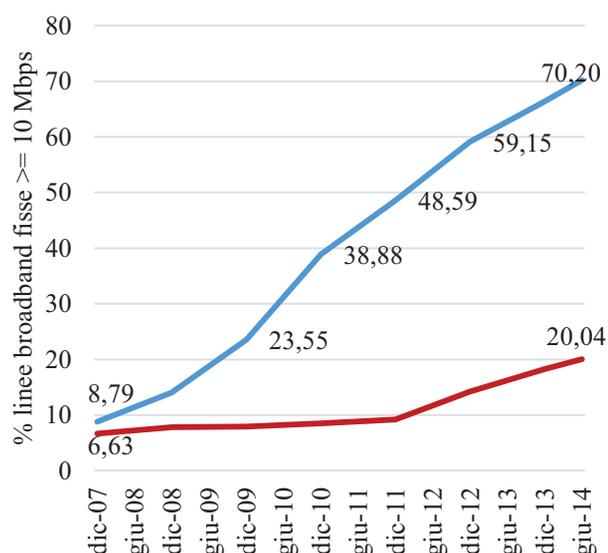
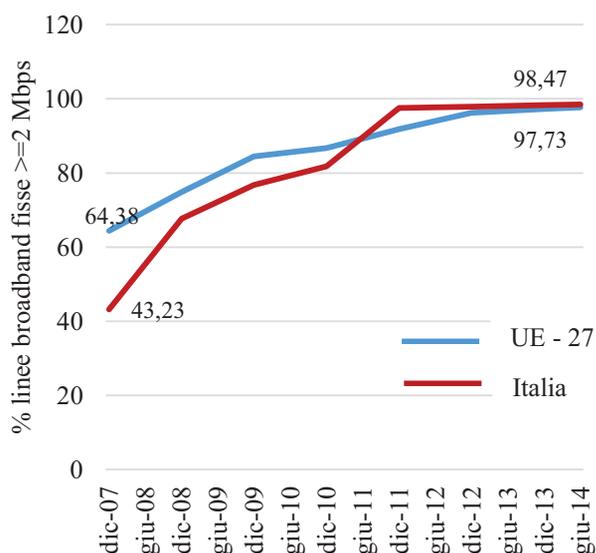
**Figura 3.1.8** - Evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo in Italia - telecomunicazioni mobili (2010 = 100)

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

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



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



Fonte: Digital Scoreboard

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

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

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

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

### b) Il sistema dei media

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

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

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

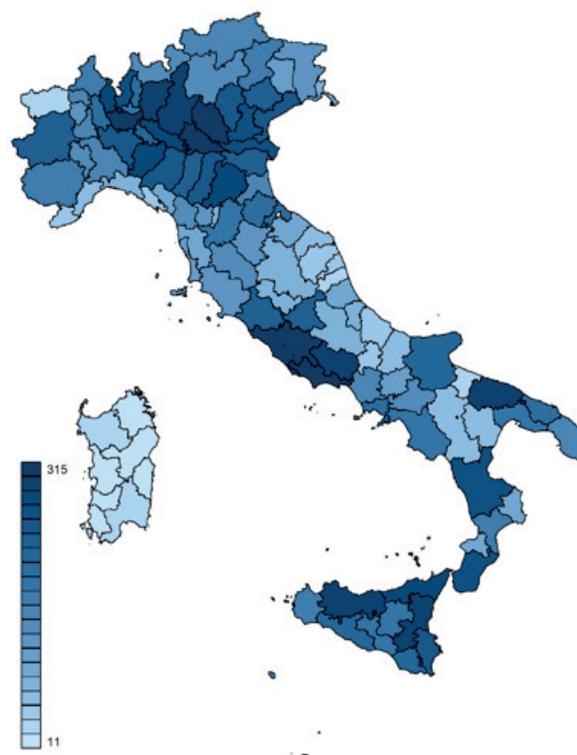
Stante la multidimensionalità del concetto di pluralismo e la conseguente complessità e varietà di strumenti di intervento a sua tutela, una valutazione sullo stato del pluralismo si serve di più indicatori, qualitativi e quantitativi, sia di natura economica sia di natura sociale. Mentre nel Capitolo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

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

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

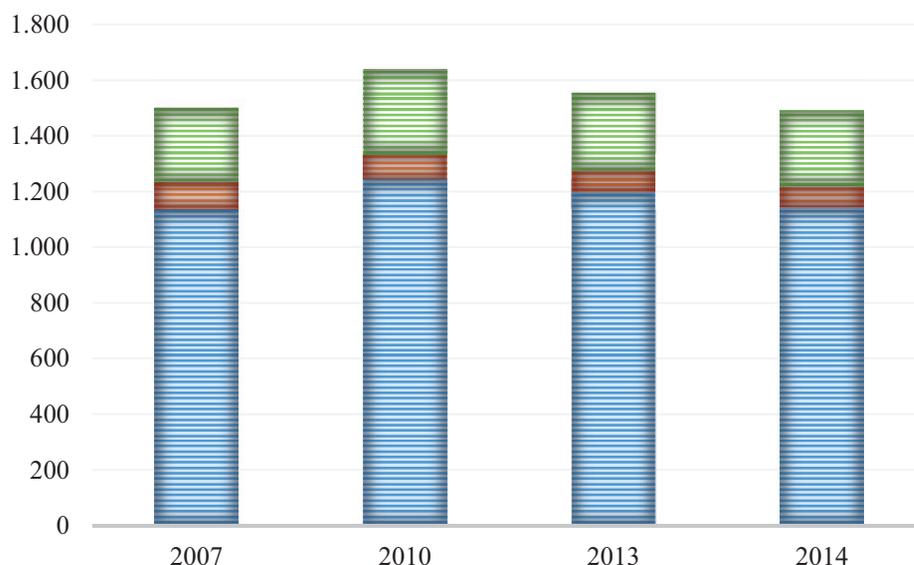
tura dei costi riferibili a tale componente, si rileva un incremento degli investimenti nel triennio 2007-2010, per poi assistere ad una marcata e strutturale riduzione negli ultimi quattro anni. Si rileva che l'andamento degli investimenti sottostanti l'informazione appare seguire quello dei ricavi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

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



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

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



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

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

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

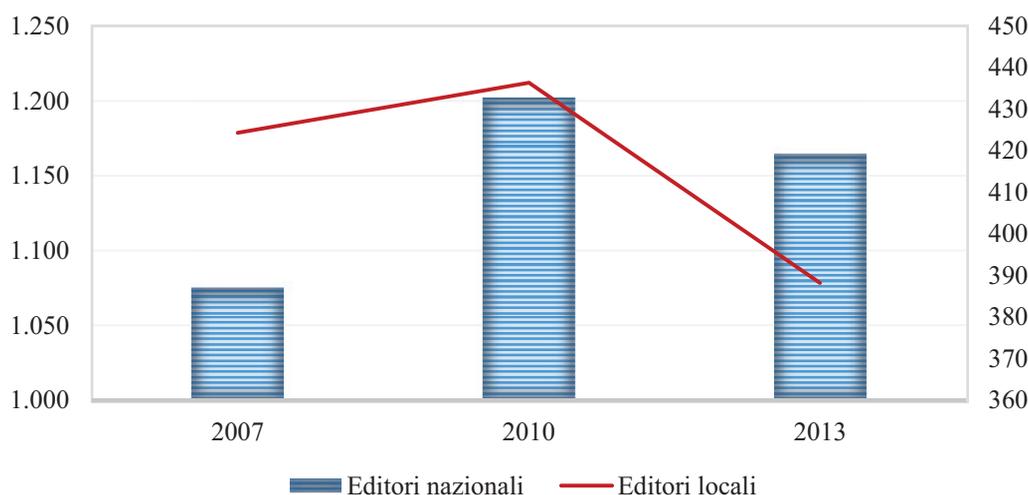
Anche dal punto di vista della domanda sussistono profonde differenze a seconda del mezzo in-

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

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

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

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



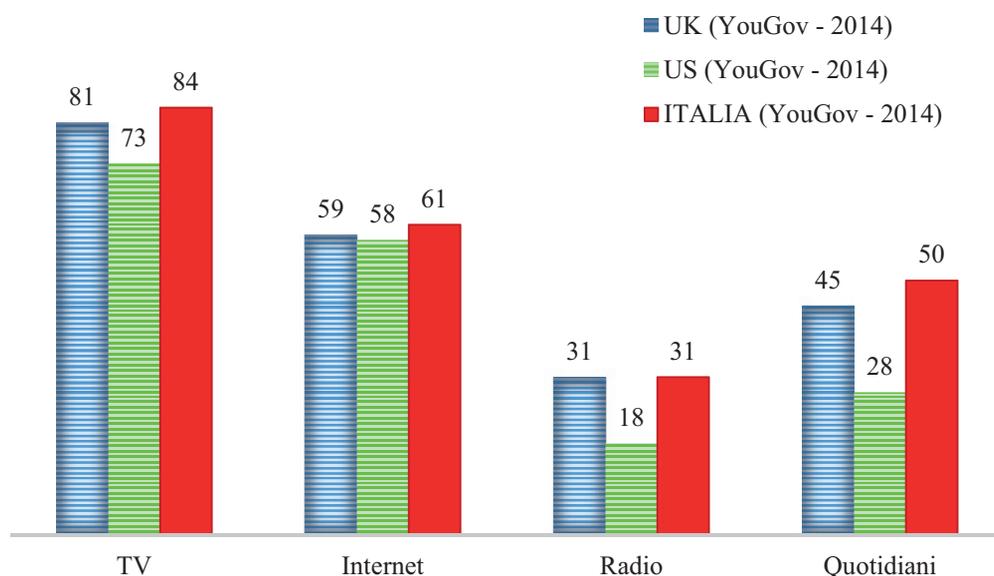
**Figura 3.1.13** - Investimenti in informazione: editori nazionali vs. editori locali (mln €)

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

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

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

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



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

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

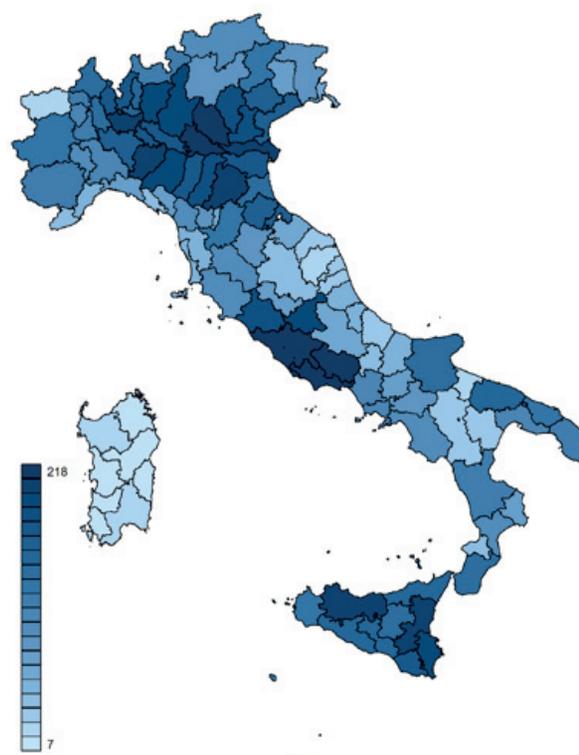
**Tabella 3.1.1** - Mezzi più utilizzati ai fini dell'informazione politica (2013)

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

Fonte: dati SWG

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

Infatti, focalizzando l'attenzione sulle *audience*, la concentrazione, seppur ancora piuttosto elevata (RAI e Mediaset detengono il 70% degli ascolti), si riduce nel tempo, come mostrano i valori dell'indice HHI e dell'altro indice Rapporto di Concentrazione (CR<sub>2</sub>) riportati nella Tabella 3.1.2. In tal senso, l'azione regolamentare dell'Autorità appare aver



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

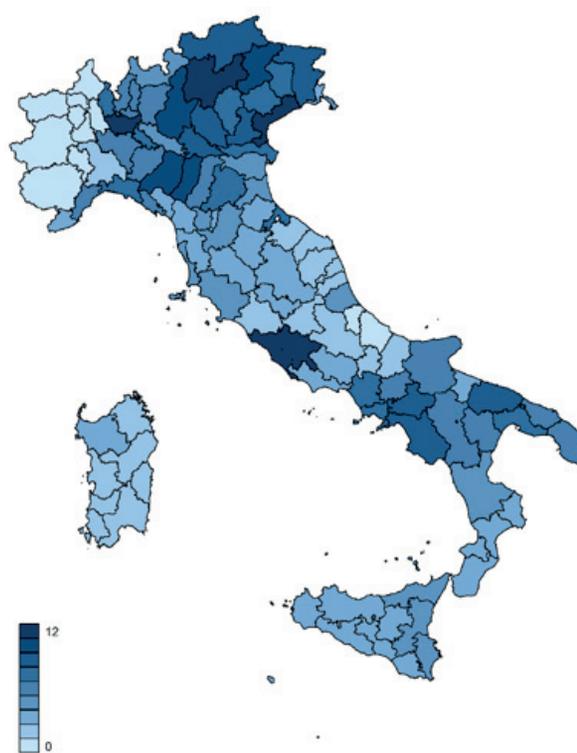
accompagnato una sensibile riduzione della concentrazione degli ascolti, con una riduzione dell'indice HHI di oltre 500 punti in quattro anni.

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

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

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

Diversamente da quello televisivo, il mercato dell'editoria quotidiana appare poco concentrato ( $HHI < 1.000$ ), essendo caratterizzato dalla presenza di due gruppi editoriali principali (Gruppo Editoriale L'Espresso e RCS Mediagroup) che presentano quote (in volume) inferiori al 20% (limite fissato dalla legge su cui vigila l'Autorità) e da un elevato numero di soggetti nazionali e locali (Figura 3.1.17). Di conseguenza, le principali criticità del mercato dei quotidiani non appaiono legate agli assetti competitivi, quanto piuttosto alla sua capacità di tenuta dinamica ed al fallimento delle politiche di sostegno pubblico, con particolare riferimento a quelle relative ai contributi all'editoria, su cui l'Autorità è attivamente intervenuta in questi anni, sia con segnalazioni<sup>33</sup>, sia attraverso l'esercizio delle sue prerogative istituzionali (in materia di trasparenza degli assetti proprietari)<sup>34</sup>.



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

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

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

Fonte: dati Auditel

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

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

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

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

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

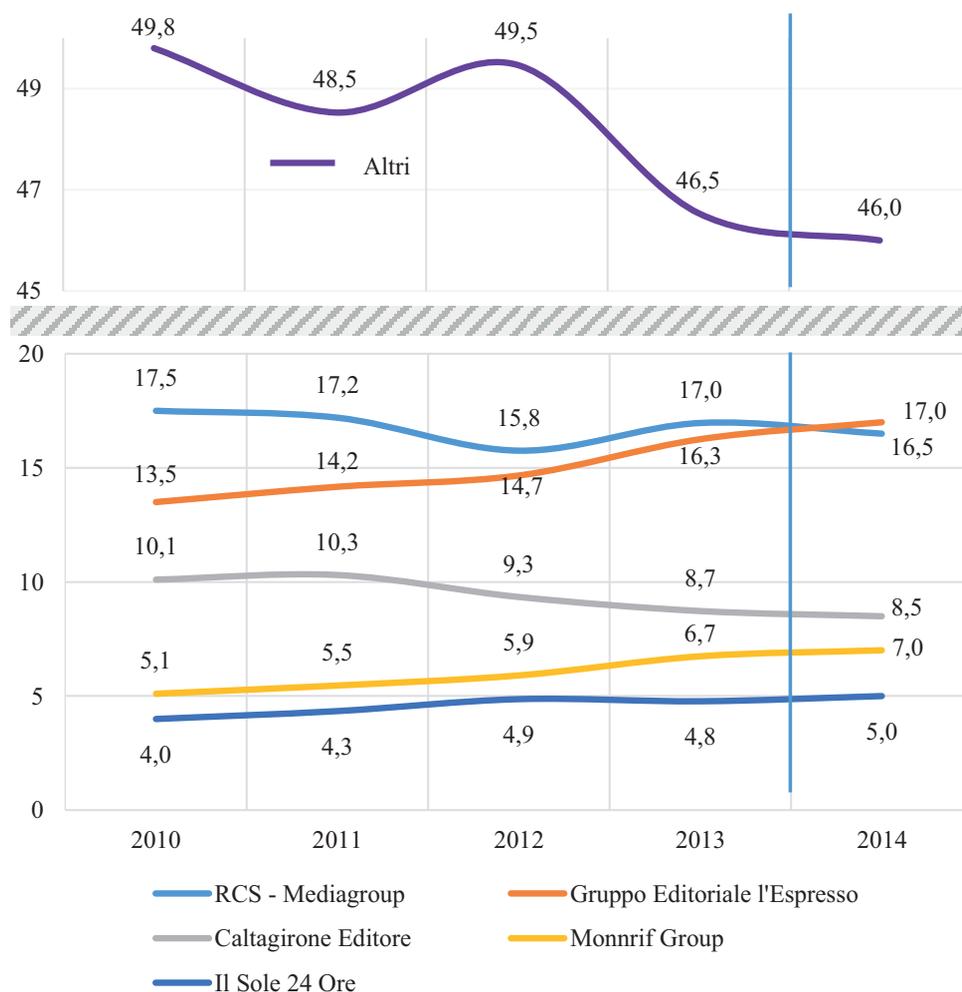
Come visto in precedenza, importante e crescente è il ruolo svolto da Internet come mezzo che usano i cittadini per informarsi. Internet è utilizzato in maniera crescente anche quale mezzo complementare per la predisposizione dell'offerta commerciale degli operatori tanto televisivi quanto editoriali,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

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

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

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

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



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

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

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

Fonte: dati SWG

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

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

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

### c) I servizi postali

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

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

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

**Tabella 3.1.5 - Gli interventi dell'Autorità nel settore postale**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

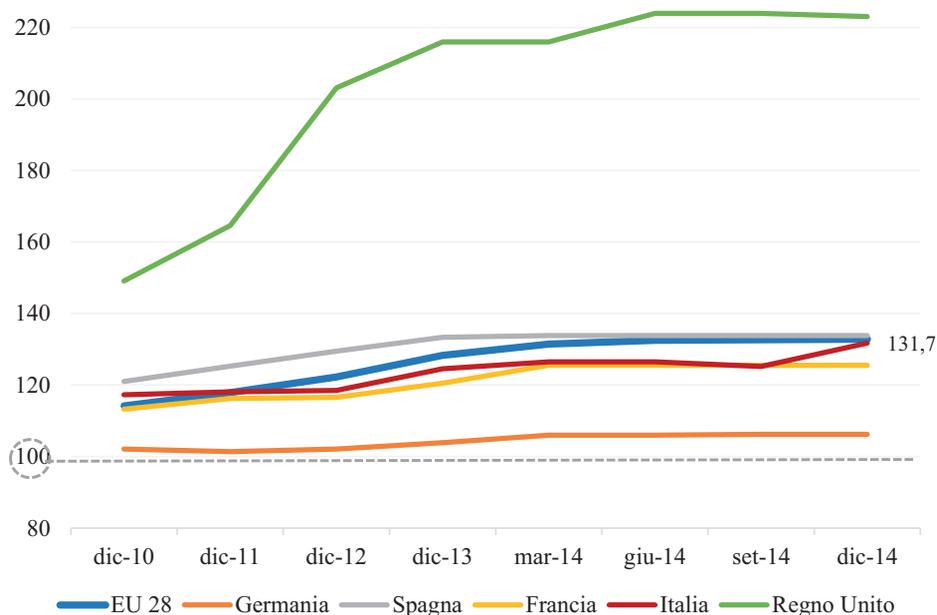
Nonostante il settore, come sopra esposto, sia ancora in una prima fase di apertura alla concorrenza – soprattutto, per quanto visto, il mercato dei servizi postali – si registra un aumento del numero di operatori attivi. Al riguardo, i dati forniti dal Ministero dello sviluppo economico mostrano che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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

incentivante per colmare il divario con i maggiori paesi europei.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Promozione della concorrenza mediante un'efficace regolazione dell'accesso alla rete dell' <i>incumbent</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quota detenuta da Telecom Italia nel mercato dell'accesso</li> <li>Indice HHI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gli indicatori forniscono una misura dell'efficacia della regolamentazione dell'accesso alla rete dell'<i>incumbent</i> nella promozione della concorrenza</li> </ul>
Aumento del benessere dei consumatori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indice dei prezzi dei servizi di comunicazioni (Istat)</li> <li>Prezzi medi <i>consumer</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'andamento dei prezzi medi al dettaglio fornisce indicazioni circa l'efficacia della regolamentazione sul <i>welfare</i> dei consumatori</li> </ul>
Sviluppo di reti e servizi NGA	<ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Rapporto tra incremento della domanda ULL / incremento della domanda <i>bitstream</i> + il WLR; (ii) domanda di servizi intermedi <i>sub-loop</i>, ULL e VULA</li> <li>Copertura NGA</li> <li>Penetrazione dei servizi NGA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gli indicatori misurano l'efficacia della regolamentazione nel favorire la risalita nella scala degli investimenti</li> <li>Misura il grado di copertura della rete FTTC in termini di unità immobiliari, al fine di valutare l'efficacia della regolamentazione nella risalita della scala degli investimenti</li> <li>Misura il numero di attivazioni FTTC al fine di verificare l'efficacia della regolazione nello stimolare la domanda di servizi NGA (<i>incumbent</i> + OAO)</li> </ul>
Conseguimento degli obiettivi di sviluppo della banda larga e ultralarga fissati dall'Agenda Digitale UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentuale di popolazione servita da connessioni a Internet con velocità &gt;30 Mbps</li> <li>Percentuale di popolazione servita da connessioni a Internet con velocità &gt;100 Mbps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gli indicatori misurano l'efficacia delle misure apprestate al fine di incentivare gli investimenti in banda larga e ultralarga</li> </ul>
Efficiente allocazione delle risorse scarse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Copertura delle reti mobili</li> <li>Realizzazione delle reti LTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gli indicatori misurano l'efficacia degli strumenti di pianificazione e assegnazione delle radiofrequenze e, indirettamente, della capacità di cooperazione istituzionale per la definizione di efficaci politiche di regolamentazione dello spettro radio in ambito internazionale (ITU), europeo (RSPG, CEPT) e nazionale (rapporti col MISE).</li> </ul>

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

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

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

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

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

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

**Tabella 3.2.2** - Piano di monitoraggio per la tutela del consumatore

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Garantire trasparenza sulle offerte e la qualità dei servizi di comunicazioni elettroniche	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rispondenza agli obiettivi generali di qualità dei servizi di telefonia fissa e mobile (compresi servizi di <i>call center</i>)</li> <li>Rispondenza ai parametri di qualità garantiti nei contratti di accesso a Internet (rilevati attraverso Misura Internet fisso e mobile)</li> <li>Numero di reclami proposti attraverso la procedura elettronica di Misura Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gli indicatori consentono di misurare l'efficacia della regolamentazione in materia di qualità dei servizi</li> <li>Attraverso le campagne di monitoraggio della QoS di Misura Internet fisso e mobile l'Autorità garantisce trasparenza e comparabilità delle offerte, ed è in grado di valutare la qualità delle principali offerte degli operatori.</li> <li>L'analisi dei reclami mediante la procedura elettronica fornisce anche indicazioni sull'efficacia della regolamentazione in materia di qualità</li> </ul>
Garantire strumenti di tutela del consumatore nel settore audiovisivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>% di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione</li> <li>Provvedimenti sanzionatori in materia di pubblicità ingannevole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misura l'efficacia del sistema di tutele adottato dall'Autorità in materia di diritto d'autore. La variazione nel tempo nella percentuale di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozioni può essere altresì indicativa dell'efficacia deterrente del sistema sanzionatorio e delle misure apprestate per la promozione dell'offerta legale</li> <li>Misurano l'efficacia delle regole a tutela di consumatori e utenti in materia di pubblicità ingannevole</li> </ul>
Tutela dei diritti digitali degli utenti in rete	<ul style="list-style-type: none"> <li>Numero di codici di autoregolamentazione e co-regolamentazione adottati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fornisce indicazioni sull'efficacia delle misure adottate dall'Autorità nella promozione di un'adesione volontaria o negoziata degli operatori del mercato al rispetto dei diritti digitali</li> </ul>
Garantire strumenti di tutela del consumatore nel settore dei servizi postali	<ul style="list-style-type: none"> <li>Numero di reclami, segnalazioni e controversie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La variazione temporale nel numero e nella casistica di reclami/segnalazioni e controversie consente di valutare l'efficacia della regolazione in materia di qualità dei servizi postali e del servizio universale</li> </ul>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seppur in linea con le indicazioni metodologiche della Commissione, la valutazione di *regulatory fitness* condotta nell'ambito della relazione annuale 2015 risente dell'assenza di una rilevazione sistematica di dati quantitativi per il popolamento degli indicatori dell'impatto e dei risultati dell'azione del regolatore<sup>35</sup>. A questa problematica l'Autorità intende far fronte, per il prossimo ciclo di regolazione, collegando gli obiettivi di miglioramento dell'applicazione di AIR e VIR con interventi di carattere sistemico sulle attività di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi. Il perseguimento di questo obiettivo non può prescindere, peraltro, da un contestuale programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese regolate per effetto di obblighi informativi già esistenti, che l'Autorità ha avviato con delibera n. 121/15/CONS, anche al fine di valutare la possibilità di interventi di riordino e razionalizzazione (Tabella 3.2.5). Tale programma fa da sfondo, pertanto, a una strategia complessiva di riorganizzazione dei processi di raccolta, classificazione ed elaborazione di dati e informazioni, le cui principali linee di intervento sono descritte nel paragrafo successivo (par. 3).

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

**Tabella 3.2.3** - Piano di monitoraggio per il settore audiovisivo

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Promuovere la concorrenza ed il pluralismo nel settore dei servizi media audiovisivi (infrastrutture e servizi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quote di mercato nel SIC e nei relativi mercati rilevanti, HHI</li> <li>• Numero canali/programmi/testate anche a livello locale</li> <li>• Numero fonti informative (testate informative Tv, radio, quotidiani, periodici, <i>web</i>) a livello locale e nazionale</li> <li>• <i>Audience</i></li> <li>• Tirature quotidiani e periodici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'insieme di questi indicatori consente di misurare l'efficacia del quadro normativo e regolamentare ai fini del mantenimento e della promozione della concorrenza nel SIC e di verificare, altresì, l'impatto delle regole sulla dinamica competitiva tra fornitori di servizi radiotelevisivi tradizionali e servizi/piattaforme Internet per la distribuzione di contenuti digitali</li> </ul>
Garanzia del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di procedimenti sanzionatori - <i>par condicio</i> e tutela del pluralismo</li> <li>• Numero di procedimenti sanzionatori - diritti sportivi</li> <li>• Numero di procedimenti sanzionatori - obblighi di programmazione</li> <li>• Numero di procedimenti sanzionatori - pubblicità</li> <li>• Obblighi specifici di servizio pubblico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'insieme di questi indicatori consente una valutazione circa l'impatto delle regole sul pluralismo interno ed esterno</li> </ul>
Efficiente allocazione delle risorse scarse destinate ai servizi radiotelevisivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copertura delle reti nazionali e locali radiotelevisive</li> <li>• Realizzazione di reti in digitale terrestre con <i>standard</i> DVB T2</li> <li>• Realizzazione di reti radiofoniche digitali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli indicatori misurano, nel complesso, la capacità di garantire un uso efficiente dello spettro radio mediante l'aggiornamento dei piani di assegnazione delle frequenze per il settore televisivo e della regolamentazione delle condizioni di cessione della capacità trasmissiva</li> </ul>

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

**Tabella 3.2.4** - Piano di monitoraggio per il settore postale

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Promuovere la concorrenza nel settore dei servizi postali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero operatori</li> <li>• Ricavi e volumi</li> <li>• Punti di accesso alla rete postale</li> <li>• Quote di mercato e HHI</li> <li>• Prezzi <i>retail</i></li> <li>• Prezzi alla produzione</li> <li>• Indicatori di qualità del servizio postale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'insieme di questi indicatori misura l'efficacia delle regole adottate per favorire l'apertura dei mercati alla concorrenza</li> </ul>

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

Priorità strategiche	Indicatori	Descrizione
Migliorare la qualità delle regole e dei processi decisionali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di procedimenti conclusi nei termini in rapporto ai procedimenti avviati</li> <li>• Numero di segnalazioni / denunce gestite in rapporto al totale delle istanze ricevute</li> <li>• Numero di riunioni e delibere adottate dall'organo di vertice</li> <li>• Grado di applicazione degli istituti di valutazione (AIR, VIR, MOA) nei processi decisionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'insieme di questi indicatori misura l'efficacia delle misure adottate per rendere più efficiente, efficace e trasparente l'azione amministrativa dell'Autorità</li> </ul>

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

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

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

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

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

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

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



Figura 3.3.1 - Linee di intervento strategiche dell'Autorità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In sintesi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In sintesi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In sintesi:

### TUTELA DELL'UTENZA E DELLE CATEGORIE DEBOLI

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

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

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

In sintesi:

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

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

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

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

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

In sintesi:

#### EFFICIENTE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE SCARSE: FREQUENZE, NUMERAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In sintesi:

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

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

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

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

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

In sintesi:

#### ULTERIORE RAFFORZAMENTO DEL RUOLO AGCOM NELL'AMBITO DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

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



## CAPITOLO IV

# L'organizzazione dell'Autorità e le relazioni con le istituzioni



#### 4.1 Il nuovo assetto organizzativo ispirato all'efficienza

##### La nuova organizzazione dell'Autorità

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha completato il percorso finalizzato a rivedere ed innovare la propria struttura organizzativa, al fine di adeguarla alle profonde trasformazioni dei mercati di competenza ed al mutato contesto istituzionale. Dal 15 gennaio 2015 è infatti operativo il nuovo assetto delle strutture di primo e secondo livello

dell'Autorità (rispettivamente Direzioni/Servizi e Uffici), approvato all'unanimità dal Consiglio con delibera n. 534/14/CONS recante la "Nuova organizzazione degli uffici dell'Autorità" e successivamente attuato con delibera n. 628/14/CONS per l'individuazione degli Uffici di secondo livello (Figura 4.1.1). Il percorso di definizione della nuova articolazione interna, recepita nel "Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità" con delibera n. 569/14/CONS, ha richiesto un'approfondita analisi della organizzazione dell'Autorità.

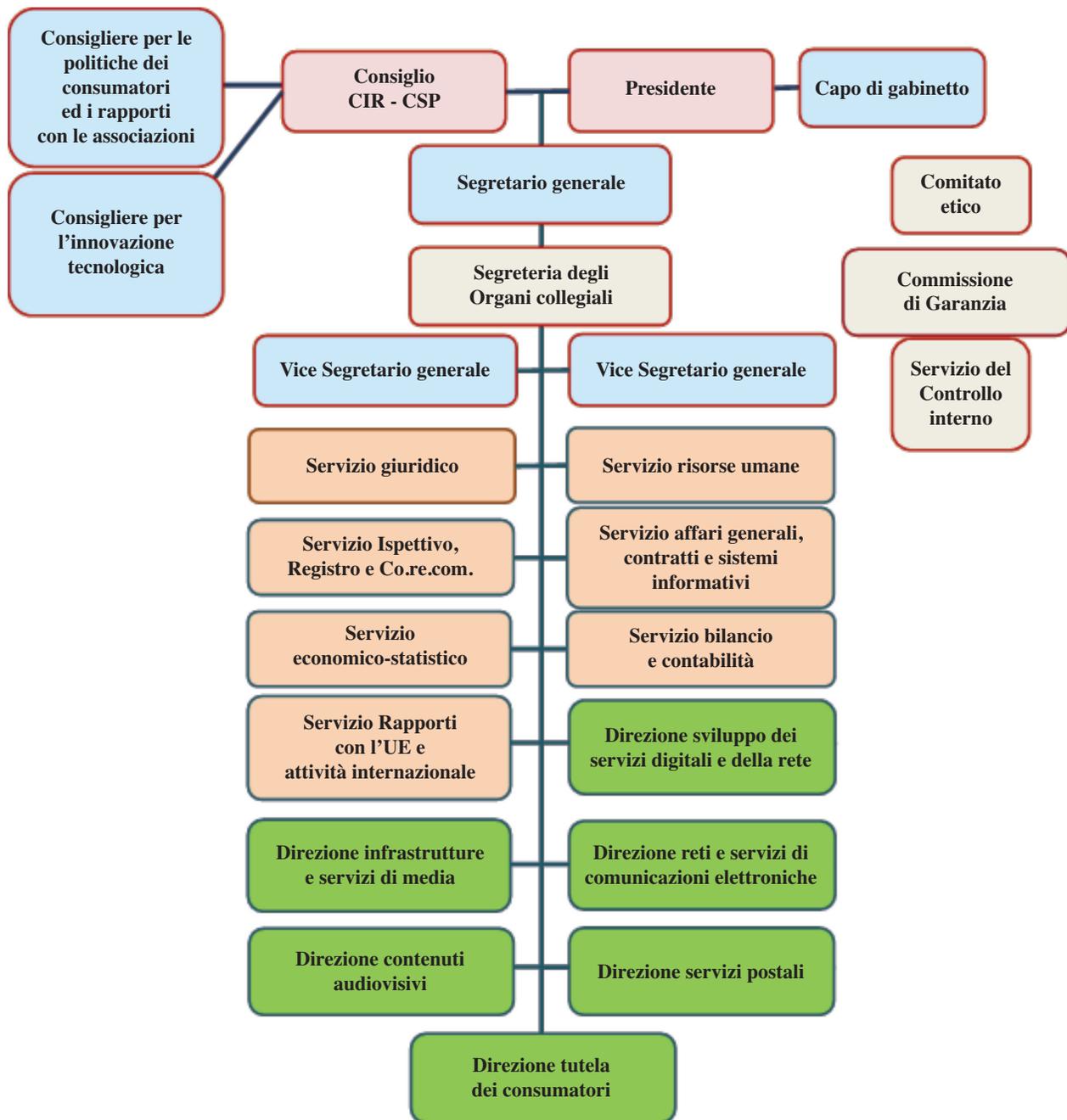


Figura 4.1.1 - Organigramma dell'Autorità

Sul piano della gestione e valorizzazione delle risorse interne, la riorganizzazione ha prodotto significative evoluzioni, quali un necessario ricambio generazionale, volto a riconoscere le accresciute professionalità e competenze del personale e la valorizzazione dell'apporto qualificato dei dirigenti con elevata esperienza, mediante compiti di coordinamento e di supervisione. Nel contempo, si è tenuto conto dell'esigenza di garantire la parità di genere anche per i livelli apicali, registrando quasi il raddoppio della presenza femminile nel *management* di primo livello (5 dei 13 direttori).

Quanto alle rilevate istanze di adeguamento della struttura organizzativa alle sfide dei nuovi scenari tecnologici e di mercato, gli interventi operati hanno introdotto un'articolazione organizzativa maggiormente specializzata. Ciò ha determinato, rispetto al previgente assetto, un leggero aumento del numero delle unità organizzative di primo livello (da 10 a 13 unità), più che compensato da una maggiore riduzione degli uffici di secondo livello (da 32 a 23 unità). Quale contrappeso di tale maggiore specializzazione, *ratione materiae*, la riorganizzazione ha previsto un rafforzamento delle funzioni di coordinamento assegnate al Segretariato generale, anche mediante una più stretta e continua collaborazione dei due Vice segretari con il Segretario generale.

Nel suo complesso, il disegno della nuova struttura dell'Autorità è dunque preordinato al conseguimento di alcuni obiettivi di fondo, quali una maggiore capacità di efficacia delle iniziative promosse dall'Autorità negli ambiti di competenza e di efficienza dei processi di lavoro, una più intensa collaborazione tra gli Uffici, nonché doverosi e significativi contenimenti dei costi di funzionamento in un contesto di forte crisi economica e di *spending review* di tutte le pubbliche istituzioni. Nel declinare tali obiettivi, l'Autorità ha altresì tenuto conto delle finalità perseguite dal D.L. 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114/2014, che dispone sia in materia di organizzazione sia di personale delle autorità indipendenti, come illustrato più ampiamente nelle pagine successive.

### *Le risorse umane*

La politica per il personale che ha caratterizzato l'attività dell'Autorità nell'anno di riferimento è

stata tesa ad inserire nel proprio organico risorse umane altamente qualificate. Ciò al fine di poter esercitare le funzioni d'istituto in coerenza con il ruolo di rilievo che viene riconosciuto all'Autorità dalla legge istitutiva, oltre che dalle norme europee.

In particolare, al fine di proseguire nel percorso teso alla progressiva copertura della pianta organica dell'Autorità (come definita dalla delibera n. 315/07/CONS e modificata, in termini di consistenza organica per qualifica, con delibera n. 374/11/CONS) e, nel contempo, di procedere alla razionalizzazione della gestione delle risorse umane, alla riduzione del precariato all'interno dell'amministrazione ed alla contestuale valorizzazione del capitale umano già presente nell'Autorità (che ha maturato un elevato grado di esperienza nei relativi settori di competenza) si è provveduto, a giugno del 2014, all'adozione di un complessivo piano operativo in materia di reclutamento del personale (cfr. delibera n. 310/14/CONS).

Per poter rispondere adeguatamente alle suindicate esigenze, l'Autorità ha seguito tre percorsi: i) scorrimento delle graduatorie; ii) procedura di stabilizzazione del personale a tempo determinato; iii) immissione nei ruoli attraverso la mobilità volontaria da altre pubbliche amministrazioni. In particolare, per quanto concerne lo scorrimento delle graduatorie di concorsi già espletati per funzionari di area amministrativa, tecnica, economica, sociologica e giuridica, sono stati immessi in servizio complessivamente 26 funzionari a tempo indeterminato, distribuiti fra le varie aree di competenza e di interesse dell'amministrazione (cfr. delibere n. 311/14/CONS, n. 312/14/CONS, n. 313/14/CONS, n. 314/14/CONS e n. 530/14/CONS).

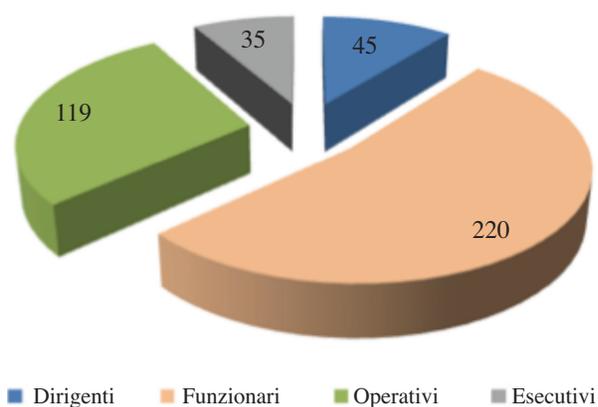
Nella stessa logica, finalizzata ad evitare che siano disperse professionalità e competenze già formate (dopo anni di esperienza maturata all'interno dell'amministrazione) e, quindi, allo scopo di garantire all'amministrazione forza lavoro competente si è inteso applicare, anche in Autorità, gli indirizzi volti a favorire il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni. A questo scopo, al fine di realizzare la stabilizzazione di personale cosiddetto precario, è stata indetta una procedura per il reclutamento speciale transitorio (ai sensi dell'art. 4, comma 6 del d.l. n. 101/2013). In questo modo, si è proceduto all'immissione a tempo

indeterminato nei ruoli dell’Autorità di 6 risorse già presenti (cfr. delibera n. 432/14/CONS).

In linea con l’obiettivo di assicurare un efficiente svolgimento delle attività amministrative e di non privare l’Autorità delle professionalità e delle competenze specifiche di risorse provenienti da altre amministrazioni (ma che da tempo avevano maturato, in posizione di comando o fuori ruolo, una considerevole esperienza all’interno delle strutture dell’Autorità), è stata avviata una procedura di mobilità che ha consentito l’inquadramento negli organici di 6 dipendenti.

Per avvicinare alla pratica regolatoria giovani che siano già in possesso di una consolidata esperienza di base nelle materie giuridiche, economiche, sociologiche e tecniche che riguardano il settore delle comunicazioni, nell’anno di riferimento si è proceduto altresì all’indizione (cfr. delibera n. 153/14/CONS) di una selezione finalizzata a consentire a giovani laureati nelle diverse discipline di interesse dell’Autorità, un’esperienza di praticantato della durata di un anno nell’ambito delle proprie strutture organizzative. All’esito delle selezioni, 25 giovani sono stati valutati positivamente (cfr. delibera n. 657/14/CONS) e sono stati assegnati alle diverse articolazioni operative, avviando il loro periodo di praticantato, della durata annuale, a partire dal mese di febbraio 2015.

La pianta organica dell’Autorità, così come definita dalla delibera n. 350/07/CONS, adottata in applicazione dell’art. 1, comma 543, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è determinata per un totale di 419 unità e la consistenza organica per qualifica è stata rimodulata con delibera n. 374/11/CONS (Figura 4.1.2).



**Figura 4.1.2** - Pianta organica dell’Autorità

Sulla base delle recenti immissioni in ruolo – avvenute tra la fine del 2014 e gli inizi del 2015 – dei vincitori delle suindicate procedure concorsuali, il personale attualmente in servizio, al 10 aprile 2015, è pari a 372 unità.

L’articolazione del personale in servizio, suddiviso nelle diverse qualifiche e tenuto conto delle differenti tipologie di rapporto di lavoro (ruolo, contratto a tempo determinato e di specializzazione, comando), nonché delle previsioni contenute nell’art. 1, commi 18 e 19, della legge n. 249/97 e delle successive previsioni stabilite all’art. 3, comma 67 della legge n. 350/2003, è riportata nella tabella seguente (cfr. Tabella 4.1.1).

**Tabella 4.1.1** - Personale in servizio al 10 aprile 2015

Ruolo	Comando/ fuori ruolo	Contratto a tempo determinato o di specializzazione	Totale
<b>Dirigenti</b>	34	3	38
<b>Funzionari</b>	173	27	200
<b>Operativi</b>	90	15	105
<b>Esecutivo</b>	29		29
<b>Totale</b>	326	43	372

#### *Tutela e sicurezza sui luoghi di lavoro, formazione per la sicurezza*

Nell’ambito delle politiche in materia di tutela e sicurezza sui luoghi di lavoro sono state svolte, nel corso dell’anno in esame, le attività previste dalla normativa di riferimento. In particolare, sono state indette periodiche riunioni con tutte le figure coinvolte nel Servizio Prevenzione e Protezione. Inoltre, sono stati effettuati i periodici sopralluoghi delle sedi, procedendo, altresì, all’aggiornamento dei documenti di valutazione dei rischi (DVR). Nel contempo, si è proceduto alla pianificazione delle misure di adeguamento, tesa ad assicurare i livelli di sicurezza previsti dalla normativa alla determinazione dell’Organigramma del Servizio Prevenzione e Protezione, alla predisposizione dei piani di emergenza con le squadre antincendio e di 1° soccorso, all’attuazione delle prove annuali di esodo a carattere obbligatorio.

È stata, poi, costantemente aggiornata l’attività di formazione stabilita dalla disciplina di settore in

materia di sicurezza, organizzando specifiche attività tese a consentire l'informazione ai dipendenti. Nel contempo, sono stati organizzati corsi mirati per gli addetti antincendio, oltre che per gli addetti al 1° soccorso e per i preposti. Una specifica attenzione è stata, infine, rivolta alla cosiddetta sorveglianza sanitaria del personale, procedendo al costante monitoraggio dei dipendenti in relazione ai rischi specifici da videoterminali.

### *Formazione del personale*

Sono state poste in essere specifiche iniziative di formazione del personale, attese le nuove competenze assegnate all'Autorità nei settori regolati, in considerazione della necessità di consentire ai dipendenti di aggiornare le proprie conoscenze in materia regolatoria, oltre che nel campo linguistico. L'Autorità, infatti, considera necessario il costante aggiornamento del personale in servizio sulle innovazioni legislative (nazionali ed europee) nei settori di competenza, oltre che sulle migliori pratiche regolatorie adottate negli altri Paesi, comunitari e non.

È stato, in quest'ottica, consentito ad una pluralità di funzionari appartenenti a diverse strutture organizzative, di partecipare ad attività formative, anche di livello internazionale, sui temi della *regulation* presso i più prestigiosi atenei italiani. Si è, inoltre, disposta la partecipazione di alcuni funzionari ad attività formative sulle tecniche investigative nel settore delle ispezioni informatiche.

Al fine di permettere ai dipendenti operanti nel settore degli appalti e dei contratti pubblici di accrescere le loro competenze nel campo della contrattualistica pubblica, è stata offerta loro la possibilità di approfondire i profili giuridico-economici di settore nell'ambito di appositi corsi formativi. Per consentire, poi, al personale di essere sempre aggiornato nel campo delle applicazioni informatiche, sono state previste mirate attività formative.

Inoltre, tenendo conto dell'esigenza dell'Amministrazione di partecipare a progetti internazionali di gemellaggio con altri Paesi, oltre che di sviluppare sempre più intensi rapporti di interlocuzione, di collaborazione, di cooperazione con le corrispondenti Autorità di altri Paesi e di dialogare, costantemente, con le strutture della Commissione europea e del

BEREC, si è proceduto all'organizzazione di una pluralità di corsi di formazione per l'approfondimento delle conoscenze linguistiche (francese ed inglese), in collaborazione con alcune delle principali istituzioni formative nel campo linguistico.

Infine, per assicurare la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti, a costo zero, sono stati organizzati alcuni seminari interni in materie giuridiche ed economiche (ispezioni informatiche, regolazione e concorrenza, tutela dei consumatori, consultazione pubblica, etc.). L'Autorità è inserita, nel campo della formazione, nel novero delle amministrazioni pubbliche oggetto di monitoraggio nazionale sulla formazione effettuato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

### *Obiettivi realizzati o in corso di realizzazione*

Nel periodo di riferimento, come anticipato, sono state svolte tutte le procedure tese a garantire l'immissione in ruolo del personale interessato dalle diverse procedure (scorrimento, stabilizzazione, mobilità volontaria). Nel contempo, sono state gestite le selezioni riguardanti il praticantato che ha visto concorrere ai posti previsti dal bando un numero considerevole di giovani candidati (351), la maggior parte dei quali ha presentato *curriculum* di alto profilo.

In un'ottica di razionalizzazione delle attività e dell'assetto operativo riguardanti la gestione delle risorse umane, è stato avviato il processo di riorganizzazione, digitalizzazione ed esternalizzazione della gestione degli archivi del personale. Si sta operando, in questo campo, con l'ausilio di un apposito gruppo di lavoro formato da personale appartenente a diversi uffici.

Tale azione risponde alla necessità di liberare spazi all'interno degli ambienti in cui sono allocati gli uffici dell'Autorità, di accrescere i livelli di benessere e di sicurezza antincendio, di migliorare ed efficientare la gestione degli archivi per elevare gli *standard* di qualità e di rendimento nell'azione amministrativa.

In applicazione degli indirizzi generali in materia di *spending review* ed in ossequio alle recenti innovazioni legislative in materia di riduzione dei costi nel comparto delle amministrazioni indipendenti (previste all'art. 22, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114/2014), si è realizzata una significativa riduzione del trattamento economico accessorio del personale dipen-

dente (cfr. delibera n. 566/14/CONS), appartenente alle diverse qualifiche, inclusa quella dirigenziale.

Per quanto concerne le politiche di reclutamento del personale, va evidenziato che si è proceduto alla stipula della Convenzione quadro sulle procedure concorsuali, (cfr. art. 22 – rubricato “Razionalizzazione delle autorità indipendenti” – comma 4, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), che prevede una gestione unitaria delle procedure concorsuali per il reclutamento di personale delle amministrazioni indipendenti, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi, che assicurino la trasparenza e l’imparzialità delle procedure e la specificità delle professionalità di ciascun organismo.

Ancora in applicazione della normativa sopra citata, secondo la quale le predette amministrazioni sono tenute a gestire, in modo unitario, i servizi strumentali (per almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio), si è proceduto alla stipula di una specifica Convenzione per la gestione unitaria dei servizi strumentali, sottoscritta congiuntamente all’Autorità per l’energia, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) e al Garante per la protezione dei dati personali.

Obiettivo prioritario è quello di ottenere dei considerevoli risparmi di spesa, attraverso la razionalizzazione e l’efficientamento delle attività amministrative. In quest’ottica, l’Autorità si è posta l’obiettivo di individuare soluzioni condivise per una più efficace gestione dei servizi, di migliorarne l’efficienza e la qualità e di ottenere risparmi nella spesa sostenuta. A tal fine, le amministrazioni aderenti alla Convenzione hanno avviato un’intensa collaborazione avente ad oggetto, tra l’altro, scambi di informazioni e studi volti ad individuare ulteriori sinergie, anche nell’ambito di progetti condivisi, in relazione a tutti i seguenti servizi strumentali: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici. Operativamente, ed in modo congiunto con tutte le suddette Autorità, si è deciso di procedere alla gestione dei settori “affari generali”, “acquisti e appalti” e “amministrazione del personale”. Inoltre, soltanto in collaborazione con

l’AEEGSI, si è stabilito di gestire insieme anche i “servizi finanziari e contabili”.

Più specificamente, si è stabilito di procedere alla gestione congiunta di una pluralità di processi lavorativi nei diversi ambiti operativi di seguito indicati: a) condivisione di metodologie, prassi, tecnologie, documentazione e informazioni, nonché realizzazione di studi e ricerche su tematiche di interesse comune per attivare servizi e forniture di comune interesse; b) analisi, pianificazione e individuazione di soluzioni condivise per esigenze comuni, volte, ove necessario, a sopperire ad eventuali carenze di risorse interne, a standardizzare procedure per lo svolgimento di specifiche attività e la razionalizzazione delle attività di gestione dei servizi; c) acquisizione di beni e servizi di interesse comune tramite procedure di gara gestite unitariamente; d) organizzazione di attività di formazione e aggiornamento professionale su innovazioni normative, giurisprudenziali o tecniche, al fine di migliorare l’efficacia e la qualità dei servizi; e) individuazione di ulteriori sinergie nell’ambito di progetti condivisi volti a ridurre gli oneri derivanti dalla gestione dei servizi strumentali non gestiti in modo unitario.

Al fine di assicurare la corretta attuazione della summenzionata Convenzione, si è proceduto alla istituzione del Comitato di coordinamento teso, appunto, a garantire il necessario raccordo tra i diversi enti sottoscrittori nell’applicazione delle prescrizioni contenute nel precitato atto. Nel contempo, sono stati previsti diversi Comitati paritetici aventi natura gestionale per consentire la concreta attuazione delle prescrizioni della Convenzione.

#### ***Il Comitato etico e il sistema dei controlli***

Il codice etico è adottato dall’Autorità, ai sensi dell’art. 1, comma 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249, al fine di prevedere regole certe di lealtà, imparzialità, diligenza, correttezza personale e norme deontologiche e comportamentali per i propri componenti e dipendenti. Presso l’Autorità è istituito un apposito Comitato etico, composto da personalità di notoria indipendenza e autorevolezza morale, al fine di garantire una corretta applicazione delle norme del codice e per poter usufruire di pareri autorevoli in materia di etica istituzionale. Attualmente presiede il Comitato etico il Presidente Riccardo Chieppa, gli altri due componenti sono il

Presidente Angelo Gargani e il Presidente Mario Egidio Schinaia. Sono presenti, inoltre, la Commissione di garanzia e il Servizio del controllo interno, rispettivamente competenti, in base a quanto previsto dai regolamenti concernenti l'organizzazione e la gestione amministrativa e contabile dell'Autorità, per le attività di controllo sulla regolarità amministrativa e contabile e per le attività di controllo strategico.

La Commissione di garanzia esplica un'attività di vigilanza al fine di assicurare che la struttura amministrativa si attenga al disposto delle leggi e dei regolamenti, effettuando il riscontro degli atti di gestione finanziaria e delle procedure contrattuali, verifiche trimestrali di cassa e di bilancio. La Commissione esprime il proprio parere sullo schema di bilancio di previsione e sul rendiconto annuale in una specifica relazione e dedica particolare attenzione alla verifica della concordanza tra le scritture contabili e il rendiconto annuale; accerta inoltre la regolarità delle procedure di gestione. Nella sua attività, pur usufruendo della piena collaborazione degli uffici dell'Autorità, è completamente autonoma. La Commissione, presieduta sino al 19 novembre 2014 dal Presidente onorario della Corte dei Conti, Fulvio Balsamo, è ora presieduta dal cons. Francesco Caringella e composta dalla cons. Maria Annunziata Rucireta e dal dott. Gianluca Battaglia.

Il Servizio del controllo interno svolge, sulla base di una valutazione attuata con metodi comparativi di costi e rendimenti, compiti di verifica della realizzazione degli obiettivi previsti dalla legge, dai regolamenti e dalle direttive dell'Autorità, anche in considerazione della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche. Svolge attività di supporto agli Organi collegiali, alle Direzioni, ai Servizi e agli Uffici dell'Autorità in materia di pianificazione, misurazione, monitoraggio e valutazione della performance. È stato recentemente attribuito al Servizio di controllo interno (cfr. delibera n. 161/15/CONS) anche il compito proprio degli organismi indipendenti di valutazione della performance, di promozione ed attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, al fine di allineare le sue funzioni alle intervenute modifiche nor-

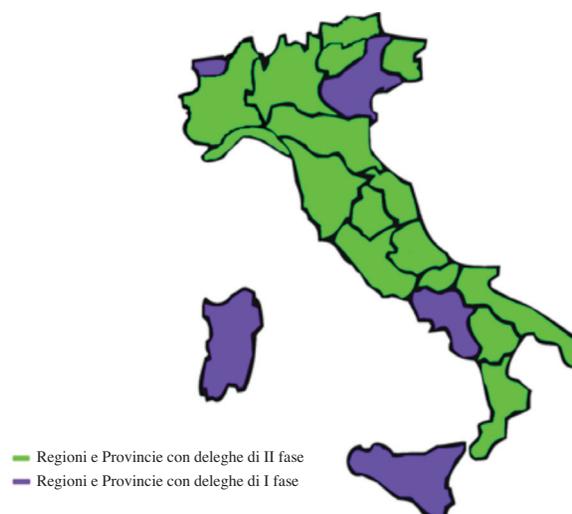
mative ed alle previsioni dell'Autorità nazionale anticorruzione, promuovendo l'efficacia del sistema dei controlli interni dell'Autorità. Il Servizio, attualmente composto dal prof. Giovanni Valotti, dal cons. Giuseppe Troccoli e dal prof. Gianluca Vagnani, svolge la propria attività in piena autonomia, pur godendo della collaborazione degli uffici dell'Autorità.

## 4.2 Gli organismi strumentali e ausiliari

### *I Co.Re.Com. ed il sistema decentrato delle comunicazioni*

Nel 2014 è stato avviato il processo di revisione dell'Accordo quadro del 2008 tra l'Autorità, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro che si è occupato di verificare con le strutture interne dell'Autorità eventuali problematiche applicative e future evoluzioni del rapporto di delega.

L'attività svolta dai Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com.) nell'anno 2014, anche in esecuzione delle deleghe di funzioni, è stata copiosa e costituisce un virtuoso esempio di efficienza del sistema decentrato delle comunicazioni. 16<sup>36</sup> Co.Re.Com. su 21 sono delegati a svolgere tutte le funzioni previste dall'Accordo quadro del 2008 e 5<sup>37</sup> hanno manifestato l'intenzione di allinearsi nel



**Figura 4.2.1** - Mappa dei Co.Re.Com.

<sup>36</sup> Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Umbria.

<sup>37</sup> Campania, Sardegna, Sicilia, Veneto e Valle D'Aosta.

corso del 2015; tra questi quello siciliano ha già formalizzato l'istanza di adesione (Figura 4.2.1).

Di seguito si riporta una tabella informativa sui Co.Re.Com. costituiti.

**Tabella 4.2.1** - I Co.Re.Com: leggi istitutive, presidenti, deleghe e siti istituzionali

	Presidente	Legge istitutiva	Deleghe		Sito istituzionale
			I fase	II fase	
			(decorrenza)		
Abruzzo	Filippo Lucci	Legge regionale 24 agosto 2001, n. 45	1° ottobre 2006	1° maggio 2011	<a href="http://www.corecomabruzzo.it">www.corecomabruzzo.it</a>
Basilicata	Giuditta Lamorte	Legge regionale 27 marzo 2000, n. 20	1° gennaio 2004	1° gennaio 2012	<a href="http://www.consiglio.basilicata.it/consiglio-new/site/consiglio/section.jsp?sec=101865">www.consiglio.basilicata.it/consiglio-new/site/consiglio/section.jsp?sec=101865</a>
Bolzano Provincia autonoma	Roland Turk	Legge provinc. 18 marzo 2002, n. 6	1° marzo 2008	1° gennaio 2012	<a href="http://www.consiglio-bz.org/comitatocomunicazioni/">www.consiglio-bz.org/comitatocomunicazioni/</a>
Calabria	Alessandro Manganaro	Legge regionale 22 gennaio 2001, n. 2 e s.m.i.	1° luglio 2004	1° gennaio 2010	<a href="http://corecom.consrc.it/hp2/default.asp">http://corecom.consrc.it/hp2/default.asp</a>
Campania	Lino Zaccaria	Legge regionale 1 luglio 2002, n. 9 e s.m.i.	1° gennaio 2010	1° ottobre 2009	<a href="http://www.consiglio.regione.campania.it/corecom/jsp/">www.consiglio.regione.campania.it/corecom/jsp/</a>
Emilia Romagna	Giovanna Cosenza	Legge regionale 30 genn. 2001, n. 1 e s.m.i.	1° marzo 2004	1° ottobre 2009	<a href="http://www.assemblea.emr.it/corecom">www.assemblea.emr.it/corecom</a>
Friuli Venezia Giulia	Giovanni Marzini	Legge regionale 10 aprile 2001, n. 1	1° febbraio 2004	1° gennaio 2010	<a href="http://www.corecomfvg.it">www.corecomfvg.it</a>
Lazio	Michele Petrucci	Legge regionale 3 agosto 2001, n. 19	1° gennaio 2004	1° luglio 2014	<a href="http://www.corecomlazio.it">www.corecomlazio.it</a>
Liguria	Alberto Maria Benedetti	Legge regionale 24 gennaio 2001, n. 5	1° marzo 2004	1° gennaio 2010	<a href="http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/corecom/cose-il-corecom.html">www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/corecom/cose-il-corecom.html</a>
Lombardia	Federica Zanella	Legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20	1° maggio 2005	1° luglio 2013	<a href="http://www.corecomlombardia.it">www.corecomlombardia.it</a>
Marche	Pietro Colonnella	Legge regionale 27 marzo 2001, n. 8	1° settembre 2004	1° gennaio 2012	<a href="http://www.corecom.marche.it">www.corecom.marche.it</a>
Molise		Legge regionale 26 agosto 2002, n. 18	1° gennaio 2010	1° ottobre 2012	<a href="http://www.corecommolise.it">www.corecommolise.it</a>
Piemonte	Bruno Geraci	Legge regionale 7 gennaio 2001, n. 1	1° luglio 2004	1° ottobre 2009	<a href="http://www.cr.piemonte.it/cms/organismi/corecom.html">www.cr.piemonte.it/cms/organismi/corecom.html</a>
Puglia	Felice Blasi	Legge regionale 28 febbraio 2000, n. 3	1° gennaio 2007		<a href="http://corecom.consiglio.puglia.it/">http://corecom.consiglio.puglia.it/</a>
Sardegna	Mario Cabasino	Legge regionale 28 luglio 2008, n. 11 e s.m.i.	1° luglio 2013		<a href="http://www.consregсарdegna.it/corecom/">www.consregсарdegna.it/corecom/</a>
Sicilia	Ciro Di Vuolo	Legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, e s.m.i.	1° gennaio 2012		<a href="http://corecom.ars.sicilia.it/">http://corecom.ars.sicilia.it/</a> <a href="https://pti.regione.sicilia.it/portal/pa/ge/portal/PIR_PORTALE/PIR_La-StrutturaRegionale/PIR_Presidenza-dellaRegione/PIR_SegreteriaGenerale/PIR_Area1/PIR_UOCoReCom">https://pti.regione.sicilia.it/portal/pa/ge/portal/PIR_PORTALE/PIR_La-StrutturaRegionale/PIR_Presidenza-dellaRegione/PIR_SegreteriaGenerale/PIR_Area1/PIR_UOCoReCom</a>
Toscana	Sandro Vannini	Legge regionale 25 giugno 2002 n. 22	1° febbraio 2004	1° gennaio 2010	<a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=46&amp;nome=CORECOM">www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=46&amp;nome=CORECOM</a>
Trento Provincia autonoma	Carlo Buzzi	Legge provinc. 16 dicembre 2005, n. 19	1° aprile 2007	1° gennaio 2010	<a href="http://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/comitato-per-le-comunicazioni/">http://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/comitato-per-le-comunicazioni/</a>
Umbria	Gabriella Mecucci	Legge regionale 11 gennaio 2000, n. 3	1° marzo 2004	1° gennaio 2010	<a href="http://www.corecom.umbria.it">www.corecom.umbria.it</a>
Valle d'Aosta	Enrica Ferri	Legge regionale 4 settembre 2001, n. 26	1° gennaio 2004		<a href="http://www.corecomvda.it">www.corecomvda.it</a>
Veneto	Alberto Cartia	Legge regionale 10 agosto 2001, n. 18	1° febbraio 2005		<a href="http://corecom.consiglioveneto.it/corecom/">http://corecom.consiglioveneto.it/corecom/</a>

Il ruolo sempre più operativo del Coordinamento nazionale dei Co.Re.Com. ha favorito la convergenza verso l'obiettivo comune attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro dedicati sia alla risoluzione di problematiche in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, sia all'attività di scambio e condivisione di preziose esperienze e prassi operative. Notevoli i risultati ottenuti con i pareri delle Corti dei Conti regionali in materia di utilizzo del contributo dell'Autorità, ora sottratto alle restrizioni del bilancio regionale.

Nell'attività che è stata espletata in esecuzione delle deleghe di funzioni, si possono suddividere i risultati in tre macro aree di lavoro, ossia controversie, vigilanza sull'audiovisivo e ROC.

I Co.Re.Com. hanno ricevuto e trattato 86.670 istanze di conciliazione e 10.786 istanze di provvedimenti temporanei; questi dati confermano l'aumento del ricorso alla procedura conciliativa secondo un *trend* ormai consolidato. Sono stati conclusi 52.314 accordi tra utenti e operatori, corrispondenti a un valore di circa 21 milioni di euro e sono state ricevute 5.198 istanze di definizione, di cui 3.362 transatte o definite con provvedimento del Co.Re.Com., per un valore di più di 1 milione di euro (Figura 4.2.2).

Tali risultati confermano e sostengono l'efficacia deflattiva dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie al contenzioso giudiziario, anche in ragione del crescente numero di accordi positivi che caratterizza l'attività dei Co.Re.Com. (Figura 4.2.3).

Vivace e produttivo è stato lo scambio di pareri e interpretazioni della normativa, con particolare riguardo all'applicabilità di costi amministrativi e alla trattazione di casistiche che hanno coinvolto operatori falliti.

Nell'ambito della vigilanza sul rispetto della normativa audiovisiva, a fronte del monitoraggio di 186 emittenti locali, sono stati avviati 104 procedimenti sanzionatori, di cui la gran parte, pari a 67, in materia di pubblicità (rilevante fonte di sostentamento per l'emittenza locale) e solo 5 in violazione della normativa a tutela dei minori, confermando l'andamento decrescente negli anni delle violazioni rispetto al numero dei soggetti controllati e dunque l'efficacia deterrente della funzione delegata (Figura 4.2.4).

Limitati sono stati i ricorsi al diritto di rettifica, come pure marginali le violazioni della normativa in materia di pubblicazione di sondaggi.

L'attività relativa alla gestione locale del Registro ha comportato un miglioramento dei rapporti con

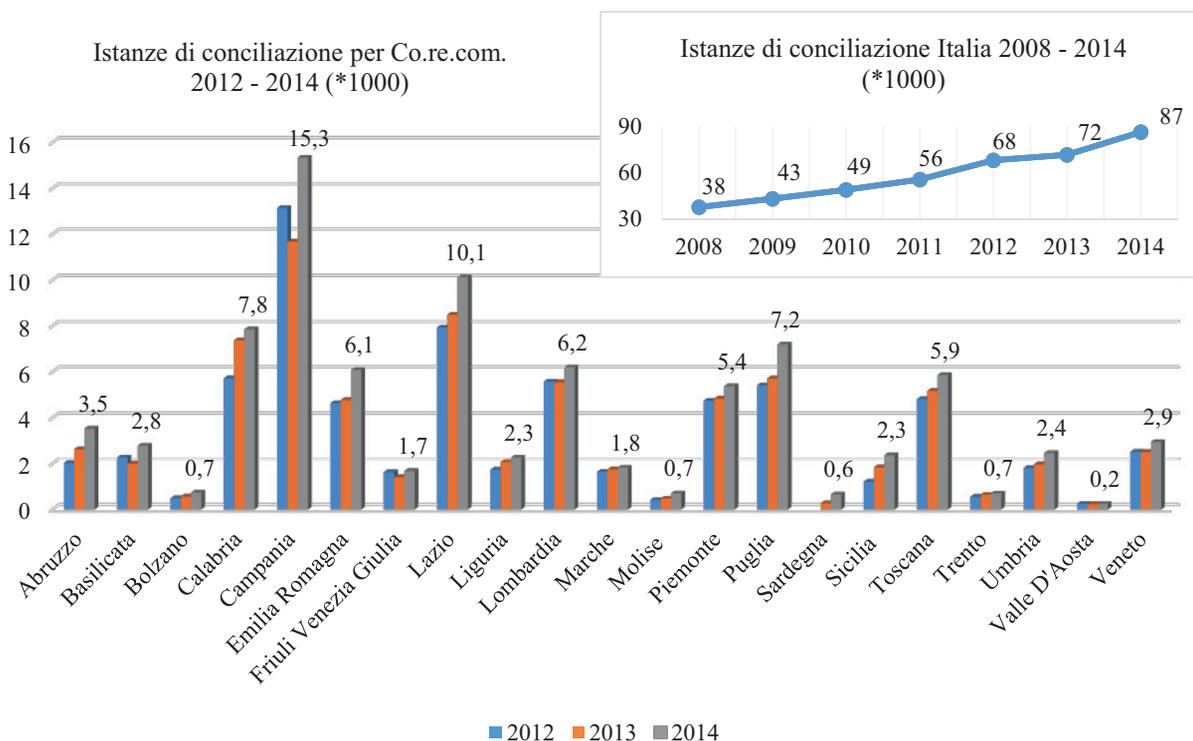
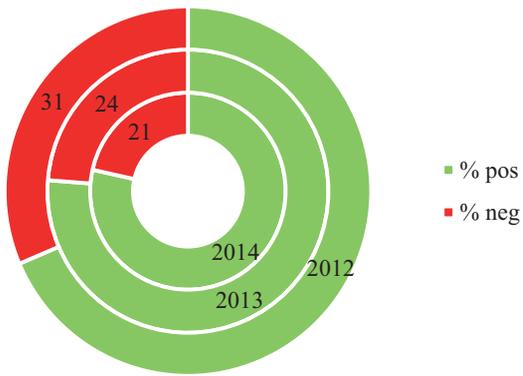
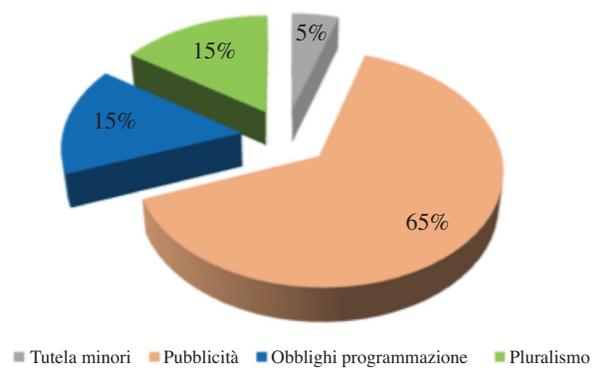


Figura 4.2.2 - Istanze di conciliazione Co.Re.Com.



**Figura 4.2.3** - Rapporto percentuale tra esito positivo e negativo dal 2012 al 2014



**Figura 4.2.4** - Procedimenti sanzionatori avviati per macroarea vigilata



**Figura 4.2.5** - Ripartizione operatori iscritti al ROC per Regione (%)

gli operatori che preferiscono maggiormente i servizi di prossimità e hanno risposto positivamente alla richiesta di contribuire a popolare la IES oltre che all'attività di regolarizzazione delle posizioni ROC già avviata dall'anno passato.

Per informazioni relative a studi, ricerche e approfondimenti sulle tematiche di competenza, nonché per le iniziative di promozione della qualità dei media e di miglioramento del rapporto della cittadinanza, anche dei minori, con i mezzi di comunicazione, è possibile consultare i siti istituzionali dei singoli Comitati regionali, riportati nella precedente tabella.

### **Il Consiglio nazionale degli utenti**

Il Consiglio nazionale degli utenti (CNU), organo collegiale istituito dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, presso l'Autorità, ha la funzione di tutelare i diritti dei cittadini protagonisti del processo comunicativo, ponendo cura particolare nel difendere i diritti e le esigenze delle persone di minore età e formulando all'Autorità, al Parlamento, al Governo nonché agli enti pubblici e privati del settore dell'audiovisivo proposte e pareri sulle tematiche riguardanti la tutela dei diritti degli utenti.

Il regolamento dell'Autorità assegna al CNU una funzione di stimolo nella salvaguardia del pluralismo e della dignità umana nel sistema della comunicazione, ispirando la propria attività ai principi costituzionali di libertà e di diritto all'informazione ed alla comunicazione ed a quelli comunitari in materia di tutela dei consumatori e degli utenti. Gli undici componenti vengono scelti dal Consiglio dell'Autorità tra gli esperti designati dalle associazioni rappresentative dell'utenza e da quelle impegnate nella tutela dei diritti dei minori e delle persone con disabilità, particolarmente qualificati in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico educativo e mass-mediale, al fine di esprimere in maniera soddisfacente il pluralismo del mondo associativo e della società civile.

L'intensa attività svolta dal CNU nel periodo di riferimento è stata improntata sia ad iniziative di *moral suasion* sia a motivate proposte di legge, al fine di tutelare l'utenza, in particolare quella appartenente alle fasce sociali più deboli e all'età evolutiva,

ritenute più vulnerabili durante la fruizione dei mezzi di comunicazione di massa.

Il CNU in più occasioni è intervenuto sulle problematiche connesse ad un uso più sicuro di Internet ed in particolare si è impegnato nella tutela dei minori sul fronte del contrasto al fenomeno della pornografia e della pedopornografia. Al fine di intervenire in maniera efficace sul fenomeno del *cyberbullismo* ha promosso e seguito un progetto inteso a creare una efficace sinergia tra diverse istituzioni ed associazioni al fine di pervenire ad una reale prevenzione e ad un incisivo controllo del fenomeno. Il CNU ha continuato nell'opera di diffusione della carta dei diritti delle persone con disabilità nelle comunicazioni e per il superamento delle barriere comunicative ed ha portato avanti le iniziative promosse all'interno del Tavolo permanente di confronto con le Associazioni delle persone con disabilità.

Il CNU ha constatato che il fenomeno del *gambling* sta diventando sempre più invasivo, in special modo tra le fasce più deboli della popolazione, ossia quella degli adolescenti, con effetti distorsivi in ambito comportamentale. Ha quindi promosso un'attività finalizzata all'approvazione della proposta di legge, contenente il divieto della pubblicità del gioco d'azzardo nella fascia protetta. Un'ulteriore proposta ha riguardato la definizione di un sistema normativo più idoneo a garantire la tutela ai minori nel settore audiovisivo rispetto all'attuale sistema basato sul controllo *ex ante* effettuato dalle Commissioni di revisione cinematografica. Particolare impegno è stato posto nell'esaminare le problematiche connesse alla programmazione del servizio pubblico radiotelevisivo con particolare riguardo alla tutela dei minori.

### **4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale**

Nel periodo compreso tra maggio 2014 e aprile 2015 sono intervenute alcune significative decisioni da parte del giudice amministrativo, con le quali sono stati tracciati indirizzi giurisprudenziali di rilievo nei settori di intervento dell'Autorità. La legge istitutiva dell'Autorità (l. 31 luglio 1997, n. 249) sancisce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in ra-

gione dell'elevato grado di specializzazione che caratterizza tale giurisdizione. In particolare, in primo grado la competenza esclusiva è attribuita al Tar Lazio, mentre in secondo grado la competenza è devoluta al Consiglio di Stato.

Sul punto è intervenuto, fra l'altro, l'art. 14 del Codice del processo amministrativo (C.p.a.). Quest'ultimo articolo, accanto alle generali ipotesi di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo di cui al precedente art. 13 C.p.a., introduce le fattispecie devolute alla competenza funzionale inderogabile del medesimo giudice e demanda al Tar Lazio, sede di Roma, la cognizione e la decisione delle controversie elencate dall'art. 135 C.p.a.. Fra queste rientrano le cause riguardanti i provvedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (art. 135, comma 1, lett. b), C.p.a.).

Nel paragrafi successivi si descriveranno brevemente i principi in punto di diritto da ultimo elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in riferimento alle materie di competenza istituzionale dell'Autorità. L'attività regolamentare dell'Autorità è fortemente influenzata dagli indirizzi giurisdizionali nazionali, ed in particolare dal sindacato del giudice amministrativo rispetto alle decisioni prese.

Nella Tabella 4.3.1 sono riportati gli esiti dell'attività svolta dall'Autorità per i diversi ambiti di funzionamento.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche si segnalano in particolare i temi che riguardano la tutela dell'utenza ed il servizio universale. In merito alla tutela dell'utenza, il Tar Lazio ha limitato l'ambito soggettivo di applicazione delle norme in materia di fornitura del codice di migrazione agli utenti (cfr. delibere n. 23/09/CIR e n. 52/09/CIR) agli operatori di rete fissa (vale a dire, gli operatori telefonici) con esclusione, dunque, dei meri rivenditori di traffico e dei cosiddetti *Internet service providers* (ISP) (Tar Lazio, n. 4574 del 25 marzo 2015). Il Tar Lazio, discostandosi da un precedente orientamento interpretativo (cfr. Tar Lazio n. 10264/12, confermato da Consiglio di Stato n. 2224/13), con sentenza n. 5215 del 19 maggio 2014 ha affermato che la delibera n. 326/10/CONS si limita a imporre la trasparenza nell'indicazione delle condizioni economiche dei servizi SMS in *roaming* (sulle quali l'Autorità vigila in base ai poteri ad essa conferiti dalla legge) senza imporre alcun tetto tariffario.

**Tabella 4.3.1 - Attività contenziosa**

Esiti attività contenziosa*	2014/15
<b>TAR</b>	
<b>AUDIOVISIVO</b>	<b>24</b>
<i>meriti favorevoli</i>	20
<i>meriti sfavorevoli</i>	4
<b>TELECOMUNICAZIONI</b>	<b>15</b>
<i>meriti favorevoli</i>	9
<i>meriti sfavorevoli</i>	6
<b>PERSONALE</b>	<b>15</b>
<i>meriti favorevoli</i>	4
<i>meriti sfavorevoli</i>	11
<b>ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO</b>	<b>3</b>
<i>meriti favorevoli</i>	3
<i>meriti sfavorevoli</i>	0
<b>PAR CONDICIO</b>	<b>2</b>
<i>meriti favorevoli</i>	0
<i>meriti sfavorevoli</i>	2
<b>CONSIGLIO DI STATO</b>	
<b>AUDIOVISIVO</b>	<b>4</b>
<i>meriti favorevoli</i>	2
<i>meriti sfavorevoli</i>	2
<b>TELECOMUNICAZIONI</b>	<b>5</b>
<i>meriti favorevoli</i>	4
<i>meriti sfavorevoli</i>	1
<b>PERSONALE</b>	<b>8</b>
<i>meriti favorevoli</i>	6
<i>meriti sfavorevoli</i>	2
<b>ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO</b>	<b>6</b>
<i>meriti favorevoli</i>	0
<i>meriti sfavorevoli</i>	6

\* Davanti al giudice ordinario sono stati definiti 2 meriti in materia di condotta antisindacale (1 favorevole e 1 sfavorevole), mentre davanti al giudice contabile è stato definito un merito favorevole in materia pensionistica.

In tema di servizio universale, il Tar Lazio, con la sentenza n. 4926 del 13 maggio 2014, ha confermato – a partire dal 2004 – l'estensione agli operatori di telefonia mobile degli oneri relativi al funzionamento del servizio universale in ragione del livello di concorrenzialità tra la telefonia fissa e mobile.

Infine, il Tar Lazio, con le sentenze nn. 1186 e 1187 del 22 gennaio 2015, ha affermato che l'applicazione retroattiva della nuova metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale introdotta dalla delibera n. 1/08/CIR non assicura il rispetto del principio di efficientamento dei costi

di fornitura del servizio universale. Ciò in quanto l'operatore, al momento della fornitura del servizio, non era a conoscenza della metodologia di calcolo del costo netto del servizio stesso mentre, se detto operatore avesse conosciuto *ex ante* la nuova metodologia applicata, avrebbe potuto operare scelte diverse nell'erogazione del servizio universale.

Con le sentenze del 18 febbraio 2015, nn. 2772, 2775 e 2769 e del 9 marzo 2015, n. 3916, il Tar Lazio ha respinto i ricorsi di Telecom, Fastweb e BT avverso la delibera n. 746/13/CONS e di Telecom e Fastweb avverso la delibera n. 747/13/CONS, recanti rispettivamente le Offerte di riferimento per il servizio *bitstream* e per i servizi di accesso disaggregato. In tali arresti, il Giudice di prime cure ha rilevato la "ragionevolezza del metodo adottato" dall'Autorità per il calcolo del costo del capitale (il cosiddetto WACC), tenendo in debito conto la crisi finanziaria che ha attraversato il Paese nel 2012, e delle altre componenti che concorrono a determinare il canone mensile dell'*unbundling* del *local loop*. Il Tar ha inoltre escluso il difetto d'istruttoria e il contestato contrasto con il diritto comunitario, rilevando come la procedura seguita dall'Autorità nell'adozione dei provvedimenti impugnati sia stata rispettosa delle "esigenze di partecipazione di tutti gli operatori e priva dei contestati "salti logici" [...] motivando adeguatamente le variazioni apportate anche alla luce delle osservazioni critiche della Commissione europea". Il Tar ha, infine, riconosciuto la piena possibilità per l'Autorità di discostarsi dalla Raccomandazione della Commissione europea adottata ai sensi dell'ex art. 7-bis in ragione delle pertinenti giustificazioni addotte.

Nel settore dei servizi media audiovisivi i più significativi interventi giurisprudenziali hanno riguardato le interruzioni pubblicitarie, il diritto di cronaca, la tutela del pluralismo, le frequenze, l'Informativa Economica di Sistema, i canoni concessori ed il diritto d'autore. Con la sentenza n. 1210 del 22 gennaio 2015 il Tar Lazio – dopo aver premesso che i lungometraggi vengono normalmente trasmessi unitariamente, senza significative soluzioni di continuità diverse da un usuale intervallo tra i due tempi – ha affermato che l'inserimento di due programmi di informazione, anche se di brevissima durata, nell'intervallo di un lungometraggio costituisce un "intervallo artificiale" ulteriore e

diverso da quello proprio del film trasmesso, creato dall'emittente in violazione dell'art. 37 del decreto legislativo n. 177/2005. Con la sentenza in parola il Tar Lazio ha, altresì, confermato il cosiddetto "principio del lordo" (di matrice comunitaria ed enunciato anche nell'art. 35, comma 7, del decreto legislativo n. 177/2005), secondo cui la "durata programmata" di una data trasmissione è il tempo compreso tra l'inizio della sigla di apertura e la fine della sigla di chiusura del programma, al lordo (appunto) della pubblicità inserita.

Con la sentenza n. 2156 del 27 aprile 2015 il Consiglio di Stato, nel confermare la pronuncia del Tar Lazio (sentenza n. 7860/2014), ha affermato che la trasmissione di immagini di incontri di calcio, oggetto di sfruttamento economico, nel corso di programmi sportivi di approfondimento – anche se poste sullo sfondo dello studio e intervallate dalle riprese degli ospiti – costituisce attività di "concorrenza all'utilizzazione economica dell'opera" e, per l'effetto, non risulta invocabile dall'emittente l'art. 70 della legge n. 633/1941, il quale prevede la libera trasmissione delle immagini utilizzate a fini di critica o di discussione.

Il Tar Lazio, con le sentenze nn. 9981 e 9982 del 25 settembre 2014, si è pronunciato sulla legittimità della procedura per l'assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale (approvata con delibera n. 277/13/CONS) – finalizzata a favorire la concorrenza nel mercato della radiotelevisione – in quanto conforme all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 259/2003 e all'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 2002/21/Ce. L'Autorità, nell'esercizio delle proprie competenze, da un lato ha tenuto conto della necessità di risolvere alcune criticità interferenziali emerse durante la consultazione pubblica, dall'altro di garantire un adeguato coordinamento internazionale derivante dalla necessità di mantenere libera la frequenza 700 MHz.

Il Tar Lazio, con la sentenza n. 5687 del 16 aprile 2014, ha affermato che l'assegnazione definitiva di una risorsa non ancora coordinata a livello internazionale non soddisfa i principi informativi dell'assegnazione delle frequenze e, in particolare, il canone dello sfruttamento ottimale delle risorse; essa risente di una provvisorietà strutturale, dovuta al fatto che l'eventuale insuccesso dei negoziati determina la lesione della posizione dell'assegnatario

di quella risorsa, violando la *par condicio* imposta dalla legge.

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 582 del 5 febbraio 2015, nel riformare la sentenza del giudice di primo grado, ha rilevato che la normativa su cui si fonda l'Informativa Economica di Sistema (di cui al decreto legge n. 545/96, come convertito dalla legge n. 650/96) "rivela l'univoca volontà di assoggettare agli obblighi in questione tutte le imprese che operano nel settore dei media" senza, peraltro, alcuna limitazione con riferimento alla latitudine dei dati che possono per suo tramite essere acquisiti dall'Autorità.

Il Tar Lazio, con la sentenza n. 6786 del 26 giugno 2014, ha affermato che, ai fini del computo del canone di concessione per lo svolgimento di attività di radiodiffusione sonora e televisiva, non si considerano riconducibili all'oggetto del rapporto concessorio, in quanto non strettamente correlati all'effettivo esercizio dell'attività radiotelevisiva: i) i ricavi derivanti dalle attività di controllo di qualità del materiale televisivo e dai servizi di duplicazione del materiale pubblicitario, controllo di qualità e certificazione; ii) i ricavi derivanti dalla cessione a terzi di diritti e relativi costi tecnici su programmi.

Il Tar Lazio con le ordinanze nn. 10020 e 10016 del 25 giugno 2014, nel rimettere alla Corte Costituzionale l'esame della legittimità costituzionale della legge attributiva del potere regolamentare in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (cfr. delibera n. 680/13/CONS), ha affermato che l'Autorità, nell'adottare il suddetto regolamento non ha violato il principio della riserva di legge; ha agito nell'esercizio delle proprie competenze; ha correttamente attuato le leggi vigenti; non ha violato il principio della riserva di giurisdizione, né quello del contraddittorio, attenendosi al rispetto dei criteri di gradualità, di proporzionalità e di adeguatezza.

Atro aspetto fondamentale riguarda l'organizzazione interna dell'Autorità. In questo ambito, il Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 1273 e 1274 dell'11 marzo 2015, n. 1224 del 10 marzo 2015, n. 815 del 17 febbraio 2015, n. 600 del 5 febbraio 2015, ha respinto gli appelli dell'Autorità avverso le sentenze del Tar Lazio emesse sui ricorsi promossi dagli operatori di comunicazione elettronica sia avverso le diffide adottate dall'Autorità per il recupero di alcune somme non corrisposte negli anni

2006-2010, sia avverso le delibere annuali per il versamento del contributo per gli anni 2009 e 2011.

Le pronunce del Consiglio di Stato si fondano su una peculiare ricostruzione del quadro normativo, di derivazione europea, in materia di comunicazioni elettroniche secondo la quale: i) l'autorizzazione generale per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica sarebbe circoscritta ai singoli "mercati rilevanti", individuati dall'Autorità, oggetto di regolamentazione *ex ante*; ii) le attività di competenza dell'Autorità nel settore delle comunicazioni elettroniche – e, in quanto tali, finanziabili con il contributo degli operatori – sarebbero limitate alla sola regolamentazione *ex ante*, con esclusione dunque di tutte le restanti attività, quali la tutela dei consumatori, la risoluzione delle controversie, la gestione delle frequenze, etc. (pur inequivocabilmente elencate all'art. 12, comma 1, della direttiva n. 2002/20/CE).

Sulla base di ciò, i giudici di Palazzo Spada hanno dunque condotto alle estreme conseguenze l'interpretazione dell'art. 12 della direttiva n. 2002/20/CE fornita dal Tar Lazio nelle sentenze impugnate con riferimento a tutti gli elementi costitutivi della fattispecie contributiva.

Con le sentenze n. 3916 del 9 marzo 2015, nn. 2775 e 2769 del 18 febbraio 2015, e n. 10652 del 23 ottobre 2014 il Tar Lazio ha rilevato che lo scrutinio delle valutazioni tecnico-discrezionali compiute dall'Autorità non è consentito al giudice amministrativo, senza invadere l'ambito della disciplina tecnica riservato all'Amministrazione. Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento dei provvedimenti impugnati, estendendosi soltanto a quei profili tecnici il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tali provvedimenti; quando in siffatti profili tecnici siano coinvolti apprezzamenti e valutazioni che presentano un oggettivo margine di opinabilità, il sindacato del giudice – oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione dei provvedimenti – è, infatti, limitato alla verifica che quei medesimi provvedimenti non abbiano esorbitato dai margini di opinabilità, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini.

#### 4.4 La collocazione dell'Autorità nel sistema nazionale

##### *I rapporti con il Governo e il Parlamento*

Come di consueto, anche in questo ultimo anno i rapporti tra l'Autorità ed il Parlamento sono stati caratterizzati da un intenso dialogo che si è essenzialmente tradotto nelle audizioni del Presidente dell'Autorità presso le Commissioni parlamentari competenti per le materie di interesse dell'Autorità. La quantità degli incontri, l'ampiezza dei temi trattati, il grado di approfondimento conseguito e la diversificazione delle sedi parlamentari in cui si sono svolte le audizioni conoscitive, testimoniano l'importanza e la proficuità di tali momenti di approfondimento e comune riflessione, quale mezzo e strumento irrinunciabile di collegamento e armonizzazione tra la funzione di indirizzo del Parlamento e l'attività regolamentare e di vigilanza dell'Autorità.

Il 9 luglio 2014, il Commissario Martusciello, in rappresentanza del Presidente Cardani, è stato ascoltato in audizione presso la Commissione Igiene e Sanità del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva su origine e sviluppi del cosiddetto caso Stamina. L'audizione era finalizzata ad acquisire elementi di conoscenza in ordine all'operato dei media nella divulgazione delle informazioni relative al metodo di cura, con particolare riguardo ai profili concernenti la tutela dei minori nella comunicazione audiovisiva. In premessa, il Commissario ha tracciato il quadro delle competenze che la legge assegna all'Autorità in materia di informazione e di tutela dei minori, in base al quale la funzione di garanzia svolta dalla medesima deve essere esercitata nel più rigoroso rispetto dell'art. 21 della Costituzione che garantisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. Per quanto riguarda la tutela dei minori (par. 1.3), l'Autorità è investita della vigilanza sul rispetto delle norme del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici e del Codice di autoregolamentazione Media e Minori. Rileva, altresì, il Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica, che dispone la garanzia dell'assoluto anonimato dei minori e impegna le emittenti televisive a *“non utilizzare minori con gravi patologie o disabili per scopi propagandistici e per qualsiasi altra ragione che sia in contrasto con i*

*loro diritti e che non tenga conto della loro dignità”*, sul cui rispetto vigila il Garante per la protezione dei dati personali. Il caso Stamina ha ricevuto una particolare attenzione mediatica nel 2013 in linea con l'evoluzione contingente dei fatti di cronaca. Per quanto riguarda i contenuti, dall'attività di monitoraggio è emerso che l'argomento è stato trattato – conformemente all'evoluzione degli eventi e agli effetti dei procedimenti avviati in sede giudiziaria e istituzionale – sotto diversi punti di vista, da quello scientifico a quello più propriamente sociale, connesso al disagio e allo stato di gravità e “urgenza” vissuto dai pazienti e dai familiari dei pazienti. Inoltre, il caso è stato trattato anche sotto il profilo della cronaca giudiziaria, in relazione alle inchieste avviate dalla Procura di Torino. In alcune trasmissioni la trattazione del caso si è caratterizzata per toni emotivi più accentuati, in particolare quelle che hanno ospitato le testimonianze dei pazienti e dei loro familiari, senza però che si siano registrati profili di violazione della vigente normativa a tutela dei minori, né all'Autorità siano giunte segnalazioni in tal senso, neanche da parte del Comitato Media e Minori, che costituisce per l'Agcom un osservatorio privilegiato sul rispetto della tutela dei minori. Alla luce del fatto che non rientrano nell'alveo delle competenze dell'Autorità le valutazioni di natura deontologica sull'attività giornalistica e quelle di natura medico-scientifica, si è rilevato che l'enfasi che in alcuni casi si è registrata nella rappresentazione del caso Stamina, con specifico riferimento ai minori, possa ritenersi giustificata anche per la valenza sociale che ha assunto il tema trattato; comunque, anche nei casi più “estremi”, non sono risultati oltrepassati i limiti previsti dalla normativa vigente.

Il 10 luglio 2014, il Presidente Cardani è stato ascoltato in audizione presso la Commissione I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei Deputati per riferire in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014 recante *“misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*. In premessa, il Presidente ha evidenziato la peculiare natura “convergente” dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, prima in ordine di tempo tra le consimili Autorità europee, con competenze diffuse e trasversali sul complesso dei mercati delle reti e dei contenuti dell'informazione. Si è poi soffermato sul

progressivo accrescimento delle sue competenze, da ultimo culminate nel conferimento dei poteri in materia di regolamentazione e vigilanza nel mercato dei servizi postali (par. 1.4). Con specifico riguardo al tema oggetto dell'audizione, il Presidente ha sottolineato come ogni iniziativa finalizzata a conseguire risparmi di spesa debba essere valutata positivamente, quale fondamentale presupposto di efficienza ed economicità della macchina amministrativa pubblica, a condizione che essa non determini effetti deprivanti o limitanti della sfera di intervento, delle prerogative e delle funzioni delle Autorità amministrative indipendenti nella loro generalità.

Il 16 luglio 2014, in un'audizione presso la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il Presidente ha illustrato la proposta di revisione della disciplina regolamentare dei periodi non elettorali, in applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 28/2000 (par. 1.3). Nell'argomentare le ragioni a sostegno della proposta di modifica regolamentare, ha spiegato che, nell'attesa di un intervento legislativo di aggiornamento e sistematizzazione della materia, lo schema di regolamento ha inteso raccogliere e coordinare in un unico *corpus* regolamentare le norme contenute nei diversi provvedimenti dell'Autorità succedutisi nel tempo (cfr. delibere n. 200/00/CSP, n. 22/06/CSP e n. 243/10/CSP) introducendo contemporaneamente – per quanto possibile – le innovazioni strettamente necessarie ad uniformare il testo alle sopravvenute indicazioni della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, nonché ad adeguarlo al mutato scenario tecnologico ed alla prassi consolidata. In conclusione, il Presidente ha illustrato in dettaglio lo schema di regolamento ed ha esposto alla Commissione le principali indicazioni emerse dal ciclo di audizioni preparatorie promosso dall'Autorità con le emittenti radiotelevisive, le associazioni del settore ed i Comitati regionali per le comunicazioni.

In data 8 ottobre 2014, il Presidente è stato nuovamente ascoltato in audizione presso la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per riferire in ordine alla delibera n. 494/14/CONS del 30 settembre 2014, recante criteri per la fissazione da parte del Ministero dello sviluppo economico dei contributi annuali per l'utilizzo delle frequenze nelle bande televisive terrestri, in conformità al dettato dell'art. 3-quinquies, comma

4, del decreto-legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012. L'audizione, svoltasi sulla scia dell'ampio ed articolato dibattito sui mezzi d'informazione innescato dalla predetta delibera, ha permesso al Presidente di chiarire in primo luogo le ragioni dell'intervento dell'Autorità (par. 1.2), espressamente richiesto dal mutato contesto normativo e tecnologico (transizione analogico/digitale del sistema televisivo nazionale). Successivamente è stato ricordato alla Commissione che le vigenti disposizioni normative circoscrivono il compito dell'Autorità alla sola adozione dei criteri per la determinazione del contributo per i diritti d'uso delle frequenze radio, essendo la fissazione in concreto della sua misura rimessa ai competenti organi di Governo. Egli ha poi illustrato la lunga e complessa fase istruttoria che ha caratterizzato il procedimento (passato anche attraverso lo svolgimento di una consultazione pubblica), per passare infine alla descrizione delle ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'individuazione dei criteri preordinati alla fissazione da parte del Ministero dei contributi annuali. In ultimo, ha esposto in dettaglio i contenuti del provvedimento illustrando caratteristiche e natura del modello di determinazione del contributo, nonché i criteri di progressività adottati, le deroghe e le eccezioni introdotte, le misure individuate a tutela dell'emittenza locale e gli incentivi introdotti a sostegno degli investimenti in innovazione tecnologica sulle reti trasmissive.

Il 25 febbraio 2015 il Presidente è stato ascoltato in audizione alla Camera dei Deputati presso la IX Commissione Permanente Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, in seno all'Indagine conoscitiva sul sistema dei servizi di media audiovisivi e radiofonici. Il messaggio fondamentale veicolato in audizione dal Presidente è stato che il processo di transizione analogico/digitale, realizzandosi contestualmente al più generale processo innovativo del mondo delle comunicazioni elettroniche, ha finito per diventare un pezzo di un più generale e tumultuoso rovesciamento di contesto, in cui i tratti di discontinuità rispetto al passato, di irreversibilità del mutamento di consumi e attitudini, di definitiva messa in crisi dei modelli tradizionali di comunicazione, prevalgono sulla mera operazione di "efficientizzazione" del sistema indotta dal semplice avvento di una tecnologia innovativa. Di qui l'esigenza di guidare i processi attraverso strumenti regolamentari aggior-

nati, frutto di analisi ed approfondimenti meditati. L'Audizione ha in tal modo consentito di illustrare, tra l'altro, le molteplici attività di studio messe in campo e concluse dall'Autorità nell'ultimo biennio allo scopo di mettere a fuoco premesse e conseguenze dei predetti processi innovativi. Si tratta in particolare delle indagini conoscitive sul "Settore dei servizi Internet e della pubblicità", su "Informazione e Internet in Italia" (par. 2.2), sulla "Televisione 2.0." (par. 1.3) e sui "Servizi di comunicazione *Machine to Machine* - M2M" (il cosiddetto Internet delle cose; par. 1.6), contributi di studio i cui contenuti hanno già trovato trattazione nelle pagine che precedono.

Il 12 gennaio 2015 il Presidente è stato ascoltato alla Camera dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet promossa e presieduta dalla Presidente Boldrini. Il tema oggetto dell'audizione attiene ad un ambito di questioni altresì oggetto di una seconda audizione parlamentare del Presidente Cardani, svoltasi il 29 aprile 2015 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, ed avente ad oggetto la proposta (ddl 1561) di introduzione nella Carta costituzionale di un articolo 34 bis finalizzato al riconoscimento costituzionale del diritto di accesso ad Internet. In entrambe le occasioni si è partiti dalla condivisa constatazione che Internet costituisce ormai una dimensione essenziale ed irrinunciabile per il presente e il futuro di qualsiasi società democratica, avendo la rete – nell'arco degli ultimi due decenni – assunto la natura di immenso spazio di libertà individuali e collettive; di fattore di crescita culturale, sociale ed economica; di mezzo universale di scambio e di conoscenza. A partire da questa premessa, il Presidente si è soffermato sui molteplici profili che, con riferimento alla natura e alle regole della rete, coinvolgono la sfera di competenze dell'Autorità. Le due audizioni sono state dunque l'occasione per affrontare, col proficuo contributo dei componenti delle due Commissioni parlamentari, temi di particolare rilevanza quali la neutralità della rete; le prospettive e le criticità dei piani di infrastrutturazione a banda larga del paese; il *digital divide* che perdura a vari livelli nel paese, nei suoi differenti aspetti di divario culturale, geografico e socio economico; il tema dei diritti sulla rete nelle sue molteplici declinazioni (diritto alla *privacy*, diritto all'oblio, tutela della dignità della persona, responsabilità editoriale, trasparenza e legittimazione dell'attività di informazione sulla rete).

La comune riflessione in entrambe le occasioni, e specifico argomento dell'audizione dedicata al progetto di modifica costituzionale, ha riguardato il tema dell'accesso alla rete da parte dell'universalità dei cittadini, sul presupposto che la libertà di espressione si manifesta sempre più anche attraverso Internet e che l'accesso diviene in tal modo mezzo e strumento irrinunciabile ai fini di un'efficace ed effettiva tutela delle libertà e dei diritti di cittadinanza. Sul punto, il Presidente Cardani ha manifestato il più convinto apprezzamento sulla filosofia retrostante la proposta di modifica costituzionale, accennando al tempo stesso agli altri possibili strumenti di intervento legislativo idonei a conseguire l'obiettivo del riconoscimento del diritto di accesso, coniugato virtuosamente con un principio di neutralità capace di definirsi nei termini di principio idoneo a contemperare efficacemente i valori e le esigenze irrinunciabili di una moderna democrazia politica ed economica.

In data 2 aprile 2015, infine, il Presidente dell'Autorità è stato ascoltato alla Camera dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo. Oggetto dell'audizione è stato il testo della delibera n. 680/13/CONS, recante il Regolamento per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (par. 1.3). L'audizione e il vivace contraddittorio seguito hanno permesso di mettere a fuoco i tratti salienti del regolamento, la cornice normativa di riferimento da cui esso trae ispirazione e legittimazione, le finalità dell'intervento, sostanzialmente riconducibili ai due obiettivi di educazione alla fruizione legale dei contenuti e di contrasto alla pirateria multimediale – svolta su base industriale e su vasta scala – nonché, infine, gli strumenti di *enforcement* messi in campo ispirati al duplice obiettivo di garanzia e contemperamento dei diritti fondamentali rilevanti in materia (libertà di espressione, tutela della riservatezza, tutela dei diritti di proprietà) e di rispetto dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. In conclusione il Presidente ha illustrato gli effetti del regolamento ad un anno dalla sua entrata in vigore, ricostruendo in dettaglio contenuti, trattamento procedimentale ed esiti delle 209 istanze complessivamente pervenute.

Quanto ai rapporti istituzionali con il Governo, l'Autorità nel corso dell'ultimo anno ha esercitato il

potere di segnalazione conferitole dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 249/1997. Nello specifico, ad agosto 2014 è stata segnalata al Governo l'opportunità di introdurre alcune modifiche alla disciplina sulla promozione degli *standard* per i decodificatori per la televisione digitale terrestre, al fine di introdurre, *ex-lege*, la specifica tecnica DVB-T2 in associazione con gli *standard* di compressione MPEG-4 o successive evoluzioni. Questa modifica legislativa consentirebbe, a parere dell'Autorità, un ottimale utilizzo dello spettro radio riservato alla televisione digitale terrestre, specialmente se associato all'attuale disponibilità di *standard* evolutivi quali l'HVEC. Ad ottobre del 2014, inoltre, l'Autorità ha segnalato al Governo l'opportunità di introdurre alcune modifiche alla disciplina di collegamento dei terminali alle reti di comunicazione. La lacuna legislativa è stata evidenziata nel corso del procedimento avviato a seguito della segnalazione di Wind, in cui l'operatore lamentava la mancata abilitazione, da parte del produttore Apple Inc., dei terminali iPhone5 alla rete LTE/4G di Wind.

La questione ha portato alla considerazione di attuare un intervento di modifica del d.lgs. 269/2001 per introdurre in capo ai produttori di terminali l'obbligo di consentire, fatte salve le ragioni tecniche, la connessione a tutte le interfacce appropriate e, dunque, l'uso delle frequenze per le quali sono stati concessi i diritti d'uso agli operatori telefonici.

Nel febbraio 2015 è stata segnalata l'opportunità di intervenire sul sistema sanzionatorio previsto dalla vigente normativa postale (articolo 21 del d.lgs. n. 261/1999 e s.m.i.) al fine di consentire all'Autorità, nell'ambito dei poteri che il legislatore ha inteso attribuirle, l'esercizio di una più efficace attività di vigilanza e di più proporzionati interventi sanzionatori. Nell'occasione, è stato chiarito, in particolare, che i profili critici rinvenibili nell'apparato sanzionatorio del settore postale sono riconducibili alla esiguità delle sanzioni comminabili a fronte di illeciti anche di rilevante gravità, soprattutto ove si consideri la possibilità, per la parte oggetto del provvedimento, di ricorrere all'istituto del pagamento in misura ridotta (cosiddetta oblazione) ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché alla sostanziale omogeneità dell'ammontare di quasi tutte le sanzioni pecuniarie previste dal citato articolo 21, anche allorché riferite a violazioni di differente gravità.

### *Gli atti di sindacato ispettivo*

L'Autorità mantiene un costante rapporto di collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico e la Presidenza del Consiglio finalizzato all'immediato riscontro, tramite procedure interamente gestite con sistemi telematici, delle richieste di informazioni ed elementi utili al Governo per una compiuta risposta alle interrogazioni ed alle interpellanze parlamentari.

Oggetto di tali atti sono state in prevalenza le problematiche concernenti la natura, le funzioni e l'organizzazione dell'Autorità; il piano di riorganizzazione, razionalizzazione di Poste italiane S.p.A., il servizio universale e la fornitura delle prestazioni in esso ricomprese, l'impatto e le conseguenti ricadute sulla popolazione locale del suddetto piano di razionalizzazione; i criteri per la fissazione da parte del Ministero dello sviluppo economico dei contributi annuali per l'utilizzo delle frequenze televisive digitali terrestri, in conformità al dettato dell'art. 3-quinquies, comma 4, del decreto-legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012; la visione strategica nazionale per il settore delle telecomunicazioni, sviluppo dell'infrastruttura di rete e *governance* dell'Agenda Digitale; il piano industriale indirizzato ad un più rapido sviluppo delle reti in fibra di nuova generazione, coerentemente con gli obiettivi posti dall'Agenda Digitale Europea; lo sviluppo delle reti di nuova generazione e i risultati dell'indagine conoscitiva – svolta congiuntamente con l'AGCM – sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga; la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, la promozione dell'offerta legale di opere digitali, l'educazione degli utenti alla corretta fruizione delle stesse e l'*enforcement* degli strumenti di tutela del diritto d'autore online; l'applicazione delle norme per la tutela sul diritto d'autore a siti Internet che mettono a disposizione dei bambini delle scuole primarie materiale didattico; l'operazione Telefonica-Telecom Italia ed in particolare l'attuazione della disciplina in materia di *golden powers* e la separazione della rete di Telecom Italia; le iniziative volte alla separazione societaria della infrastruttura della rete di telecomunicazione e alla definizione del relativo modello di *governance*; le

difficoltà di ricezione del segnale, in particolare dei canali RAI, riscontrate in alcune aree del Paese a seguito del passaggio dalla trasmissione analogica al digitale terrestre; le problematiche connesse al contratto di servizio tra la Rai e il Ministero dello sviluppo economico; l'azione di vigilanza e sanzionatoria nei confronti degli operatori in relazione alle truffe nei contratti a distanza a tutela dei consumatori, l'attivazione non richiesta di servizi su cellulari; la regolamentazione concernente il piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre in chiaro e a pagamento; le valutazioni connesse al Sistema integrato delle comunicazioni (SIC); la distribuzione delle risorse pubblicitarie all'interno del mercato televisivo; il pluralismo politico istituzionale sulle reti televisive e la sua tutela; le limitazioni alla partecipazione in imprese editrici di giornali quotidiani imposta ai soggetti esercenti l'attività televisiva; la regolamentazione dei servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica e la fornitura di media audiovisivi a richiesta.

### *I pareri resi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato*

Nel corso dell'ultimo anno l'Autorità, nell'ambito della collaborazione istituzionale con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 1, comma 6, lett. c), n.11, della legge n. 249 del 1997, ha reso all'Autorità antitrust un parere in ordine agli schemi di provvedimento di non accertamento di infrazione e di accettazione di impegni relativi al caso – I757 – Ostacoli all'accesso al mercato di un nuovo operatore di telefonia mobile. Nella fattispecie l'istruttoria, avviata dall'AGCM nei confronti delle società Telecom Italia, Wind e Vodafone per accertare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza volta ad ostacolare l'accesso al mercato dei servizi di telefonia mobile dell'operatore virtuale Bip Mobile S.p.A., è stata successivamente ampliata con riferimento agli accordi integrativi stipulati da Telecom Italia e Wind con alcuni *dealer multibrand*. A seguito del suddetto ampliamento, Wind e Telecom hanno presentato impegni riferiti agli accordi che sono stati ritenuti dall'AGCM idonei – anche con riferimento alla loro durata – all'obiettivo di rimuo-

vere qualunque ostacolo artificiale all'ingresso ed all'affermazione sul mercato di operatori di telefonia mobile non consolidati a sufficienza da affrontare gli investimenti necessari ad un'integrazione verticale in una rete di vendita proprietaria o monomarca. Nel parere favorevole, l'Autorità ha condiviso la definizione del mercato rilevante dell'AGCM, la valutazione di assenza di operatori con significativo potere di mercato, nonché la posizione assunta dall'AGCM di non accertamento di infrazione dell'art. 101 TFUE e di accettazione degli impegni.

Nel periodo di riferimento è proseguita anche l'attività di redazione dei pareri richiesti dall'AGCM ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis e comma 6, del Codice del consumo come modificato dal decreto legislativo n. 21/2014. In relazione al comma 1-bis, i provvedimenti trasmessi dall'AGCM sono stati analizzati allo scopo di valutare la riconducibilità della condotta all'ambito di applicazione di una norma settoriale di diretta derivazione europea, idonea, in quanto tale, a radicare anche la competenza dell'Autorità stessa ad intervenire nel caso di specie. Con riferimento al comma 6, invece, è stata valutata l'attitudine del mezzo di comunicazione utilizzato a incidere e amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della pratica commerciale.

### *La Polizia Postale e delle Comunicazioni*

La Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni (Sezione), nel periodo di riferimento ha collaborato con l'Autorità, nell'ambito del protocollo d'intesa vigente, per lo svolgimento delle attività di verifica sulle infrastrutture e reti di telecomunicazione e dei connessi servizi e prodotti. Anche sulla scorta delle segnalazioni pervenute all'Autorità da parte degli utenti, la Sezione di Polizia Postale ha collaborato nella realizzazione di attività ispettive nei confronti di alcuni operatori di servizi di telecomunicazione. Tale attività è stata finalizzata soprattutto a verificare il rispetto della normativa regolamentare di settore e, soprattutto, il rispetto del Codice di autoregolamentazione sui servizi *premium* (CASP) in materia di corretto utilizzo delle numerazioni a sovrapprezzo su numerazioni cosiddette in decade 48.

Nell'ambito di tali verifiche, la Sezione ha svolto una minuziosa attività di monitoraggio, attraverso

navigazione da *smartphone*, finalizzata a verificare la conformità delle procedure di attivazione dei servizi a sovrapprezzo in decine di principi contenuti nel CASP, nonché alla corretta informazione agli utenti della natura del servizio “in abbonamento” e le modalità di attivazione e disattivazione dello stesso. Tale attività ha interessato alcuni operatori di telefonia mobile.

La Sezione, ha svolto, altresì, attività di collaborazione nello svolgimento di ispezioni nei confronti di una pluralità di operatori di telefonia fissa, finalizzate a verificare, anche con riferimento a segnalazioni inviate da utenti, il rispetto della normativa di settore in materia di attivazione, migrazione, *Number Portability* (NP) e cessazione nei servizi di accesso alla rete fissa ed, in generale, della normativa a tutela dell’utenza.

Nel periodo di riferimento è continuata anche l’attività di verifica delle numerazioni a valore aggiunto del tipo 899, 892 e 895 pubblicizzate nel corso di trasmissioni televisive, al fine di accertare il rispetto della normativa vigente in materia di servizi a sovrapprezzo e, in particolare, la conformità alla normativa relativa al messaggio informativo iniziale, dei servizi offerti e della tariffazione applicata, con particolare riferimento alla delibera n. 26/08/CIR, al decreto n. 145/06 (artt. 12 e 13), nonché al Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite, di cui alla delibera n. 538/01/CSP e successive modifiche ed integrazioni e delle disposizioni in materia di propaganda di tipo interattivo, audiotex e videotex e similari (cfr. art. 1 comma 26 del Decreto n. 545/96, come modificato dalla legge 23 dicembre 1996 n. 650).

### **La Guardia di Finanza**

La Guardia di Finanza, quale polizia economico-finanziaria a presidio della libertà negoziale, della libertà d’impresa e del libero mercato, svolge importanti funzioni anche nei settori radiotelevisivo, delle comunicazioni elettroniche e dell’editoria. Ciò in virtù delle norme di riferimento e del Protocollo d’Intesa stipulato tra l’Autorità e la Guardia di Finanza che, attraverso il Nucleo Speciale per la radiodiffusione e l’editoria, inquadrato nelle Unità Speciali, assicura ogni possibile forma di sinergia e professionalità in grado di incidere in maniera fles-

sibile e determinante sulla qualità degli interventi e sulla loro efficacia.

Nel periodo considerato, il rapporto di collaborazione si è incentrato principalmente sulle seguenti attività: i) versamento del canone di concessione dovuto dalle imprese radiotelevisive; ii) rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione; iii) verifica delle posizioni di controllo o collegamento nell’editoria; iv) rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva a garanzia degli utenti (pubblicità, televendite, tutela dei minori, ecc.); v) rispetto delle norme sul diritto d’autore *online*.

Le attività del Nucleo Speciale si sono sviluppate anche sulla base di iniziative autonome, con il contributo dell’Ufficio Operazioni del Comando Unità Speciali, nella duplice direzione di analisi di contesto e di valutazione del rischio delle aree di competenza dell’Autorità.

Nel periodo di riferimento, il Nucleo Speciale ha concluso 139 accertamenti. Di questi, circa la metà sono scaturiti da apposite richieste di collaborazione dell’Autorità, in virtù del Protocollo di Intesa. Sono state segnalate all’Autorità 88 irregolarità di natura amministrativa; i soggetti denunciati all’Autorità Giudiziaria sono stati 21. In merito al versamento del canone di concessione dovuto dalle imprese radiotelevisive, ai sensi dell’art. 27, commi 9 e 10, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, l’attività ispettiva del Nucleo Speciale, nel comparto in esame, si sostanzia in una verifica degli aspetti contabili e gestionali dei soggetti obbligati, al fine di determinare l’importo del canone dovuto (pari all’1% del fatturato per le emittenti televisive nazionali, con tetti massimi nel caso di altre tipologie di emittenti). A tal fine, viene utilizzato un *database* contenente i dati relativi ai soggetti operanti nel settore, come rilevati dalle concessioni rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico e dal Registro degli operatori di comunicazione tenuto dall’Autorità, allo scopo di individuare le imprese radiotelevisive che non hanno regolarmente versato il canone dovuto.

Gli interventi eseguiti nei confronti di alcune imprese televisive nazionali hanno permesso di scoprire rilevanti casi di evasione della contribuzione dovuta. Le risultanze dei controlli sono state oggetto di segnalazioni dell’Autorità al Dipartimento per le comunicazioni del Ministero dello sviluppo economico.

Con riferimento al rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione (“*par condicio*”), in base alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, al Protocollo d’Intesa e alle disposizioni regolamentari di volta in volta emanate dall’Autorità, il Nucleo Speciale fornisce un significativo contributo all’Unità *par condicio* per le attività di: i) acquisizione di supporti magnetici e di pubblicazioni; ii) gestione delle segnalazioni relative ad emittenti e pubblicazioni locali, interfacciandosi, a seconda delle esigenze, con i Comandi Provinciali della Guardia di Finanza; iii) assistenza diretta attraverso risorse dedicate. Quest’attività viene svolta prevalentemente durante le campagne per l’elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni *referendum*.

In ordine alla verifica delle posizioni di controllo o collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l’editoria, nell’ambito del rapporto di collaborazione, l’Autorità ha richiesto al Nucleo Speciale accertamenti finalizzati a verificare l’esistenza di eventuali posizioni di controllo e/o di collegamento, anche indiretto, tra società richiedenti i contributi all’editoria, ai sensi dell’art. 3, comma 11 ter, della legge 7 agosto 1990, n. 250.

In base al D.P.R. n. 223 del 25 novembre 2010, l’Autorità comunica – su richiesta del Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri – se l’assetto proprietario della società editrice istante risulti conforme alla normativa vigente e se non sussistano partecipazioni rilevanti per la configurazione di ipotesi di collegamento o controllo di cui all’art. 2359 del Codice Civile. Con i suddetti interventi normativi il Legislatore ha inteso inserire nel sistema alcune disposizioni di salvaguardia che impediscono ad una stessa realtà editoriale di beneficiare più volte e nello stesso periodo delle provvidenze richieste.

Al fine di rilevare la legittimità della percezione dei contributi erogati dallo Stato a favore dell’editoria, il Nucleo Speciale ha proceduto ad un’approfondita attività di studio e di analisi della disciplina, degli assetti societari e finanziari delle imprese interessate, tesa a definire gli indicatori di rischio e le modalità operative per i successivi controlli da eseguirsi “sul campo”. Gli accertamenti svolti hanno consentito in diverse circostanze di ricostruire complessi e articolati schemi societari e cooperativistici disposti in parallelo e del tutto separati formal-

mente, rispetto a quelli dichiarati, governati da soggetti tra loro privi di evidenti collegamenti, permettendo all’Autorità e al Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria di impedire il beneficio di plurime elargizioni.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva e radiofonica a garanzia dell’utenza, i controlli sulla programmazione televisiva e radiofonica hanno lo scopo di consentire all’Autorità l’esercizio del potere di vigilanza di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249. L’attività investigativa del Nucleo Speciale si sostanzia nel “monitoraggio” della programmazione irradiata dalle emittenti televisive e radiofoniche e riguarda principalmente la pubblicità, le televendite, la tutela degli utenti e dei minori (legge n. 223/1990 e d.lgs. n. 177/2005 e modificazioni). Nel periodo considerato, l’azione di servizio ha consentito di rilevare numerose condotte illecite, segnalate per l’avvio dei relativi procedimenti sanzionatori. In particolare, sono state individuate violazioni in materia di pubblicità (affollamento, posizionamento e segnalazione *spot*), violazioni delle norme a garanzia di minori e utenti (messa in onda di trasmissioni pregiudizievoli allo sviluppo fisico, psichico e morale dei minori, e di trasmissioni di contenuto pornografico in fascia notturna).

In tema di rispetto delle norme sul diritto d’autore *online*, infine, il legislatore ha attribuito all’Autorità specifiche competenze (cfr. legge n. 633/1941, d.lgs. n. 177/2005; d.lgs. n. 70/2003, di recepimento della direttiva comunitaria 2000/31 sul commercio elettronico). In tale contesto, il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza ed i suoi Reparti territoriali svolgono un costante ed attento monitoraggio della rete Internet, nella consapevolezza che gli illeciti ivi perpetrati possono costituire distorsioni di mercato. Peraltro, con l’entrata in vigore del Regolamento in materia di tutela del diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica (cfr. delibera n. 680/13/CONS), è stato istituito il Comitato per lo sviluppo e la tutela dell’offerta legale di opere digitali, che è composto da una pluralità di soggetti, tra cui appunto anche il Nucleo speciale per la radiodiffusione e l’editoria della Guardia di finanza.

### *L’organo di Vigilanza*

L’Organo di Vigilanza (OdV) è stato istituito nel 2009 a seguito dell’approvazione da parte dell’Au-

torità della proposta di Impegni presentata da Telecom Italia (delibera n. 718/08/CONS). L'OdV, quale organo indipendente che vigila sulla corretta esecuzione degli Impegni assicura il più ampio rispetto del principio della parità di trattamento, nello svolgimento delle proprie funzioni e adotta, nei confronti di Telecom Italia, provvedimenti e raccomandazioni atti a stimolare una più corretta attuazione degli Impegni, ossia a garantire che i diversi operatori presenti sul mercato abbiano la possibilità di accedere alla rete dell'*incumbent* senza alcun ostacolo o pregiudizio, in piena parità di accesso rispetto alle divisioni commerciali interne della stessa Telecom Italia. A tal fine, di propria iniziativa o su segnalazione di terzi, procede alla verifica di eventuali inadeguatezze o anomalie, comunicandole all'Autorità secondo i tempi ed i modi previsti dal proprio Regolamento. L'OdV non sostituisce l'Autorità in alcun modo: le valutazioni e le eventuali decisioni adottate sulla corretta esecuzione degli Impegni non pregiudicano l'esercizio dei poteri dell'Autorità, alla quale è riservata l'attività di accertamento delle violazioni degli Impegni.

Le attività dell'OdV riguardano in prevalenza i seguenti ambiti: *delivery*, co-locazione e clienti *wholesale*; incentivi, codice comportamentale, divieto di vendita da parte delle forze di rete e segnalazioni di servizi non richiesti; sistema di monitoraggio delle performance; trasparenza dei piani tecnici per la qualità e per lo sviluppo della rete; integrazione della contabilità regolatoria e *transfer charge*; trasparenza dei piani di sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione; istituzione dell'organismo sulle controversie e deflazione del contenzioso.

Il *board* è composto da tre Componenti che svolgono le loro funzioni in assoluta indipendenza. L'attuale Presidente dell'OdV è il Professor Antonio Sassano, designato dall'Autorità e nominato da Telecom Italia insieme agli altri componenti del Collegio, il Professor Marco Lamandini (indicato dall'AGCOM) e il Professor Michele Polo (indicato da Telecom Italia). L'OdV è supportato nella sua attività da un Segretario Generale (dott. Fabrizio Dalle Nogare) e da un Ufficio di vigilanza che svolge, su richiesta ed indicazioni dell'OdV, attività preliminari ed ausiliarie alla trattazione delle segnalazioni.

L'OdV si riunisce almeno una volta al mese e acquisisce le informazioni e i dati necessari allo svolgimento delle proprie funzioni presso tutti gli uffici di Telecom Italia. Ogni tre mesi viene inviata all'Autorità una relazione sull'attività svolta e le eventuali anomalie o inadeguatezze riscontrate nell'attuazione degli Impegni. Entro il mese di marzo di ogni anno l'OdV pubblica sul proprio sito *web* la Relazione annuale sulle attività svolte ed i risultati conseguiti. L'ultima Relazione è stata presentata il 9 marzo 2015.

Al fine di consolidare i risultati raggiunti ed aumentare le garanzie di non discriminazione nel mercato dell'accesso rafforzando le attività di vigilanza, l'OdV nel corso dell'ultimo anno ha continuato il dialogo con gli Operatori alternativi ed intensificato il confronto già avviato con l'Autorità, attraverso regolari consultazioni e scambi di opinioni sulle tematiche rientranti nel contorno delle attività dell'Organo di vigilanza da una parte e sulle questioni regolamentari della rete d'accesso dall'altra. In particolare, i temi di confronto hanno riguardato le tematiche e le sfide connesse con il rinnovamento e l'evoluzione del modello di *equivalence*. L'OdV ha comunicato all'Autorità le proprie attività di definizione delle proposte di adeguamento da apportare agli Impegni nell'ottica del rafforzamento del principio di *equivalence of access*.

#### *Le università e gli enti di ricerca*

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha intensificato i rapporti di collaborazione con il mondo accademico e della ricerca, attraverso la prosecuzione del programma di ricerca Screen – Servizi e contenuti delle reti di nuova generazione – e l'implementazione delle attività di progetto e sviluppo comprese nell'ambito della Convenzione Ugo Bordoni. L'Autorità ha anche approvato il nuovo Regolamento contenente la bozza di convenzione e le nuove Linee guida per l'attivazione di convenzioni con le università o centri di ricerca, improntate a criteri di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa (cfr. delibera n. 176/15/CONS). Quanto alle attività in collaborazione con la Fondazione Ugo Bordoni, queste hanno previsto, tra l'altro, l'attuazione di progetti in materia di tutela del diritto d'autore *online* e le garanzie dei consumatori.

Particolarmente intenso è stato il presidio dell’Autorità sulle iniziative pubbliche rientranti nell’ambito delle materie di propria competenza istituzionale. A tal proposito si segnala che, nel corso del 2014, l’Autorità ha sostenuto decine di occasioni pubbliche di dibattito e confronto, rilasciando il proprio gratuito patrocinio per la promozione di eventi pubblici e incoraggiando la partecipazione di utenti, *stakeholder* e mondo accademico sui temi attinenti ai diversi segmenti delle comunicazioni.

#### 4.5 La collocazione dell’Autorità nel sistema internazionale

##### *Il settore delle comunicazioni in Europa: verso un mercato unico dei servizi digitali*

Alla fine del 2014 ha preso avvio il dibattito istituzionale sui temi che caratterizzeranno la prossima revisione della legislazione europea dei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi.

L’avvio di tali importanti processi di riforma, formalizzato dal programma di lavoro della Commissione europea per il 2015, giunge in un momento in cui l’evoluzione tecnologica e le dinamiche dei mercati mostrano il consolidamento di tendenze destinate a mutare radicalmente il contesto di riferimento, sollecitando una riflessione approfondita in merito all’opportunità di aggiornamenti regolamentari in una prospettiva di lungo periodo. La natura intimamente convergente delle reti *all IP* e l’affermazione di nuovi attori che forniscono indifferentemente su tali reti servizi tradizionali e servizi sostitutivi dei servizi di comunicazione elettronica, servizi multimediali e servizi della società dell’informazione, rende sempre più complessa la demarcazione tra i diversi plessi normativi che attualmente presiedono ai vari mercati tradizionali.

Tali considerazioni si collocano nel più ampio contesto della riflessione in corso a livello globale circa il rapporto tra fornitori di servizi di accesso ad Internet e fornitori di contenuti e applicazioni *online* (si pensi al dibattito statunitense su *open Internet*, culminato nella decisione del regolatore federale FCC del febbraio scorso) e al trattamento giuridico

dei vari soggetti che operano nella nuova catena del valore dei servizi digitali.

In virtù del proprio assetto istituzionale, l’Autorità si è adoperata per presidiare i suddetti processi legislativi e fornire il punto di vista di un regolatore convergente nei vari contesti istituzionali, nazionali ed europei.

##### *Le comunicazioni elettroniche*

Nel periodo di riferimento, il sistema europeo di cooperazione regolamentare nel settore delle comunicazioni elettroniche ha continuato ad operare sulla base della consolidata dialettica tra ANR, Commissione europea e il *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC), nell’ambito dei procedimenti multilivello di definizione delle misure regolamentari nazionali. In linea con il proprio regolamento istitutivo, il BEREC si è affermato come interlocutore privilegiato delle istituzioni europee in relazione a tutti i processi di riforma legislativa settoriale e di revisione dei relativi atti di *soft law*.

In tale contesto, l’Autorità ha confermato il proprio costante contributo alle attività del BEREC, assumendosi la responsabilità di coordinamento di filoni strategici d’attività. Tra essi, si segnala in primo luogo la definizione di un’*opinion* del BEREC in merito all’importante processo legislativo relativo alla proposta di regolamento, il cosiddetto *Telecom Single Market*. Un gruppo di lavoro internazionale appositamente previsto, guidato dall’Autorità, ha monitorato il processo legislativo europeo di co-decisione ed ha elaborato il parere del BEREC sulla risoluzione parlamentare di prima lettura dell’aprile 2014. Il medesimo gruppo ha quindi coordinato il posizionamento del BEREC in relazione alle numerose proposte di compromesso elaborate dal Consiglio dell’Unione nel periodo di riferimento, sino alle più recenti proposte della presidenza di turno lettone, in materia di *roaming* internazionale e neutralità della rete.

All’inizio del 2015, la Commissione ha lanciato l’ambizioso progetto di definizione di una strategia europea per la creazione di un mercato unico dei servizi digitali (cosiddetta *Digital Single Market Strategy*), nel cui ambito si inscriveranno le proposte di riforma legislativa nei settori di competenza dell’Autorità.

Anche il filone d'attività avviato dal BEREC per un'approfondita analisi prospettica del contesto tecnologico e di mercato e delle conseguenti possibili esigenze di revisione del vigente quadro legislativo, sia attraverso riflessioni interne, sia mediante un'interlocuzione con la Commissione europea, è coordinato dall'Autorità ed è destinato a assumere sempre maggiore rilevanza lungo l'intero iter di riforma legislativa. L'Autorità ha continuato ad assicurare l'attività di coordinamento in relazione allo studio del fenomeno "Machine to Machine" e delle sue possibili intersezioni con il quadro regolamentare attuale e futuro delle comunicazioni elettroniche.

Sul versante della *governance* interna del BEREC, l'Autorità ha coordinato il progetto di revisione dell'architettura operativa dell'organismo culminato, nel dicembre scorso, in una nuova versione del regolamento interno del Comitato dei regolatori, ispirata a criteri di ottimizzazione dell'efficienza e della trasparenza delle attività dei gruppi di lavoro.

In continuità con il passato ed in linea con gli obblighi derivanti dalla direttive di settore, l'Autorità ha assicurato il presidio di tutte le linee d'attività del BEREC, contribuendo al perseguimento degli obiettivi di armonizzazione regolamentare e promozione del mercato interno delle comunicazioni elettroniche. A tale riguardo, nel corso del periodo di riferimento l'Autorità è stata impegnata nel processo di aggiornamento della lista dei mercati rilevanti, culminato nell'adozione di una nuova Raccomandazione della Commissione che, seppur non vincolante, incide significativamente sulle attività di regolamentazione *ex ante* di competenza delle ANR. La partecipazione attiva al BEREC rappresenta, peraltro, uno strumento chiave ai fini del conseguimento degli obiettivi istituzionali di promozione delle dinamiche concorrenziali di lungo periodo, dell'innovazione tecnologica e della tutela del consumatore, assegnati all'Autorità dalla legislazione europea e nazionale di settore.

L'Autorità ha altresì assicurato il proprio contributo tecnico regolamentare nelle attività di tutti i comitati settoriali europei, partecipando al *Radio Spectrum Policy Group* (RSPG) ed integrando la composizione delle delegazioni nazionali presso il Comitato Comunicazioni ed il Comitato Radio Spettro.

## L'audiovisivo

Il rafforzamento della cooperazione tra le Autorità di regolamentazione dell'audiovisivo continua ad essere promosso con decisione in ambito europeo; ciò è testimoniato dall'importanza riconosciuta dalla Commissione europea all'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), organismo consultivo istituito dalla stessa Commissione nel 2014, e dal ruolo assegnato all'ERGA nell'ambito della prossima revisione della Direttiva Servizi Media Audiovisivi. Il programma di lavoro dell'ERGA per il 2015 prevede infatti l'approfondimento di quattro temi di fondamentale importanza per il futuro della regolamentazione di settore: indipendenza dei regolatori nazionali, giurisdizione materiale, giurisdizione territoriale e tutela dei minori. La Commissione ha inoltre coinvolto l'ERGA ai fini della raccolta delle valutazioni degli attori istituzionali e di mercato dei 28 Stati membri per un'analisi costi/benefici dei principali presidi regolamentari definiti dalla Direttiva sui servizi di media audiovisivi (SMAV), nell'ambito del programma REFIT, finalizzato alla valutazione di efficacia della vigente legislazione europea e delle possibili aree di semplificazione.

L'Autorità svolge un ruolo centrale all'interno dell'ERGA, partecipando attivamente a tutti i gruppi di lavoro e assumendo la presidenza del gruppo sull'indipendenza dei regolatori. A tal riguardo, l'Autorità ha coordinato le attività di elaborazione di una posizione comune ERGA (adottata nell'ottobre 2014) e sta coordinando la stesura di un rapporto volto ad identificare i principali criteri (*de jure* e *de facto*) su cui fondare il principio di indipendenza dei regolatori di settore.

## I servizi postali

Nel periodo di riferimento, sono proseguiti i lavori del Gruppo dei Regolatori Europei per i Servizi Postali (ERG-P) all'interno del quale l'Autorità ha assicurato un'attiva partecipazione, confermando l'impegno di istituzione coordinatrice del gruppo di lavoro sulla regolamentazione del Servizio universale. Si segnalano, tra le principali attività dell'ERG-P nel periodo di riferimento, le due importanti consultazioni pubbliche lanciate sull'implementa-

zione del Servizio universale nel settore postale e sulle *best practice* in tema di protezione dei consumatori, nonché i rapporti sullo stato della liberalizzazione del mercato nel settore postale europeo, sulla qualità del servizio postale, sulla tutela dei consumatori e la gestione dei reclami, sul recapito delle spedizioni postali legate all'*e-commerce* nell'ambito della liberalizzazione del mercato e sui principali indicatori di monitoraggio del mercato postale.

### *La cooperazione internazionale*

Oltre all'impegno profuso all'interno di tutte le piattaforme ed i gruppi consultivi formalmente previsti dal quadro regolamentare europeo di riferimento, l'Autorità è promotrice di dinamiche di cooperazione regolamentare su scala internazionale, attraverso la partecipazione alle varie piattaforme regolamentari settoriali e mediante iniziative bilaterali, finalizzate allo scambio di buone pratiche e competenze regolamentari nei settori di competenza.

Il progetto di gemellaggio (*twinning*) con il regolatore tunisino del settore delle comunicazioni elettroniche, la *Instance Nationale Des Telecommunications* (INT), che l'Autorità si è aggiudicato come capofila di un consorzio costituito dal regolatore spagnolo e dalla *Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services* del Ministero francese dell'Economia, Industria e Lavoro, ha preso avvio lo scorso gennaio. Il *twinning* avrà durata di 24 mesi per un valore di 1,2 milioni di Euro, con cui la Commissione europea finanzia tutte le attività legate allo svolgimento del progetto, il cui obiettivo è di contribuire all'evoluzione concorrenziale dei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dei servizi postali in Tunisia, mediante il potenziamento del quadro regolatorio nel quale l'INT opera.

Altra cornice nell'ambito della quale l'Autorità ha sviluppato la propria dimensione internazionale è quella del programma *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX), finanziato

dall'Unione europea e finalizzato all'approssimazione del quadro regolamentare di Paesi non UE all'*Acquis communautaire*; in tale contesto, l'Autorità ha ricevuto nel giugno 2014 la visita del *Broadcasting Council* della Repubblica Macedone, per un trasferimento dell'esperienza maturata nel monitoraggio delle rappresentanze politiche nel settore audiovisivo.

Con riferimento agli impegni bilaterali, si ricorda l'incontro con la Commissione permanente per i mezzi di comunicazione del Senato della Repubblica Ceca, sul tema della tutela del pluralismo e della concorrenza nel settore dei media e quello con la *National Commission on Television and Radio* (NCTR) dell'Armenia, sui temi della transizione al digitale. Degna di nota è inoltre la collaborazione dell'Autorità con la *National Broadcasting and Telecommunications Commission* (NBTC) della Thailandia, volta a fornire un contributo ad un progetto di formazione diretto a giovani funzionari dell'Autorità thailandese in materia di regolamentazione dei sistemi di comunicazione mobili, di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, di *best practice* in materia di protezione dei consumatori, di analisi dei mercati e di digitalizzazione radiotelevisiva.

Con riferimento agli impegni multilaterali, l'Autorità continua ad offrire la propria partecipazione attiva alle piattaforme di regolatori sia del settore audiovisivo (*l'European Platform of Regulatory Authorities* ed il *Network* dei regolatori dell'area mediterranea), sia del settore delle comunicazioni elettroniche (*l'European Mediterranean Regulators' group* ed il Gruppo dei regolatori dell'America latina), nonché alle attività dei comitati regolamentari operanti nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ed ITU e dei principali *think tank* internazionali operanti negli ambiti istituzionali e di mercato di interesse dell'Autorità.

## APPENDICE



**Tabella A1 - Attività di vigilanza sui minori: sanzioni**

N. delibera	Norma	Importo
87/14/CSP	violazione del codice Media e minori in combinato disposto con l'art. 34, commi 1, 4 e 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e s.m.i.	euro 25.000
69/14/CSP	violazione del codice di autoregolamentazione Media e minori in combinato disposto con l'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e s.m.i.	euro 25.000
77/14/CSP	violazione del codice di autoregolamentazione Media e minori in combinato disposto con l'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e s.m.i.	euro 25.000
78/14/CSP	violazione del codice di autoregolamentazione Media e minori in combinato disposto con l'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e s.m.i.	euro 50.000
140/14/CSP	violazione del codice di autoregolamentazione Media e minori in combinato disposto con l'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e s.m.i.	euro 25.000
70/14/CSP	violazione del codice di autoregolamentazione Media e minori in combinato disposto con l'art. 34, commi 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e s.m.i.	euro 25.000
7/15/CSP	violazione del codice di autoregolamentazione Media e minori in combinato disposto con l'art. 36 bis, comma 1, lett. g) del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e s.m.i.	euro 7.500

**Tabella A2 - Attività di vigilanza sui minori: archiviazioni**

N. delibera	Norma
75/14/CSP	presunta violazione dell'art. 34, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i.
76/14/CSP	presunta violazione dell'art. 34, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i.
97/14/CSP	presunta violazione dell'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i. in combinato disposto con i par. 2.2 e 2.4 del codice di autoregolamentazione Media e minori
19/15/CSP	presunta violazione dell'art. 34, commi 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i. in combinato disposto con il par. 2.5 lett. b) del codice di autoregolamentazione

**Tabella A3 - Attività di vigilanza sui minori: procedimenti in corso**

N. delibera	Norma
1 procedimento	presunta violazione dell'art. 34, commi 1, 4 e 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i. in combinato disposto con il par. 2.3 del codice di autoregolamentazione Media e minori
1 procedimento	presunta violazione dell'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i. in combinato disposto con i par. 2.2 lett. b), 2.4 e 2.5 lett. b) del codice di autoregolamentazione Media e minori
2 procedimenti	presunta violazione dell'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i. in combinato disposto con i par. 2.2 lett. b) e 2.5 lett. b) del codice di autoregolamentazione Media e minori
1 procedimento	violazione dell'art. 34, commi 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e s.m.i. in combinato disposto con i par. 2.2 lett. b) e 2.4 del codice di autoregolamentazione Media e minori

**Tabella A4** - Procedimenti sanzionatori in materia di comunicazione commerciale audiovisiva

Servizio media audiovisivo	Violazione	Ingiunzione	Archiviazione	Importo
CANALE ITALIA 84	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3 delibera n. 538/01/CSP	n. 47/14/CSP	–	euro 3.873,75
VIDEO NOVARA	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 48/14/CSP	–	euro 5.165,00
TELE UMBRIA VIVA	Art. 2, comma 1, lett. N) e AA), punto 3), dlgs.n. 177/05 e art. 1, comma 1, lett. F), punto 1) e 10, comma 2, lett. C), delibera n. 78/98/CONS	n. 52/14/CSP	–	euro 7.231,00
TELE CUPOLE	Art. 3 commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP e art. 36 <i>bis</i> , comma 1, lettera a) e art. 37, comma 1, dlgs. n. 177/05	n. 53/14/CSP	–	euro 7.740,00
50 CANALE	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 54/14/CSP	–	euro 1.033,00
LA NUOVA TV	Art. 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 55/14/CSP	–	euro 1.033,00
ST TELEVISION	Art. 2, comma 1, lett. N) e AA), punto 3), dlgs.N. 177/05 e art. 1, comma 1, lett. F), punto 1) e 10), comma 2, lett. C), delibera n. 78/98/CONS	n. 56/14/CSP	–	euro 7.231,00
ITALIA 8	Art 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP e art. 36 <i>bis</i> , comma 1, lettera a) e art. 37, comma 1, dlgs.n. 177/05	n. 57/14/CSP	–	euro 10.836,00
GRP	Art 3 commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP e art. 36 <i>bis</i> , comma 1, lettera a) e art. 37, comma 1, dlgs.n. 177/05	n. 58/14/CSP	–	euro 3.099,00
PRIMANTENNA	Art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP e art. 36 <i>bis</i> , comma 1, lett. a) e art. 37, comma 1, dlgs.n. 177/05	n. 59/14/CSP	–	euro 1.033,00
ITALIA 136	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 60/14/CSP	–	euro 64.556,25
BLU TV	Art. 3, comma 7, delibera n. 353/11/CONS	n. 61/14/CSP	–	euro 1.033,00
GOLD TV ITALIA	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 62/14/CSP	–	euro 31.087,00
TELENOSTRA	Art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP e art. 37, comma 1, dlgs.n. 177/05	n. 63/14/CSP	–	euro 1.548,00

segue **Tabella A4** - Procedimenti sanzionatori in materia di comunicazione commerciale audiovisiva

Servizio media audiovisivo	Violazione	Ingiunzione	Archiviazione	Importo
GOLD TV ITALIA	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3 delibera n. 538/01/CSP	n. 71/14/CSP	–	euro 77.467,50
TELENOSTRA	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 72/14/CSP	–	euro 2.582,00
TELENOSTRA	Art. 5 <i>ter</i> , comma 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 74/14/CSP	–	euro 2.066,00
PLAY ME	Art. 5 <i>ter</i> , comma 3 e 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 83/14/CSP	–	euro 23.240,25
PRIMARETE	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1, 2 e 3 e 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 84/14/CSP	–	euro 3.874,00
IRPINIA TV	Art. 3 commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP e art. 37, comma 1, dlgs.n. 177/05	n. 85/14/CSP	–	euro 2.066,00
IRPINIA TV	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 86/14/CSP	–	euro 2.066,00
TELEDAUNA	Art. 38 comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 95/14/CSP	–	euro 2.066,00
BLU STAR TV	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 98/14/CSP	–	euro 6.198,00
LA 4 ITALIA	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1, 2 e 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 108/14/CSP	–	euro 41.316,00
8 TOSCANA	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	–	n. 111/14/CSP	–
RETE 55	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 112/14/CSP	–	euro 5.165,00
RETEBRESCIA	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 113/14/CSP	–	euro 7.231,00
TELEBOARIO	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 114/14/CSP	–	euro 7.231,00
TELECOLOR	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 115/14 /CSP	–	euro 14.462,00
CANALE ITALIA 83	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1, 2 e 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 116/14/CSP	–	euro 15.495,00
TELEMONTENEVE	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 117/14/CSP	–	euro 7.231,00
RTI	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 120/14/CSP	–	euro 1.549,00

segue **Tabella A4** - Procedimenti sanzionatori in materia di comunicazione commerciale audiovisiva

Servizio media audiovisivo	Violazione	Ingiunzione	Archiviazione	Importo
REGGIO TV	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 121/14/CSP	-	euro 1.549,00
TELEUROPA	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 122/14/CSP	-	euro 1.033,00
TEF CHANNEL	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	-	n. 124/14/CSP	-
CANALE ITALIA 83	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1, 2 e 3, e 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 125/14/CSP	-	euro 7.747,50
GALAXY TV	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1, 2 e 3, e 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 126/14/CSP	-	euro 6.456,50
TELEUROPA	Art 39, comma 1, dlgs. n. 177/05	n. 127/14/CSP	-	euro 1.033,00
TELEPONTE	Art. 37, comma 1, dlgs 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, del. 538/01/CSP	n. 135/14/CSP	-	euro 1.033,00
TELEMARE	Art. 37, comma 1, dlgs 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, del. 538/01/CSP	n. 136/14/CSP	-	euro 2.066,00
TELEPORDENONE	Art. 39, comma 5, dlgs. n. 177/05	-	n. 137/14/CSP	-
TRSP	Art. 3 commi 1 e 2, delibera 538/01/CSP e art. 36 <i>bis</i> , comma 1, lettera a), e art. 37, comma 1, dlgs.177/05	n. 138/14/CSP	-	euro 2.066,00
TELESIRIO	Art. 3, commi 1 e 2, delibera 538/01/CSP e art. 36 <i>bis</i> , comma 1, lettera a), e art. 37, comma 1, dlgs. n. 177/05	n. 139/14/CSP	-	euro 1.033,00
TELEPORDENONE	Art. 3, comma 5, delibera n. 538/01/CSP	n. 141/14/CSP	-	euro 1.033,00
RETEBRESCIA	Art. 36 <i>bis</i> , comma 1, lettera a), dlgs.n. 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 1/15/CSP	-	euro 1.033,00
RETE 55	Art 37, comma 1, dlgs. n. 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 2/15/CSP	-	euro 3.099,00
TELERIVIERA	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 3/15/CSP	-	euro 12.396,00

segue **Tabella A4** - Procedimenti sanzionatori in materia di comunicazione commerciale audiovisiva

Servizio media audiovisivo	Violazione	Ingiunzione	Archiviazione	Importo
TELEVALLASSINA	Art. 37, comma 4, dlgs. n. 177/05	n. 4/15/CSP	–	euro 6.198,00
ANTENNA 3	Art. 1, comma 1, lett. f), delibera n. 353/11/CONS	n. 5/15/CSP	–	euro 7.231,00
VIDEOSTAR	Art. 5 <i>ter</i> , comma 5, delibera n. 538/01/CSP	n. 6/15/CSP	–	euro 4.132,00
RTTR	Art. 37, comma 1, dlgs. n. 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 11/15/CSP (n. 1/15/PRES)	–	euro 1.033,00
TELEBOARIO	Art. 37, comma 1, dlgs. n. 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 12/15/CSP	–	euro 14.462,00
TELEMANTOVA	Art. 37, comma 1, dlgs. n. 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 13/15/CSP	–	euro 2.066,00
DÌLUCCA	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 14/15/CSP	–	euro 3.099,00
NOI TV	Art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 15/15/CSP	–	euro 2.066,00
NOI TV	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 16/15/CSP	–	euro 7.231,00
DI' LUCCA	Art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	–	n. 17/15/CSP	–
TELEBOARIO	Art. 37, comma 4, dlgs. n. 177/05	n. 18/15/CSP	–	euro 3.099,00
TOSCANA TV	Art. 5 <i>ter</i> , comma 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 20/15/CSP	–	euro 1.033,00
TOSCANA TV	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	–	n. 21/15/CSP	–
E 178-EURONEWS PUGLIA	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 25/15/CSP	–	euro 1.549,50
ITALIA TV	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1, 2 e 3 e 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 26/15/CSP	–	euro 6.456,25
CANALE ITALIA 83	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 28/15/CSP	–	euro 4.648,50
CANALE ITALIA 83	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3, e 5 <i>bis</i> , comma 4, delibera n. 538/01/CSP	n. 29/15/CSP	–	euro 3.873,75

segue **Tabella A4** - Procedimenti sanzionatori in materia di comunicazione commerciale audiovisiva

Servizio media audiovisivo	Violazione	Ingiunzione	Archiviazione	Importo
CANALE ITALIA 84	Art. 5 <i>ter</i> , commi 1 e 3, delibera n. 538/01/CSP	n. 30/15/CSP	–	euro 3.099,00
TV SL 48	Art. 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 31/15/CSP	–	euro 1.033,00
TELEDONNA	Art. 37, comma 4, dlgs. n. 177/05	n. 32/15/CSP	–	euro 1.033,00
AREZZO TV	Art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 33/15/CSP	–	euro 1.033,00
ANTENNA 3	Art. 3 commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 34/15/CSP	–	euro 1.549,50
CANALE ITALIA 83	Art. 37, comma 1, dlgs. n. 177/05 e art. 3, commi 1 e 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 35/15/CSP	–	euro 1.033,00
È TV ANTENNA 1	Art. 37, comma 4, dlgs. n. 177/05	n. 36/15/CSP	–	euro 6.198,00
TELESANTERNO	Art. 37, comma 4, dlgs. n. 177/05	n. 37/15/CSP	–	euro 2.066,00
RETE ORO	Art. 3, comma 2, delibera n. 538/01/CSP	n. 38/15/CSP	–	euro 1.033,00
AREZZO TV	Art. 38, comma 9, dlgs. n. 177/05	n. 39/15/CSP	–	euro 10.846,50



Finito di stampare  
nel mese di giugno 2015  
dalla Poligrafica F.lli Ariello - Editori s.a.s.  
Napoli

Questo prodotto è stato realizzato nel rispetto delle regole stabilite dal sistema di gestione qualità conforme ai requisiti ISO 9001:2008 valutato da Bureau Veritas Italia S.p.A. e coperto dal certificato numero 209065



