

### ***L'intermediazione fra domanda e offerta di pubblicità***

Solo una piccola parte (il 20-30%) degli spazi pubblicitari è acquistata dagli inserzionisti direttamente presso le concessionarie di pubblicità. Infatti, la gran parte della domanda di pubblicità sui mezzi di comunicazione viene intermediata dai cosiddetti centri *media*.

Il centro *media* svolge una funzione di collegamento fra due gruppi di attori del comparto pubblicitario. Il primo gruppo è rappresentato dai clienti/inserzionisti che dovendo comunicare e promuovere i propri prodotti ad un determinato target di potenziali consumatori necessitano di programmare la propria campagna pubblicitaria sui diversi mezzi di comunicazione e di acquistare i corrispondenti spazi pubblicitari. Il secondo gruppo concerne, invece, le concessionarie di pubblicità che ricevono l'incarico da parte degli editori di collocare sul mercato gli spazi pubblicitari disponibili sui mezzi gestiti.

Il ruolo principale del centro *media* concernente, pertanto, la gestione del budget pubblicitario del cliente/inserzionista attraverso una selezione della strategia di comunicazione e, quindi, del *media mix* idoneo a massimizzare l'efficacia della campagna pubblicitaria. A tale scopo, il centro *media* offre una serie piuttosto articolata di servizi ai clienti che a seconda della loro specifica natura possono essere raggruppati in due gruppi principali di attività:

i) attività di consulenza che comprende la definizione della strategia *media* e del piano *media* ottimale ossia della distribuzione degli investimenti fra le diverse piattaforme di comunicazione maggiormente rispondente alle esigenze di comunicazione del cliente;

ii) attività operativa che concerne la negoziazione e acquisto degli spazi pubblicitari, la gestione amministrativa delle fatture, nel caso in cui siano intestate direttamente al centro *media* ovvero la mera rispondenza fra spazi richiesti e spazi effettivamente resi disponibili dalla concessionaria, laddove le fatture siano intestate al cliente; al controllo *ex post* della effettiva realizzazione e dell'efficacia della campagna pubblicitaria.

Il centro *media* svolge anche una funzione di aggregatore della domanda da parte degli inserzionisti nei confronti delle concessionarie di pubblicità. Infatti, gestendo un portafoglio clienti, che potrebbe essere piuttosto vasto soprattutto nel caso di centri *media* appartenenti a gruppi internazionali, rappresenta un interlocutore attraverso cui la concessionaria è in grado di raggiungere e far conoscere le potenzialità dei propri mezzi di comunicazione ad una pluralità di aziende inserzioniste. Il ruolo di aggregatore della domanda di pubblicità assume particolare rilievo soprattutto per le concessionarie di minore dimensione che, in genere, non sono dotate di reti di vendita particolarmente capillari sul territorio nazionale e che, attraverso il centro *media*, riescono a ridurre, sia i costi di commercializzazione, sia quelli di promozione dei prodotti gestiti presso i potenziali clienti.

Sotto il profilo economico, l'agenzia *media* svolge, quindi, una funzione classica di riduzione dei costi di transazione (costi di ricerca, contatto e negoziazione) propria del ruolo di intermediari nell'ambito di settori caratterizzati da numerosi operatori attivi dal lato della domanda (inserzionisti) e da quello dell'offerta (mezzi di comunicazione / concessionarie) che si concretizza nella negoziazione e acquisto di spazi pubblicitari per in nome (e per conto) del cliente. L'agenzia *media* dovrebbe, inoltre, offrire un'altra funzione economica di riduzione dell'asimmetria informativa fra domanda e offerta di pubblicità; attività particolarmente preziosa in ragione della maggiore comples-

sità della scelta fra i mezzi di comunicazione trainata dall'evoluzione tecnologica che ha favorito lo sviluppo di piattaforme di comunicazione innovative, fra cui Internet assume particolare importanza.

Il comparto dell'offerta dei servizi di intermediazione è stato caratterizzato negli ultimi anni da un processo di concentrazione industriale intrapreso a livello internazionale, che ha comportato un accentramento delle attività di intermediazione pubblicitaria in capo ad alcuni gruppi multinazionali. A livello nazionale si è potuto osservare uno sviluppo del tutto analogo dell'offerta dei servizi da parte dei centri *media*, in base al quale i principali gruppi internazionali attivi nei servizi di intermediazione hanno realizzato operazioni di acquisizione e fusione riducendo progressivamente il numero degli operatori indipendenti.

L'effetto del processo evolutivo sopra descritto è stato, dunque, quello di aver aumentato, anche con riferimento al contesto nazionale, il livello di concentrazione dell'offerta dei servizi di intermediazione pubblicitaria. Al momento sono, infatti, presenti in Italia 6 gruppi societari internazionali (Aegis, Havas, Interpublic, WPP, Publicis, Omnicom) che, come indicato nella Tabella 2.76, presentano una organizzazione articolata attraverso una o due società capogruppo cui fanno capo diversi centri *media* operativi sul territorio nazionale ciascuno dei quali afferisce ad un *network* societario di carattere internazionale.

Accanto ai grandi gruppi internazionali sono presenti, inoltre, altri centri *media* indipendenti, di minori dimensioni, attivi esclusivamente in Italia, fra cui, si ricorda il maggiore in termini di fatturato amministrato, Media Italia (Gruppo Armando Testa) e, a titolo non esaustivo, le seguenti società: Piano! s.r.l., OC&M Media e Comunicazione s.r.l., Strategy & Media Group, InMedia to s.r.l., Waycomm s.r.l., Waymedia s.r.l., Fullsix s.p.a.

**Tabella 2.76.** *Principali centri media attivi in Italia (2010)*

<b>Gruppo di riferimento</b>	<b>Società capogruppo in Italia</b>	<b>Centri media</b>
Aegis plc	Aegis Media Italia Spa (100% MMA Technologies LTD Italia)	Aegis Media Italia s.p.a. Carat Italia s.p.a. Carat Luxury s.p.a. (100% Carat Italia) Vizeum s.p.a. Isobar Communication s.r.l. Poster Scope Italia s.r.l.
Havas Sa	MPG Italia s.r.l.	MPG Italia s.r.l. Media contacts s.r.l. (100% MPG Italia)
Interpublic Group Sarl	IPG Italia s.r.l.	Universal Mccann s.r.l. Draftfcb s.r.l. McCann Erikson Italia s.r.l. (100% Mccann Erikson Worldgroup s.r.l.) IM Holding srl Initiative Media Milano s.r.l. (100% IM Holding s.r.l.)
WPP	WPP Marketing Communication (WPPMC) s.r.l. (Vincent Square Holding B.V. Holland)	Mediaedgencia Italy s.r.l. Cia Medianetwork Milano s.r.l. (100% Mediaedgencia Italy s.r.l.) Cia Medianetwork Club s.r.l. (100% Mediaedgencia Italy s.r.l.) Cia Medianetwork Team s.r.l. (*) Blumedia s.r.l. (*) Maxus s.r.l. Maxus MC2 s.p.a. Media Club s.p.a. GroupM s.r.l. Mediacom Italia s.r.l. (20% Grey Worldwide srl, 100% WPPMC)
	WPP Holding Italy (WPPHI) s.r.l. (WPP Holdings Holland BV)	Mindshare s.p.a. Mindshare Trevenezie s.r.l. (100% Mindshare s.p.a.) Kinetic s.r.l. Media Insight s.r.l.
Publicis Groupe	MMS Italy Holding s.r.l.	Startcom Media Vest Group s.r.l. ZenithOpmptimedia Group s.r.l.
Omnicom Media Group Inc	Omnicom Media Group s.r.l.	Optimum Media Direction (OMD) s.r.l. PHD s.r.l. Technomedia s.r.l.
	Armando Testa s.p.a.	Media Italia s.p.a. Tailor Media s.r.l. (50% Media Italia)

\* Società fuse per incorporazione nel 2010.

Fonte: Agcom

Con riferimento alla struttura negoziale dell'intermediazione si osserva un sistema duale in base al quale il centro *media* riceve un corrispettivo, sia dai clienti, sia dalle concessionarie di pubblicità. Nel dettaglio, il centro *media* agisce, infatti, su mandato del cliente che può essere conferito con o senza rappresentanza, fornendo una serie di servizi descritti in precedenza per i quali riceve una remunerazione definita, generalmente, attraverso contratti standard le cui caratteristiche (corrispettivo fisso o variabile) possono variare in base agli accordi commerciali presi con il singolo cliente.

Accanto ai corrispettivi ricevuti a fronte dei servizi resi alla clientela finale, i centri *media* ricevono un'ulteriore forma di remunerazione da parte delle concessionarie di pubblicità rappresentato dalle cd. *overcommission* o premi di fine anno o ancora *media volume discount*, ossia ricavi proporzionali ai volumi di fatturato realizzati con la singola concessionaria. In genere, tali corrispettivi sono riconosciuti dalle concessionarie di pubblicità in base ai volumi di investimenti complessivamente amministrati dai centri *media*, ovvero in base agli incrementi di fatturato rispetto ai volumi gestiti nell'anno precedente; assumendo pertanto la forma di "scalette incentivanti" per il centro *media*.

Se da un lato, quindi, il centro *media* svolge una serie di servizi per l'inserzionista di pubblicità – identifica la strategia e il piano *media* più efficiente ed efficace per il cliente, gestisce la compravendita di spazi pubblicitari e svolge alcuni controlli *ex post* – ricevendo una remunerazione; dall'altro lato, riceve altresì un corrispettivo commisurato ad obiettivi definiti e concordati ad inizio anno con le concessionarie di pubblicità che può essere (parzialmente o totalmente) retrocesso ai medesimi clienti in base agli accordi stipulati con gli stessi.

Il meccanismo di remunerazione fondato sulle *overcommission* è suscettibile di produrre un allineamento degli obiettivi dei centri *media* con quelli delle concessionarie di pubblicità che, stante la funzione svolta per conto dell'inserzionista, potrebbe ingenerare una situazione di conflitto di interessi. La misura in cui tale potenziale conflitto di interessi sia idoneo a generare degli effetti distorsivi sul normale funzionamento del comparto, tenuto conto, come già evidenziato dall'Autorità, "della storica esistenza di problematiche di ordine concorrenziale nel settore pubblicitario, e negli ambiti di mercato che lo compongono, nonché di una struttura di transazioni economiche che non sempre presentano caratteristiche riconducibili a condizioni di trasparenza e di efficienza allocativa"<sup>108</sup>, è da verificare e sarà esaminata in modo approfondito nell'ambito della indagine conoscitiva sul settore della raccolta pubblicitaria di cui si è già detto.

---

108 Cfr. Delibera n. 402/10/CONS, recante "Avvio di una indagine conoscitiva sul settore della raccolta pubblicitaria".

### ■ 2.2.7. L'evoluzione del quadro normativo in Italia

Con riferimento all'evoluzione del quadro normativo nazionale nei settori di competenza dell'Autorità, giova sottolineare che, alla data di redazione della Relazione Annuale, è in corso l'iter di recepimento nazionale del nuovo quadro normativo comunitario delle comunicazioni elettroniche, adottato nel dicembre 2009 e costituito dal regolamento n. 1211/2009, istitutivo del Body of european regulators in electronic communications (BEREC) e del relativo Ufficio di supporto, e delle direttive n. 2009/136/CE e 2009/140/CE, recanti emendamenti al quadro regolamentare del 2002<sup>109</sup>.

In relazione alle disposizioni comunitarie che non sono direttamente applicabili, tale recepimento nell'ordinamento nazionale dovrà compiersi entro il 26 maggio 2011, attraverso decreti legislativi adottati dal Governo sulla base della delega conferita con il disegno di legge comunitaria 2010 (articolo 11), al momento in discussione in sede parlamentare.

Al riguardo, nel febbraio scorso, l'Autorità, nell'esercizio della funzione di segnalazione in merito all'opportunità di interventi legislativi interenti all'evoluzione del settore delle comunicazioni attribuite dalla legge n. 249/97, ha richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla tempistica di adozione dei decreti di recepimento delle direttive di settore e sui rischi derivanti dal mancato rispetto dei termini fissati dal legislatore comunitario. Inoltre, con riferimento alla formulazione dei criteri di delega, l'Autorità ha inteso segnalare l'importanza che il potenziamento dei requisiti di indipendenza delle Autorità nazionali riveste nell'ambito del nuovo disegno istituzionale comunitario (sia sotto il profilo della neutralità nell'esercizio delle proprie funzioni, sia sotto quello della impermeabilità rispetto a qualsiasi tipo di influenza politica, sia sotto quello della autonomia organizzativa e finanziaria) e la conseguente esigenza che il quadro regolamentare nazionale si conformi a tali requisiti.

Nella citata segnalazione, l'Autorità ha altresì evidenziato la singolarità della previsione che salvaguarda in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri una competenza generale sulla tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, con ciò ponendosi in aperto contrasto con quanto prescritto dalla legge n. 248/2000, nonché dal recente decreto legislativo n. 44/2010 che espressamente individuano nell'Autorità l'istituzione naturalmente deputata ad esercitare le competenze relative alla tutela del diritto d'autore nel settore.

Appurate tali criticità già in fase di definizione dei criteri di delega al Governo per il recepimento del nuovo pacchetto di direttive comunitarie, sarebbe quantomai auspicabile un più vivo coinvolgimento dell'Autorità nella successiva azione di trasposizione normativa, attraverso la richiesta all'Autorità di un formale parere sui disegni di decreti legislativi delegati che saranno messi a punto dal Governo.

109 In particolare, la direttiva 2009/136/CE reca modifiche alla direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, alla direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche ed al regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le Autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori. Per una disamina dei contenuti della riforma comunitaria del 2009, si rinvia al capitolo 4.1.1. – I Rapporti Internazionali della Relazione annuale 2010.

Ciò premesso, nel periodo di riferimento (1° maggio 2010 – 31 marzo 2011) si sono inoltre registrati, nei vari settori di competenza dell'Autorità, gli interventi legislativi di seguito indicati.

### **Frequenze**

Riveste particolare rilievo la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (meglio nota come "legge finanziaria 2011") recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 297, del 13 dicembre 2010.

Di interesse per il settore è l'art. 1, comma 8, ai sensi del quale, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata ad avviare le procedure per l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze radioelettriche da destinare a servizi di comunicazioni elettronica mobili in banda larga con l'utilizzo della banda 790-862 MHz e di altre risorse eventualmente disponibili, conformemente a quanto previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259/2003). Il succitato comma precisa, altresì, che la liberazione delle frequenze di cui sopra dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2012; è inoltre prescritto che il piano nazionale di ripartizione delle medesime frequenze e il piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive dovranno essere adeguati alle disposizioni contenute nel presente comma.

Al comma 11, del medesimo articolo 1, si dà incarico al Ministero dello sviluppo economico e all'Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, di fissare gli ulteriori obblighi dei titolari dei diritti d'uso delle radiofrequenze destinante alla diffusione dei servizi di *media* audiovisivi, ai fini di un utilizzo più efficiente dello spettro e della valorizzazione e promozione delle culture regionali o locali. Al medesimo comma è altresì indicato che il mancato rispetto dei suindicati obblighi, da parte dei titolari dei diritti, comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 52, comma 3, del "Testo unico dei servizi di *media* audiovisivi e radiofonici" (d.lgs. n. 177/2005 e ss. modificazioni).

Sempre all'articolo 1 della legge in parola, ma al comma 12, è altresì stabilito che in caso di trasmissione di programmi televisivi in tecnica digitale in mancanza di necessario titolo abilitativo al soggetto che ne ha la responsabilità editoriale si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie fino ad un massimo di 2,5 milioni di euro (come previsto dall'art. 98, comma 2, del codice delle comunicazioni elettroniche). È previsto, inoltre, che l'operatore di rete che ospita nel proprio blocco di diffusione un fornitore di servizi di *media* audiovisivi privo di titolo abilitativo rischia la sospensione o la revoca dell'utilizzo della risorsa assegnata con il diritto d'uso.

Di rilievo, sempre con riferimento al tema delle frequenze radiotelevisive, è anche il decreto legge 31 marzo 2011 n. 34 recante "Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo", pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 74 del 31 marzo 2011. Al riguardo, è di specifico interesse l'articolo 4 atteso che tale disposizione, all'ultimo alinea, attribuisce all'Autorità il compito di disporre le modalità e le condizioni economiche secondo cui i soggetti assegnatari dei diritti d'uso hanno l'obbligo di cedere una quota della capacità trasmissiva ad essi assegnata (comunque non inferiore a due programmi) a favore dei soggetti legittimamente abilitati alla trasmissione televisiva in ambito locale alla data del 1° gennaio 2011; segnatamente, è stabilito che tale ces-

sione debba essere fatta a coloro tra questi che non risultino destinatari di diritti d'uso di frequenze radiotelevisive in ambito locale sulla base delle graduatorie dei soggetti legittimati predisposte dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi del comma 1 del medesimo articolo.

### **Editoria**

Il già citato decreto legge 31 marzo 2011 n. 34 viene in rilievo anche sotto il profilo degli incroci proprietari tra stampa e televisione. Di specifico interesse è l'articolo 3, rubricato "Proroga del divieto di incroci tra settore della stampa e settore della televisione", che ha sostituito il comma 12 dell'art. 43 del "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici", di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e successive modificazioni. Segnatamente, tale articolo 3 prevede che i soggetti esercenti l'attività televisiva in ambito nazionale su qualunque piattaforma che, sulla base dell'ultimo provvedimento di valutazione del valore economico del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) adottato dall'Autorità, abbiano conseguito ricavi superiori all'8 per cento di detto valore economico e i soggetti di cui al precedente comma 11 (vale a dire le imprese che conseguano direttamente o indirettamente, nel settore delle comunicazioni elettroniche, ricavi superiori al 40%) non possono, prima del 31 dicembre 2012 (il precedente limite temporale era fissato al 31 marzo 2011), acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani, fatta eccezione per le imprese editrici di giornali quotidiani diffusi esclusivamente in modalità elettronica. Nella medesima disposizione si precisa, altresì, che il suindicato divieto si applica anche alle imprese controllate, controllanti o collegate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Sempre sul fronte dell'editoria si segnala, inoltre, il decreto del Presidente della Repubblica del 25 novembre 2010 n. 223, avente ad oggetto "Regolamento di semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, a norma dell'articolo 44 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 229 del 23 dicembre.

Di particolare interesse è l'art. 5 rubricato "Situazione di collegamento e controllo", a mente del quale il Dipartimento per l'informazione e l'editoria è tenuto a richiedere all'Autorità, relativamente alle imprese richiedenti i contributi, oltre alla regolarità dell'iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione (ROC), l'attestazione di conformità degli assetti societari alla normativa vigente, nonché l'attestazione dell'assenza di situazioni di controllo e/o collegamento per gli effetti di cui all'articolo 3 commi 11-ter e 13 della legge 7 agosto n. 250 e dell'articolo 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

### **Tutela dell'utenza**

A tale specifico riguardo ci si limita a rammentare che a far data dal 31 gennaio 2011 l'abbonato al servizio telefonico il cui nominativo è inserito negli elenchi telefonici pubblici può chiedere l'iscrizione al "Registro Pubblico delle Opposizioni", istituito con decreto del Presidente della Repubblica n. 178 del 7 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 2 novembre, n. 256, e gesti-

to dal Ministero dello sviluppo economico, al fine di opporsi all'utilizzo del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali da parte degli operatori di *telemarketing*.

### **Processo amministrativo**

Il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, avente ad oggetto "Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo (Codice del processo amministrativo), pubblicato nel supplemento ordinario n. 148 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 156 del 7 luglio, ha provveduto alla razionalizzazione e riorganizzazione delle frammentarie leggi preesistenti in materia di contenzioso amministrativo. Qui di seguito si fa menzione di alcune delle disposizioni più rilevanti riportate nel suddetto Codice in ordine ai contenziosi innanzi a questa Autorità.

Si segnalano, in particolare, gli artt. 133 e 134 del suindicato decreto. Il primo articolo, alla lettera l), ricomprende, tra le materie rientranti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, inclusi quelli sanzionatori e ad eccezione di quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati dalle autorità indipendenti, compresi giustappunto quelli della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tale disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 134, lett. c), a mente del quale il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie aventi ad oggetto le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è affidata alla giurisdizione del giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle autorità amministrative indipendenti.

L'articolo 135, inoltre, ribadisce la competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio per le controversie originate dai provvedimenti dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e da quelli dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Di particolare interesse è l'articolo 119 relativo al rito abbreviato, il quale riprende, in parte riscrivendole alla luce delle difficoltà interpretative ed applicative emerse, le disposizioni dell'art. 23-bis della legge n. 1034/1971 (cd. legge Tar) e delle norme ad essa correlate; segnatamente, tale articolo, al primo comma, lett. b) chiarisce che il rito abbreviato si applica ai giudizi aventi ad oggetto le controversie relative ai provvedimenti adottati dalle autorità amministrative indipendenti, con esclusione di quelli relativi al rapporto di servizio con i propri dipendenti.

Al comma 2 dell'art. 119 si precisa poi che tutti i termini processuali ordinari sono ridotti alla metà, salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale, dei motivi aggiunti e, nei giudizi d'appello, quelli per i ricorsi avverso le ordinanze cautelari.



## Gli interventi dell'Autorità

PAGINA BIANCA

### 3.1. Le analisi dei mercati di comunicazione elettronica

L'Autorità, nel corso degli ultimi 12 mesi, ha concluso il secondo ciclo delle analisi di mercato e ha avviato il terzo ciclo, secondo quanto previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche.

In particolare, l'Autorità ha ultimato l'esame dei mercati al dettaglio dei servizi telefonici locali e/o nazionali (mercati n. 3 e 5 fra quelli individuati dalla raccomandazione 2003/311/CE) e del mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali (mercato n. 18 fra quelli individuati dalla raccomandazione 2003/311/CE), ritenendo che tali mercati – non più inclusi nella raccomandazione n. 2007/879/CE – non siano più suscettibili di regolamentazione *ex ante*, con conseguente rimozione degli obblighi regolamentari esistenti. L'Autorità ha poi avviato, nel dicembre 2010, il terzo ciclo di analisi del mercato disponendo l'avvio del procedimento relativo ai servizi di terminazione su singole reti mobili (mercato n. 7 fra quelli individuati dalla raccomandazione n. 2007/879/CE).

L'Autorità, inoltre, a seguito dell'adozione della raccomandazione della Commissione europea in materia NGA, ha avviato un procedimento volto a definire le condizioni regolamentari relative ai servizi di accesso alle reti di nuova generazione, nell'ambito del quale ha sottoposto a consultazione pubblica nazionale i propri orientamenti in materia.

Nello stesso periodo, l'Autorità ha peraltro adottato numerosi interventi regolatori che danno piena attuazione alla disciplina dei mercati delle comunicazioni elettroniche derivante dal secondo ciclo di analisi dei mercati. Tra questi provvedimenti, assumono rilievo gli interventi relativi ai mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, di terminazione fissa, nonché di terminazione mobile. In particolare, l'Autorità, con la delibera n. 578/10/CONS, ha definito un modello di costo per la determinazione delle tariffe dei servizi di accesso all'ingrosso; inoltre, ha svolto le attività di verifica sulla qualità e l'ammodernamento della rete di Telecom Italia necessarie ai fini dell'applicazione delle variazioni in aumento dei prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso previste dalla suddetta delibera per l'anno 2011.

Nell'ambito dei mercati della terminazione mobile e della terminazione fissa è stato definito un modello di costo per la determinazione delle tariffe del servizio di terminazione vocale su rete mobile e sono altresì stati definiti i prezzi per l'anno 2011 dei servizi di raccolta e transito distrettuale offerti da Telecom Italia e del servizio di terminazione su rete fissa offerto da tutti gli operatori notificati.

Di seguito si riportano, in dettaglio, le attività svolte dall'Autorità in materia di analisi dei mercati delle comunicazioni elettroniche, illustrando, dapprima, le attività inerenti al secondo e al terzo ciclo di analisi di mercato e, successivamente, gli interventi che ne danno piena attuazione.

#### ***I mercati dei servizi di terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili***

I mercati dei servizi di terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili sono attualmente sottoposti a regolamentazione ai sensi della delibera n.

667/08/CONS del 26 novembre 2008, adottata nell'ambito del secondo ciclo di analisi dei mercati.

Essendo trascorso il periodo di 18 mesi previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche per poter procedere alle successive analisi, l'Autorità ha avviato la terza analisi del mercato dei servizi di terminazione su singole reti mobili (mercato n. 7 della raccomandazione della Commissione europea n. 2007/879/CE) con la delibera n. 670/10/CONS del 17 dicembre 2010.

L'Autorità con la delibera n. 254/11/CONS del 5 maggio 2010, ha sottoposto a consultazione pubblica lo schema di provvedimento relativo alla definizione dei mercati rilevanti, all'identificazione delle imprese detentrici di significativo potere di mercato e all'imposizione di obblighi regolamentari relativamente al mercato dei servizi di terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili.

In base all'analisi svolta, l'Autorità conferma la definizione del mercato contenuta nella delibera n. 667/08/CONS ed individua quattro mercati rilevanti del servizio di terminazione del traffico voce su singola rete mobile indipendentemente dalla rete di origine, aventi dimensione geografica nazionale, uno per ciascun operatore di rete mobile (MNO) presente in Italia.

Per quanto riguarda la valutazione del significativo potere di mercato, dall'analisi degli indicatori utilizzati (quote di mercato, barriere all'entrata e contropotere di acquisto), lo schema di provvedimento conferma che gli operatori H3G, Telecom Italia, Vodafone e Wind sono detentori di significativo potere di mercato nella fornitura del traffico di terminazione di chiamate vocali su propria rete mobile, come riscontrato nella precedente analisi di mercato.

Pertanto, l'Autorità propone di confermare in capo ai quattro operatori notificati, ossia H3G, Telecom Italia, Vodafone e WIND gli obblighi di *i)* accesso e di uso di determinate risorse di rete; *ii)* trasparenza; *iii)* non discriminazione; *iv)* controllo dei prezzi e contabilità dei costi.

Con riferimento all'obbligo di controllo dei prezzi, lo schema di provvedimento definisce – sulla base di un modello a costi incrementali di lungo periodo (LRIC) di tipo *bottom-up* (BU) ed all'attività di riconciliazione adottati con la delibera n. 60/11/CONS<sup>110</sup> – un *glide path* di quattro anni (dal 1 gennaio 2012 al 31 dicembre 2015) che porterà, a partire dal 1° gennaio 2014 alla piena simmetria dei prezzi di terminazione.

Infine, lo schema di provvedimento posto a consultazione definisce secondo la metodologia adottata con delibera n. 60/11/CONS, il nuovo valore del costo medio ponderato del capitale (WACC) per gli operatori mobili.

In esito alle attività di cui alla delibera n. 254/11/CONS, recepiti i pareri della Commissione europea e dell'AGCM nonché le osservazioni degli operatori, sarà definito il provvedimento finale relativo all'analisi del mercato dei servizi di terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili.

---

<sup>110</sup> La delibera n. 60/11/CONS ha definito sia il modello BU-LRIC sia le modalità di svolgimento dell'attività di riconciliazione tra i risultati del modello BU-LRIC ed i dati contabili degli operatori, tenendo nella massima considerazione quanto previsto dalla Raccomandazione 2009/396/CE, ai fini della determinazione dei prezzi del servizio di terminazione mobile individuati nella proposta di provvedimento in consultazione.

***I mercati dei servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali***

Con la delibera n. 284/10/CONS del 10 giugno 2010, l'Autorità ha concluso la seconda analisi dei mercati al dettaglio dei servizi telefonici locali e/o nazionali (mercati n. 3 e 5 fra quelli individuati dalla raccomandazione 2003/311/CE).

La delibera finale non contiene alcuna modifica sostanziale rispetto a quanto previsto nel documento sottoposto a consultazione pubblica, con delibera n. 95/10/CONS del 25 marzo 2010, e contestualmente inviato alla Commissione europea e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato al fine di acquisire i pareri di rispettiva competenza. Entrambi i pareri sono stati favorevoli e hanno confermato la validità dell'analisi svolta dall'Autorità.

Il documento di analisi identifica due mercati rilevanti, entrambi di dimensione geografica nazionale: i) il mercato dei servizi telefonici (locali, nazionali e fisso-mobile) disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e ii) il mercato dei servizi telefonici (locali, nazionali e fisso-mobile) disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti non residenziali. L'Autorità ha ritenuto che i due mercati rilevanti non siano suscettibili di regolamentazione *ex ante* in quanto non risulta superato il *test* dei tre criteri indicato nella raccomandazione n. 2007/879/CE. Di conseguenza, sono stati revocati tutti gli obblighi precedentemente imposti a Telecom Italia con la delibera n. 642/06/CONS. Il provvedimento, tuttavia, ha previsto un periodo transitorio di sei mesi, a partire dalla pubblicazione del provvedimento finale nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, durante il quale alcuni degli obblighi hanno continuato ad avere efficacia (l'obbligo di comunicazione preventiva delle offerte tariffarie ai fini del test di prezzo, l'obbligo di non privilegiare ingiustamente i clienti finali e l'obbligo di non accorpare in modo indebito i servizi offerti).

***Mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali***

L'Autorità, con la delibera n. 24/11/CONS del 20 gennaio 2011, ha concluso la seconda analisi del mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali. Tale mercato, incluso nei mercati rilevanti identificati dalla Commissione europea nella raccomandazione n. 2003/311/CE, era stato invece escluso dalla lista contenuta nell'allegato alla raccomandazione del 2007 dei mercati suscettibili di regolamentazione *ex ante*.

Per tale motivo, nella suddetta analisi, al fine di valutare se il mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali fosse ancora suscettibile di regolamentazione *ex ante*, quindi ancora soggetto agli obblighi di cui alla delibera n. 159/08/CONS, l'Autorità, dopo aver definito i mercati rilevanti, ha verificato che fossero soddisfatti i tre criteri indicati dalla raccomandazione (il c.d. triplo *test*).

Con riferimento ai mercati rilevanti, l'Autorità, sulla base dell'analisi di sostituibilità condotta fra i diversi servizi di diffusione radiotelevisiva, ha identificato i seguenti ambiti merceologici e geografici:

a) mercato nazionale dei servizi di diffusione televisiva su reti terrestri, che comprende, rispetto alla precedente analisi di mercato, i servizi di trasmissione in tecnica analogica e digitale, in considerazione del prossimo *switch-off*;

- b) mercato nazionale dei servizi di diffusione televisiva su rete terrestre in tecnica DVB-H, individuato, rispetto alla precedente analisi di mercato, come nuovo mercato, in considerazione della rilevata assenza di sostituibilità con il DVB-T;
- c) mercato nazionale dei servizi di diffusione radiofonica su rete terrestre;
- d) mercato nazionale dei servizi di diffusione radiotelevisiva via reti di telecomunicazioni fisse;
- e) mercato transnazionale dei servizi di diffusione radiotelevisiva via satellite;
- f) mercato locale dei servizi di diffusione televisiva su reti terrestri;
- g) mercato locale dei servizi di diffusione radiofonica su rete terrestre.

Successivamente, l'Autorità ha verificato il superamento del triplo *test* nei mercati così come definiti, dedicando un approfondimento particolare al mercato nazionale dei servizi di diffusione televisiva su reti terrestri, in virtù della nuova definizione dello stesso e al nuovo mercato nazionale dei servizi di diffusione televisiva su rete terrestre in tecnica DVB-H. Per gli altri mercati individuati, che già nella precedente analisi di mercato non superavano il triplo *test*, non sono stati riscontrati mutamenti strutturali sostanziali.

Per quanto riguarda il mercato nazionale dei servizi di diffusione televisiva su reti terrestri, l'analisi svolta ha accertato la presenza di ostacoli non transitori all'accesso al mercato stesso, rappresentati soprattutto dalla scarsità del patrimonio frequenziale disponibile e, pertanto, il primo criterio del triplo *test* è stato ritenuto soddisfatto. Diversamente, il secondo criterio non è stato ritenuto soddisfatto, tenuto conto della struttura di mercato attualmente in evoluzione, in considerazione del prossimo passaggio al digitale e soprattutto del quadro regolamentare recentemente definito dall'Autorità (delibere n. 181/09/CONS e 300/10/CONS) recepito dalla legislazione nazionale (legge n. 88/09) e avallato dalla Commissione europea, la cui implementazione dovrebbe condurre all'ingresso di nuovi operatori nel digitale terrestre e al rafforzamento degli operatori minori già attivi. Inoltre, è stato considerato che la razionalizzazione dello spettro frequenziale secondo i principi stabiliti dal nuovo quadro ha già consentito l'ingresso di un nuovo operatore nel digitale terrestre.

L'Autorità è giunta alle medesime conclusioni con riguardo al mercato nazionale dei servizi di diffusione televisiva su rete terrestre in tecnica DVB-H, ove il primo criterio è stato ritenuto soddisfatto. Poiché anche questo mercato è interessato dalla regolamentazione descritta, con i medesimi benefici attesi, anche in questo caso il secondo criterio non è stato ritenuto soddisfatto.

In definitiva, il mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali, articolato nei mercati analizzati, non ha superato il triplo *test* e, pertanto, non è più suscettibile di regolamentazione *ex ante*. Tuttavia, al fine di assicurare maggiori garanzie agli operatori minori nella fase di transizione al digitale terrestre, l'Autorità ha ritenuto opportuno mantenere in vigore gli obblighi imposti dalla delibera n. 159/08/CONS fino al completamento dello *switch-off*.

### **Regolamentazione dei servizi di accesso alle reti di nuova generazione**

Nel definire i rimedi applicabili a Telecom Italia quale operatore dominante nei mercati dell'accesso alla rete fissa, la delibera n. 731/09/CONS ha previsto espressamente che, all'esito della approvazione della raccomandazione della Commissione europea sull'accesso regolamentato alle reti di nuova generazione (raccomandazione

NGA) e sulla base di una proposta di Linee guida per la disciplina della transizione verso le reti NGA formulata nell'ambito dei lavori del Comitato NGN Italia, l'Autorità avrebbe riesaminato le condizioni regolamentari per i servizi di accesso alle reti NGA.

A seguito dell'adozione, il 20 settembre 2010, della raccomandazione NGA e della presentazione della proposta di Linee guida, l'Autorità, con la delibera n. 498/10/CONS, ha quindi avviato un procedimento volto a definire le suddette condizioni regolamentari.

Successivamente, in data 11 gennaio 2011, con la delibera n. 1/11/CONS, l'Autorità ha approvato un documento, in consultazione fino ai primi di marzo 2011, contenente i propri orientamenti circa i possibili rimedi da imporre a Telecom Italia relativamente ai servizi di accesso su reti di nuova generazione.

Il documento, in linea con la raccomandazione NGA, si propone di delineare un approccio regolamentare equilibrato ai temi della concorrenza e della promozione degli investimenti nell'ambito dei mercati dell'accesso alla rete fissa (mercati n. 4 e n. 5 della raccomandazione 2007/879/CE). In particolare, il documento mira a valorizzare il principio della *ladder of investment*, e a tenere in debito conto le differenze esistenti nelle condizioni concorrenziali esistenti nelle differenti aree geografiche. L'Autorità, inoltre, in esso si esprime circa l'opportunità di applicare obblighi di accesso simmetrici ai *bottlenecks* della rete, di prevedere un "premio di rischio" per remunerare il rischio di investimento e di fornire i corretti incentivi per iniziative di co-investimento nella realizzazione delle reti NGA.

In conformità a quanto sopra, il documento in consultazione, nel riconoscere che lo sviluppo della competizione è il principale *driver* degli investimenti, prevede che Telecom Italia renda disponibili tutti i prodotti di accesso su rete in rame previsti per i mercati dell'accesso fisico (mercato n. 4) e dell'accesso virtuale (mercato n. 5) anche in un contesto NGA.

In tal senso, nell'ambito dei rimedi del mercato n. 4, l'Autorità ha proposto l'estensione dell'obbligo di accesso alle infrastrutture di posa e alla fibra spenta – già previsto dalla delibera n. 731/09/CONS con riferimento alla tratta primaria e secondaria – anche alla c.d. "tratta di adduzione" (che completa l'accesso fino alla base dell'edificio dell'utente finale) e alla tratta di accesso alla centrale.

Nel caso di installazione da parte dell'operatore SMP di una rete FTTH, l'Autorità ha poi proposto l'imposizione dell'obbligo di accesso al segmento di terminazione della rete di accesso – compreso il cablaggio all'interno degli edifici – poiché tale segmento di rete costituisce un "collo di bottiglia" che può impedire la competizione infrastrutturale tra operatori. Sia per i servizi di accesso alle infrastrutture che al segmento terminale, il *pricing* proposto si basa sul principio dell'orientamento al costo con la previsione di un opportuno premio di rischio nel caso di infrastrutture di nuova realizzazione. L'Autorità si è, inoltre, riservata la possibilità di imporre un obbligo simmetrico in relazione all'accesso al segmento terminale – qualora riscontri che esso non sia né tecnicamente né economicamente duplicabile – ai sensi dell'articolo 12 della direttiva quadro 2002/21/CE.

Rimanendo nell'ambito del mercato n. 4, l'Autorità ha poi evidenziato l'opportunità di imporre anche l'obbligo di *unbundling* della fibra, a prezzi orientati ai costi, presso un punto di concentrazione intermedio tra la centrale locale e l'utente finale.

In merito al tema del co-investimento, in diversi punti del documento in consultazione, l'Autorità ha espresso la volontà di incentivare la cooperazione tra gli operatori

nella realizzazione delle diverse componenti delle nuove reti d'accesso, proponendo che Telecom Italia fornisca all'Autorità e a tutti gli operatori interessati informazioni circa i propri piani di investimento in reti di nuova generazione ed inviti gli operatori alternativi a manifestare la propria volontà nel partecipare ad eventuali progetti di co-investimento relativi alla realizzazione di una rete d'accesso FTTH.

Per quanto riguarda gli obblighi previsti per il mercato n. 5, l'Autorità ha evidenziato la necessità di confermare l'obbligo generale di fornitura del servizio *bitstream* su rete di accesso in fibra, già previsto dalla delibera n. 731/09/CONS.

Con riferimento a tutti i servizi di accesso all'ingrosso su rete NGA, sia quelli appartenenti al mercato n. 4 che a quelli che rientrano nel mercato n. 5, il documento propone altresì l'imposizione a Telecom Italia degli obblighi di trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, controllo dei prezzi e contabilità dei costi.

Individuati gli obblighi regolamentari da imporre a Telecom Italia, l'Autorità ha ritenuto opportuno proporre un'applicazione modulata sulla base delle differenti condizioni concorrenziali correntemente o prospetticamente riscontrabili nel breve-medio periodo nel mercato italiano. Entrando nel merito delle singole misure, nel documento in consultazione, l'Autorità ha ritenuto che i servizi di accesso alle infrastrutture di posa e alla fibra spenta debbano essere resi disponibili sull'intero territorio nazionale, in maniera da non disincentivare lo sviluppo di reti NGA in determinate aree geografiche. Al contrario, l'Autorità ha proposto l'imposizione dell'obbligo di fornitura del servizio di *unbundling* – a partire dal 2013 – esclusivamente laddove l'unica rete in fibra presente sarà quella dell'operatore *incumbent*. Con riferimento all'obbligo di accesso al segmento di terminazione, il documento prevede che esso debba essere imposto esclusivamente nelle situazioni nelle quali non vige l'obbligo di *unbundling*, in quanto quest'ultimo è già comprensivo dell'accesso al segmento di terminazione. Per quanto riguarda i servizi *bitstream* in fibra, l'Autorità ha ritenuto che essi debbano essere disponibili sull'intero territorio nazionale fino al 2013, data a partire dalla quale gli stessi non dovrebbero essere più offerti nelle aree aperte all'*unbundling* su fibra, in maniera da incentivare gli operatori a risalire la scala degli investimenti. Telecom Italia dovrà comunque garantire, in tali aree, la prosecuzione per i successivi 12-24 mesi della fornitura dei servizi *bitstream* su fibra agli operatori che abbiano già attivato tali servizi.

Inoltre, il documento in consultazione prevede che i prezzi dei servizi *bitstream* siano orientati ai costi, con il riconoscimento di un opportuno premio di rischio, nelle aree in cui è presente la sola rete in fibra di Telecom Italia, e invece fissati nel rispetto del principio di non discriminazione altrove. L'Autorità, in ogni caso, ha espresso la propria volontà di monitorare le condizioni concorrenziali del mercato, al fine di verificare la necessità di un'eventuale revisione della disciplina dei prezzi dei servizi *bitstream*, alla luce, tra l'altro, dell'effettivo miglioramento delle condizioni concorrenziali derivanti dalla progressiva attuazione della separazione delle attività connesse alla rete di accesso di Telecom Italia, realizzata a partire dal febbraio 2008 con l'istituzione di *Open Access* e l'assunzione degli Impegni, resi vincolanti dall'Autorità con la delibera n. 718/08/CONS (cfr. par. 4.2.3).

Infine, nel documento in consultazione, l'Autorità, in merito alle modalità di migrazione dai servizi offerti sulla rete in rame a quelli offerti sulla rete in fibra, si è espressa nel senso che Telecom Italia, in assenza di accordi tra le parti, informi l'operatore alternativo con almeno cinque anni di anticipo della dismissione o riconversione delle centrali di commutazione dell'attuale rete di accesso. Il documento prevede che, in deroga a tale previsione, il periodo considerato per la transizione potrebbe essere ridotto a