

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).

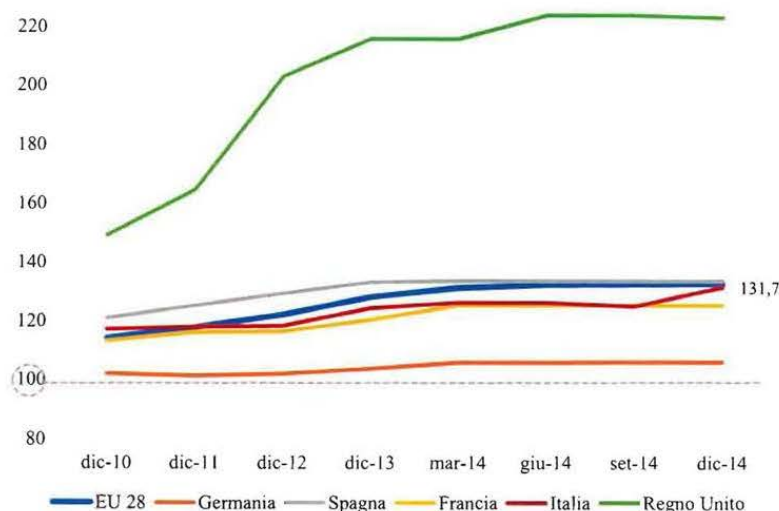


Figura 3.1.18 - Evoluzione dell'indice dei prezzi dei servizi postali (2005 = 100)

**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, web) a livello locale e nazionale</li> <li>• Audience</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 standard 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 le metodologie dei *test* di prezzo, nonché di identificare un sistema di *key performance indicator* e di *key performance objective* per misurare l'effettiva applicazione del principio di non discriminazione tra le divisioni interne di Telecom Italia e gli altri operatori acquirenti di servizi *wholesale* dell'*incumbent*.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

In sintesi:

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Anche l'inclusione degli impianti di radiodiffusione sonora analogica operanti in banda FM (87,5 – 108 MHz) all'interno della sezione speciale del Registro degli operatori di comunicazione relativa alle infrastrutture di diffusione è un'attività che l'Autorità intende perseguire per la promozione della concorrenza nel settore audiovisivo; sarà, pertanto, adeguato il sistema informatico di gestione a cui si accede tramite il portale [www.impresainungiorno.gov.it](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 diffusive e potenziamento dell'Osservatorio sull'innovazione tecnologica nei servizi media
- Adottare testi regolamentari coordinati in materia di pubblicità e produzione audiovisiva
- Migliorare le metodologie di formazione degli indici di ascolto
- Implementare criteri di monitoraggio di tipo quali-quantitativo per assicurare una più efficace tutela del pluralismo informativo

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

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

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

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

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

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

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