



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

RELAZIONE ANNUALE 2017

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro





Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Presidente

ANGELO MARCELLO CARDANI

Componenti

ANTONIO MARTUSCIELLO

MARIO MORCELLINI

ANTONIO NICITA

FRANCESCO POSTERARO

ANTONIO PRETO (fino al 3 novembre 2016)

Segretario generale

RICCARDO CAPECCHI

Vice segretari generali

LAURA ARÌA

ANTONIO PERRUCCI

Capo di gabinetto del Presidente

ANNALISA D'ORAZIO

Indice

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

CAPITOLO I

L'attività dell'Autorità nel periodo 2016-2017	9
1.1 Le attività regolamentari e di vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni	12
1.2 I servizi "media": analisi, regole e controlli	20
1.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema digitale	26
1.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale	41
1.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti	46
1.6 La nuova generazione regolamentare: servizi digitali e spettro radio	55
1.7 L'attività ispettiva ed il Registro degli Operatori di Comunicazione	62

CAPITOLO II

Il contesto economico e concorrenziale: assetti e prospettive dei mercati regolati	67
2.1 Gli scenari nei mercati delle telecomunicazioni	71
2.2 L'evoluzione dei media e la rivoluzione digitale	96
2.3 Il contesto di mercato nel settore dei servizi postali	128

CAPITOLO III

Risultati conseguiti, attività programmatiche e priorità strategiche	137
3.1 Le attività svolte in attuazione degli obiettivi strategici pianificati	141
3.2 I risultati del piano di monitoraggio	151
3.3 Le priorità strategiche e i programmi di lavoro per il 2017-2018	167

CAPITOLO IV

L'organizzazione dell'Autorità e le relazioni con le istituzioni	175
4.1 L'assetto organizzativo e la politica delle risorse umane	177
4.2 Gli organismi strumentali e ausiliari	183
4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale	190
4.4 La collocazione dell'Autorità nel sistema nazionale	194
4.5 Il ruolo dell'Autorità nel sistema internazionale	204

Appendice	211
----------------------------	------------

La *Relazione annuale 2017 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, se non diversamente specificato, presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel periodo compreso tra il 1° maggio 2016 e il 30 aprile 2017.

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

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

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

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



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli

Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma

www.agcom.it

Prefazione del Presidente

L'anno trascorso ha visto l'Autorità protagonista di molti eventi significativi nello scenario delle comunicazioni e dell'informazione in Italia. È stato l'anno di importanti operazioni di consolidamento (Wind/H3G, Vivendi/Mediaset, Mondadori/Mediaset/Fineldo, Gruppo L'Espresso/Itedi), ma anche l'anno dell'ingresso di nuovi operatori nel mercato (Iliad, Open Fiber). È stato l'anno dell'avvio operativo dei progetti finanziati dai fondi pubblici destinati allo sviluppo della banda ultra-larga e l'anno di forte slancio degli investimenti privati in innovazione e sviluppo delle reti a banda ultra-larga fissa e mobile, quello dell'avvio del rinnovo della Convenzione Stato-Rai e del dibattito sul futuro dell'impresa di servizio pubblico radiotelevisivo in un contesto digitale e multimediale. E anche l'anno in cui il consumatore e il cittadino invocano a gran voce un nuovo ruolo, ma anche nuove protezioni dentro l'economia e la società digitale. Richieste nel bene – data la crescente quantità e qualità dei servizi, il maggior grado di alfabetizzazione digitale e il minor livello di discriminazione ed esclusione sociale digitale (digital divide) – ma anche nel male, a guardare le numerose voci sollevate contro i fenomeni devianti e devianti del web (hate speech, fake news). Nuove prestazioni e nuove tutele, maggiore qualità e maggiore protezione sono sfide ma anche doveri che l'Autorità è chiamata ad affrontare.

La Relazione, sulla scia dell'impianto logico e metodologico di quella dell'anno passato, si propone innanzitutto come compendio di dati. Sono troppi, per darne conto in una prefazione. Tuttavia, qualche istantanea può meglio assecondare la lettura dei capitoli che seguono.

Il settore della rete fissa evidenzia qualche segnale incoraggiante. Dal punto di vista della copertura, la disponibilità dei servizi di accesso a reti fisse a velocità compresa tra i 2 e i 20 Mbit/s ha ormai raggiunto il 97% delle abitazioni. Il 35% delle abitazioni è raggiunta dai 30 Mbit/s e oltre. Le linee di rete fissa a banda larga attive sfiorano i 15,6 milioni di unità su un totale di poco più di 20 milioni di linee. Alla fine del 2016, le linee di rete fissa a banda larga con velocità pari o superiore ai 10 Mbit/s hanno superato per la prima volta il 50% del totale.

Il settore del mobile registra un aumento su base annua di 1,3 milioni di linee. Su un totale di 98 milioni, il numero delle SIM con accesso a Internet è cresciuto nell'ultimo anno del 5,7%, arrivando a superare 53 milioni di unità. Anche i consumi medi individuali di traffico Internet sono in forte crescita (+32,6%). A fine 2016, il traffico dati complessivo risulta in aumento di circa il 46% rispetto ai corrispondenti volumi osservati per il 2015.

Per ciò che concerne l'uso dei servizi online, il rapporto tra i cittadini e l'accesso a Internet mostra lenti ma significativi progressi. Secondo il "Digital In 2017", durante il 2016, il numero di persone in Italia che si sono connesse a Internet almeno una volta è cresciuto del 4% rispetto all'anno precedente, arrivando a sfiorare i 40 milioni di unità. Audiweb ci dice che nel "giorno medio" gli italiani online sono 23 milioni. I dati del nostro Osservatorio ci segnalano che nel mese di dicembre 2016, oltre 30 milioni di individui si sono collegati ad Internet giornalmente. Il ranking dei siti più cliccati, immutato rispetto al 2015, vede nell'ordine ai primi tre posti Google, Facebook e Microsoft.

Per ciò che riguarda il settore postale, l'istantanea più efficace è quella che ci dice che a fine 2016 i ricavi complessivi sono aumentati del 2,3%, con i servizi di corriere espresso in crescita dell'8,2% e quelli postali in flessione del 4,2% rispetto a dicembre 2015. In questo contesto dicotomico, il volume dei servizi compresi nel servizio universale risulta in flessione del 15,8%, mentre gli invii di pacchi risultano in crescita del 12,4%. Assistiamo qui a un fenomeno di e-substitution – non il solo, peraltro, nell'ambito dei mercati regolati da AGCOM – che interroga, più che la regolazione, le politiche pubbliche di settore e le strategie di mercato degli operatori.

Nella televisione in chiaro, Rai e Mediaset si confermano i due principali operatori in termini di audience, rispettivamente con il 36% e il 31% di quote d'ascolto (entrambi -1% rispetto al 2015). Crescono Sky (8,4%, +1,7% sul 2015), Discovery (6,9%, +0,7% sul 2015) e La7 (4,1%, +0,5% sul 2015). Nel tempo, dunque, il divario di audience con gli altri operatori si va via via riducendo, anche se il ruolo dei due operatori storici rimane significativo. Dal punto di vista dei ricavi, il settore sembra aver assorbito i colpi della crisi congiunturale degli anni passati, e manifesta segnali di tenuta e ripresa. Fenomeni che interessano tuttavia il solo mercato nazionale. La televisione locale, con alcune felici eccezioni in ambito regionale, registra un maggiore declino, anche per effetto del progressivo assottigliarsi del sostegno pubblico.

Il mercato radiofonico registra audience stabili, incoraggianti segnali di tenuta dal punto di vista dei ricavi, e una modesta tendenza alla concentrazione come risposta alla crisi. Ciò riguarda in particolare le audience che tendono ad aggregarsi sulle top ten del mercato. Il settore radiofonico resta un mercato plurale e molto articolato, grazie anche alla vivacità del settore locale che, a differenza della tv, mantiene una sua identità e una sua ragion d'essere.

Nell'editoria a stampa continua la contrazione dei fatturati, dei ricavi e delle vendite. Negli ultimi otto anni il settore dei quotidiani ha perso oltre il 40% del suo fatturato e circa la metà delle copie. A dicembre 2016, la vendita dei quotidiani è risultata di poco superiore a 2,5 milioni di copie, in flessione del 9,8% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Il fenomeno della e-substitution non consente di recuperare la crisi del quotidiano tradizionale (per dieci copie cartacee perse, se ne recupera solo una digitale).

Concludo richiamando una criticità nel funzionamento dell'Autorità, e che a mio avviso andrebbe ripensata per tutte le autorità indipendenti, quella del rapporto tra missione/attività svolte e meccanismo di recupero delle risorse di funzionamento. Nell'ultimo anno AGCOM ha ricevuto dal legislatore nuove competenze (censimento dei call center, vigilanza sul secondary ticketing, disciplina dei diritti connessi al diritto d'autore, vigilanza sulla pubblicità in tema di scommesse e giochi online, misure di tutela delle popolazioni colpite da eventi sismici nel sistema delle comunicazioni elettroniche). Tutto questo è avvenuto senza che siano state attribuite nuove risorse, né finanziarie, né umane, ma soprattutto a fronte di un contenzioso mai sanato con le imprese già sottoposte a contribuzione. Forse è il caso di ripensare al modello privato di finanziamento; anche questo per noi un grande tema in agenda.

L'anno trascorso è purtroppo anche quello della scomparsa del nostro collega Antonio Preto, a cui va il nostro ricordo e a cui voglio dedicare questa Relazione.

ANGELO MARCELLO CARDANI

Presidente dell'AGCOM

2017

CAPITOLO I

L'attività dell'Autorità nel periodo 2016-2017

PAGINA BIANCA

Introduzione

I mercati sottoposti alla disciplina regolamentare dell'Autorità, ossia i mercati dei servizi di telecomunicazione, dei servizi media audiovisivi, radiofonici ed editoriali, e – dal 2012 – dei servizi postali, afferiscono a settori industriali che presentano peculiari caratteristiche, quali l'uso di infrastrutture di rete per la fornitura dei servizi, la presenza di forti economie di scala o di altre barriere all'ingresso o, ancora, di una struttura di mercato a due o più versanti.

È proprio a causa della presenza di tutte o anche solo di alcune di tali caratteristiche che i mercati disciplinati dall'Autorità sono stati tradizionalmente caratterizzati da un elevato livello di concentrazione, se non dalla presenza di una singola impresa operante in regime di monopolio. In passato, ciò ha risposto anche all'esigenza di soddisfare gli obiettivi legati alla natura di pubblica utilità dei servizi (e, quindi, a garantire la massima diffusione territoriale degli stessi e la massima accessibilità delle condizioni economiche) e di affrontare gli ingenti investimenti necessari a realizzare le infrastrutture di rete.

Benché il progresso tecnologico abbia ridotto il livello delle barriere all'ingresso consentendo l'apertura alla concorrenza di numerosi segmenti delle industrie succitate, l'attività regolamentare dell'Autorità continua a esplicarsi in tutti i casi in cui il solo intervento *ex post* non sia in grado di assicurare, da un lato, la concorrenzialità dei mercati delle comunicazioni e, dall'altro lato, la diversità culturale e il pluralismo dei media.

Nel periodo di riferimento della presente Relazione, compreso tra il 1° maggio 2016 e il 30 aprile 2017, l'attività dell'Autorità, che accoglie e fa propri gli indirizzi della comunità europea e internazionale, è proseguita, da una parte, lungo il percorso già tracciato nelle sue formulazioni strategiche nella Relazione annuale dello scorso anno e, dall'altra, secondo una strada regolamentare segnata da un'attenta attività di verifica dell'efficacia delle misure proposte nei diversi settori di competenza, ripensando, laddove necessario, a nuove e più efficaci modalità di intervento.

I pilastri individuati lo scorso anno, che coniugano promozione della concorrenza e tutela del pluralismo, efficiente allocazione delle risorse scarse e

sostegno allo sviluppo di reti in fibra ottica, garanzia della parità di accesso ai mezzi di informazione e promozione della legalità, rappresentano ancora le linee guida che l'Autorità intende perseguire per il prossimo futuro (v. Capitolo III), nell'ottica del miglioramento dell'azione amministrativa in un contesto di efficienza, efficacia e trasparenza.

Con il prosieguo del capitolo si descriverà l'attività svolta dall'Autorità nei diversi settori di competenza nel periodo di riferimento della presente Relazione. Dalla lettura delle pagine che seguono emergerà come l'Autorità abbia indirizzato le proprie attività secondo un ciclo virtuoso della regolazione che, così come auspicato dalla strategia europea di *better regulation*, impone metodo e rigore nella valutazione degli obiettivi raggiunti nel corso di un anno di attività, per poter formulare, in quello successivo, risposte regolatorie sempre più adeguate.

In particolare, nell'ambito del settore delle telecomunicazioni, l'Autorità ha svolto funzioni di regolamentazione, vigilanza e sanzionatorie in materia di servizi all'ingrosso di interconnessione e accesso alle reti di comunicazione elettronica, risorse scarse – quali in particolare numerazioni e frequenze –, servizi al dettaglio di telefonia e trasmissione dati, contabilità regolatoria, *roaming*, *net neutrality* e servizio universale.

Per quanto concerne i media, le funzioni dell'Autorità si sono concentrate, *inter alia*, sull'individuazione e sull'analisi dei mercati rilevanti nel settore dei media audiovisivi, sulle verifiche delle concentrazioni nell'editoria quotidiana, sulla pianificazione delle frequenze per la televisione e per la radio digitali, sulla tutela del diritto d'autore e di cronaca, nonché sulla verifica del rispetto del pluralismo e della *par condicio* elettorale.

Infine, nell'ambito del settore postale l'Autorità ha adottato un orientamento volto alla promozione della concorrenza e alla tutela degli utenti finali, in attesa che il percorso regolatorio intrapreso possa esplicare completamente i propri effetti, tramite un'attività di vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale, il monitoraggio e l'analisi dei mercati postali, il contrasto delle attività abusive da parte di operatori privi di titolo autorizzativo.

1.1 Le attività regolamentari e di vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni

Per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni, nel corso dell'ultimo anno l'Autorità ha completato il quadro regolamentare per le reti fisse e per quelle mobili, definendo altresì le condizioni attuative degli obblighi regolamentari imposti nel precedente periodo di riferimento.

In merito alla regolamentazione prevista per la rete fissa, l'Autorità ha concluso il terzo ciclo di analisi dei mercati dei servizi di interconnessione, ha avviato il quarto ciclo dell'analisi dei mercati dell'accesso e ha disciplinato le condizioni attuative dell'obbligo di non discriminazione imposto a Telecom Italia nell'ambito dell'analisi dei mercati dell'accesso, avviando altresì due procedimenti volti a definire le procedure di *switch-off* delle centrali locali della rete di accesso e a rivedere il sistema di *Service Level Agreement* e delle penali. Per quanto riguarda la regolamentazione nei mercati delle comunicazioni elettroniche su rete mobile, è stato avviato il quinto ciclo di analisi dei mercati della terminazione vocale su singola rete mobile.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha inoltre vigilato sui parametri di qualità relativi alla fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso da parte di Telecom Italia, ed è intervenuta nei casi di segnalate criticità contrattuali tra operatori di comunicazione elettronica, al fine di favorire la rinegoziazione delle relative condizioni di accesso e interconnessione ed evitare l'interruzione, senza il dovuto preavviso, dei servizi ai clienti finali. L'Autorità ha altresì svolto un'attività di vigilanza finalizzata a garantire il rispetto dell'obbligo di fornitura del servizio universale in capo all'operatore incaricato Telecom Italia.

L'Autorità ha inoltre adottato la nuova metodologia in materia di *test* di replicabilità, prevedendo un nuovo impianto metodologico delle verifiche di non discriminazione al fine di semplificare e snellire – senza con ciò ridurre il livello di accuratezza e l'efficacia dei controlli – il precedente sistema di valutazione delle offerte *retail* dell'operatore notificato.

Infine, l'Autorità ha proseguito con la propria attività di supporto tecnico/regolamentare per il conseguimento degli obiettivi strategici di sviluppo delle reti previsti dall'Agenda Digitale italiana, predisponendo le Linee guida per la definizione delle

condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultra-larga destinate a contributi pubblici che, a loro volta, traducono i principi e gli indirizzi enunciate negli orientamenti europei.

Gli interventi regolamentari nei mercati delle comunicazioni elettroniche su rete fissa

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha concluso il terzo ciclo di analisi dei mercati dei servizi d'interconnessione su rete fissa, che copre il periodo regolamentare 2016-2019 (delibera n. 425/16/CONS), e ha definito le condizioni attuative degli obblighi regolamentari imposti a Telecom Italia nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa con la delibera n. 623/15/CONS.

Per quanto attiene all'analisi dei mercati dell'interconnessione su rete fissa, rispetto al precedente ciclo di analisi, l'Autorità ha ritenuto il mercato dei servizi di transito distrettuale non più caratterizzato da elevate barriere all'ingresso per effetto della migrazione in corso all'interconnessione IP e ha, pertanto, rimosso i relativi obblighi in capo a Telecom Italia a partire dal mese di ottobre 2017. Invece, è stata confermata la suscettibilità di regolamentazione *ex ante* per gli altri due mercati analizzati, individuando, quali operatori con significativo potere di mercato, Telecom Italia nel mercato dei servizi di raccolta, e Telecom Italia oltre a 18 operatori concorrenti nei mercati dei servizi di terminazione. In capo a Telecom Italia sono stati imposti gli obblighi di accesso, non discriminazione, trasparenza, separazione contabile, controllo dei prezzi e contabilità dei costi, mentre in capo agli operatori concorrenti sono stati imposti solo gli obblighi ritenuti proporzionati (accesso, non discriminazione, trasparenza e controllo dei prezzi). Infine, analogamente a quanto previsto per i servizi di terminazione su rete mobile, è stato rimosso l'obbligo di controllo dei prezzi per i servizi di terminazione su rete fissa di chiamate originate al di fuori dello Spazio Economico Europeo.

Come previsto dalla delibera n. 425/16/CONS, l'Autorità, nel mese di marzo 2017, ha avviato un tavolo tecnico relativo alla definizione delle specifiche tecniche per l'implementazione della modalità d'itineramento *direct routing* nelle chiamate su rete fissa dirette verso numerazioni portate. Il modello di *direct*

routing evita i maggiori costi derivanti dalla soluzione tecnica basata sull'*onward routing* che richiede il coinvolgimento di un operatore terzo (il *donor*) per l'effettiva consegna della chiamata verso l'operatore sulla cui rete è attestato l'utente chiamato.

Con riferimento all'implementazione degli obblighi regolamentari imposti nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, l'Autorità ha adottato la delibera n. 652/16/CONS che disciplina le condizioni attuative dell'obbligo di non discriminazione imposto a Telecom Italia con la delibera n. 623/15/CONS. La delibera approva le proposte formulate da Telecom Italia ai sensi dell'articolo 64 della delibera n. 623/15/CONS, contenenti le misure volte a rafforzare le garanzie di non discriminazione, tra cui l'implementazione del Nuovo Modello di *Equivalence* (NME), con alcune modifiche e integrazioni necessarie a recepire gli esiti della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 122/16/CONS.

Al fine di completare il quadro degli obblighi regolamentari relativi ai servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, con la delibera n. 122/16/CONS l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica anche la proposta di Telecom Italia concernente le modalità di disaggregazione ed esternalizzazione delle attività di *provisioning* e *assurance* dei servizi di *unbundling* del *local loop* (ULL) e di *sub-loop unbundling* (SLU), formulata ai sensi dell'articolo 22 della delibera n. 623/15/CONS.

Ai sensi della citata delibera di analisi di mercato (articolo 82, comma 3, delibera n. 623/15/CONS), l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per definire le procedure di *switch-off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia nonché, ai sensi dell'articolo 82, comma 1, della stessa delibera, un procedimento concernente la revisione del sistema di penali e di SLA (*Service Level Agreement*) relativi ai servizi di accesso *wholesale* alla rete di Telecom Italia, oltre a un procedimento concernente la revisione complessiva del sistema di *Key Performance Indicator* (KPI) di non discriminazione.

Nel medesimo periodo di riferimento, con la delibera n. 451/16/CONS, l'Autorità ha approvato il nuovo Regolamento sul funzionamento dell'Organo di Vigilanza (OdV) di Telecom Italia, istituito ai sensi della delibera n. 718/08/CONS, che ottempera a quanto disposto dall'articolo 64, comma 17, della delibera n. 623/15/CONS in merito al rafforza-

mento dell'autonomia e dell'efficacia del modello di *governance* dell'OdV, affinché esso sia coerente con il nuovo quadro regolamentare (cfr. anche Capitolo IV).

Nel mese di febbraio 2017, l'Autorità ha avviato il quarto ciclo di analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, al fine di verificare se, sulla base delle circostanze nazionali esistenti, sia opportuno aggiornare le definizioni dei mercati rilevanti e modificare, laddove necessario, le vigenti prescrizioni regolamentari. In particolare, con la delibera n. 43/17/CONS, l'Autorità ha avviato il procedimento istruttorio relativo all'analisi dei mercati dei servizi di accesso locale all'ingrosso in postazione fissa (mercato n. 3a della Raccomandazione 2014/710/UE) e dei servizi di accesso centrale all'ingrosso in postazione fissa per i prodotti di largo consumo (mercato n. 3b della Raccomandazione 2014/710/UE), attualmente regolamentati con delibera n. 623/15/CONS. L'Autorità ha inoltre avviato (delibera n. 44/17/CONS) il procedimento istruttorio relativo all'analisi del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa (mercato n. 4 della Raccomandazione 2014/710/UE), attualmente regolamentato dalla delibera n. 412/15/CONS.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza, nel corso dell'anno 2016 e nei primi mesi dell'anno 2017, l'Autorità ha completato il ciclo di approvazione delle Offerte di Riferimento di Telecom Italia per gli anni 2015-2016 (cfr. delibere n. 596/16/CONS, n. 653/16/CONS, n. 78/17/CONS, n. 106/17/CONS, n. 33/17/CIR).

In particolare, la delibera n. 653/16/CONS, relativa ai servizi di accesso disaggregato alla rete in rame, definisce le condizioni economiche dei contributi *una tantum* di attivazione e disattivazione dei servizi ULL e SLU sulla base di uno specifico modello *bottom-up* che, in ottica di disaggregazione delle prestazioni di *provisioning*, tiene conto della circostanza che le relative attività *on-field* sono svolte da Telecom Italia ricorrendo anche alle c.d. imprese esterne di rete (aziende *System*). Con delibera n. 78/17/CONS, relativa ai servizi di accesso di tipo *bitstream*, l'Autorità, con l'obiettivo di promuovere la migrazione tecnologica dalla rete di trasporto ATM (meno efficiente e più costosa) a quella Ethernet, ha approvato: i) una sensibile riduzione delle condizioni economiche della

banda Ethernet, consentita dai maggiori volumi di banda utilizzata dai clienti finali; ii) l'adozione del principio della c.d. "migrazione amministrativa", equiparando il costo della banda ATM a quello Ethernet, in presenza di un impegno dell'operatore alternativo (*Other Authorized Operator* – OAO) a migrare i propri clienti verso la nuova piattaforma. Con delibera n. 106/17/CONS, l'Autorità ha approvato le condizioni tecniche ed economiche – con una generale riduzione di queste ultime – relative ai servizi *Wholesale Line Rental* (WLR), uniformando i modelli di costo dei contributi *una tantum* a quelli definiti con delibera n. 653/16/CONS per i servizi di accesso disaggregato e procedendo alla rivalutazione del canone del servizio WLR ISDN PRA, nel rispetto del meccanismo di orientamento al costo previsto dall'analisi di mercato, utilizzando un modello finalizzato a riflettere in maniera più puntuale la catena impiantistica e i costi effettivamente sostenuti per la fornitura del servizio. La delibera n. 33/17/CIR ha approvato le condizioni tecniche ed economiche per i servizi di interconnessione alla rete di Telecom Italia (raccolta, terminazione e transito delle chiamate). Le migliori efficienze conseguibili con le reti basate sulle nuove tecnologie IP e i meccanismi di incentivazione alla migrazione da TDM a IP, introdotti dall'Autorità con la delibera n. 52/15/CIR, hanno consentito di introdurre condizioni economiche sensibilmente inferiori rispetto a quelle dell'anno precedente. La delibera n. 33/17/CIR, inoltre, ha ridotto il prezzo all'ingrosso che gli operatori si corrispondono per la prestazione di portabilità del numero su rete fissa sulla base delle *best practice* internazionali, determinando una riduzione di tali condizioni economiche al fine di agevolare il passaggio degli utenti finali tra operatori. Con la stessa delibera è stato introdotto il regime del cosiddetto *bill&keep* a partire dal 2017. Con la delibera n. 596/16/CONS, relativa alla fornitura di servizi di accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa, l'Autorità ha aggiornato la valutazione delle condizioni economiche dei nuovi circuiti *terminating* Ethernet su fibra ottica sulla base dell'orientamento al costo mediante il modello *bottom-up* di cui alla delibera n. 167/15/CIR.

Infine, con la delibera n. 186/16/CIR, è stata avviata la consultazione pubblica nazionale, in corso di conclusione, per l'approvazione delle Offerte di Riferimento di Telecom Italia per i servizi NGA (*Next*

Generation Access) e per il servizio di accesso *end to end* per gli anni 2015 e 2016 e per i servizi di *backhaul* per l'anno 2016, di nuova introduzione nel mercato italiano, con particolare riguardo alle aree oggetto di sussidi pubblici per la realizzazione delle nuove reti.

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

Ai sensi della delibera n. 652/16/CONS, l'Autorità ha anche avviato un tavolo tecnico di monitoraggio della migrazione dei clienti finali dalla precedente piattaforma di *delivery* alla nuova (NPD), con l'obiettivo di completarla entro il 2017.

Verifiche di replicabilità tecnica ed economica (test di prezzo)

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha portato a compimento il procedimento di aggiornamento della metodologia dei *test* di replicabilità, a seguito della conclusione dell'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa (delibera n. 623/15/CONS). In particolare, all'esito della consultazione pubblica svolta con delibera n. 660/15/CONS, l'Autorità ha adottato la nuova metodologia in materia di *test* di replicabilità, di cui alla delibera n. 584/16/CONS, in vigore a partire dal 23 marzo 2017.

Il nuovo impianto metodologico delle verifiche di non discriminazione semplifica e snellisce – senza con ciò ridurre il livello di accuratezza e l'efficacia dei controlli – il precedente sistema di valutazione (di cui alla delibera n. 499/10/CONS e s.m.i.) delle offerte *retail* dell'operatore notificato, basato sullo svolgimento di un duplice controllo, di tipo *Discounted Cash Flow* (DCF) e *period by period*.

In particolare, la delibera n. 584/16/CONS, in linea con le indicazioni fornite dalla Commissione europea nell'ambito della Raccomandazione 2013/466/UE in materia di obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi, dispone l'applicazione di un'unica verifica,

da svolgere attraverso l'analisi DCF. I criteri applicativi del *test* DCF sono stati distinti tra offerte *narrowband* e *broadband* su rete di accesso in rame, da un lato, ed offerte *ultrabroadband* ad almeno 30 Mbit/s su rete in fibra, dall'altro, onde adeguare le modalità di verifica ai differenti contesti concorrenziali e di mercato.

L'Autorità sta altresì procedendo all'implementazione del sistema informatico previsto dalla delibera n. 584/16/CONS, basato su un modulo *online* preimpostato per la trasmissione, da parte di Telecom Italia, dei dati e delle informazioni necessarie alle verifiche. Oltre a ciò, tale sistema dovrebbe anche consentire, in tempi ragionevolmente brevi, l'automazione delle fasi preliminari di calcolo e di aggiornamento periodico dei dati di *input*, con conseguenti effetti positivi sulla rapidità dell'attività di valutazione.

Nel corso del periodo di riferimento, inoltre, l'Autorità è stata impegnata nelle ordinarie attività di valutazione della replicabilità tecnica ed economica di tutte le offerte di rete fissa, e in particolare di quelle relative ai servizi di accesso di nuova generazione, a banda larga e ultra-larga. Tali attività mirano a verificare il rispetto, da parte di Telecom Italia, dell'obbligo di non discriminazione nelle condizioni di fornitura dei servizi all'ingrosso regolati, per assicurare condizioni di parità di trattamento interna-esterna e, conseguentemente, prevenire eventuali comportamenti che lederebbero il corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale, con ricadute negative anche sul livello di benessere dei clienti finali.

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

La revisione del sistema di Key Performance Indicator di non discriminazione

Come evidenziato, ad esito dell'analisi di mercato approvata con delibera n. 623/15/CONS, l'Au-

torità ha identificato Telecom Italia quale operatore con significativo potere di mercato nei mercati dei servizi di accesso locale all'ingrosso (mercato n. 3a) e dei servizi di accesso centrale all'ingrosso (mercato n. 3b) in postazione fissa. Pertanto, l'Autorità ha imposto a Telecom Italia obblighi regolamentari in materia di: i) accesso ed uso di determinate risorse di rete; ii) trasparenza; iii) non discriminazione; iv) separazione contabile; v) controllo dei prezzi e contabilità dei costi.

Con particolare riferimento all'obbligo di non discriminazione, l'Autorità ha deciso di rafforzare l'attuale modello di *Equivalence of Output* (EoO), tramite un miglioramento dell'*equivalence* nei processi di fornitura. Con riferimento alle condizioni attuative, tra le altre misure, l'Autorità ha disposto il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di non discriminazione mediante la misurazione di appositi *Key Performance Indicator* di non discriminazione (KPI_{ND})¹. Con comunicazione del 3 marzo 2016, l'Autorità ha avviato il procedimento concernente la revisione del sistema di KPI_{ND}, così come previsto dall'art. 82, comma 1 della delibera n. 623/15/CONS.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha proseguito gli approfondimenti istruttori volti ad acquisire gli elementi informativi adeguati all'analisi dei processi di fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso regolati e a definire KPI_{ND} in grado di "misurare le performance relative dell'intero processo di fornitura ovvero delle attività fondamentali del ciclo di fornitura, sia per il rame che per la fibra" per le attività di *delivery* e *assurance*.

Iniziative nell'ambito della Strategia italiana per la banda ultra-larga

Nel corso del 2016, l'Autorità ha proseguito con l'attività di supporto tecnico-regolamentare per il conseguimento degli obiettivi strategici di sviluppo delle reti previsti dall'Agenda Digitale in Italia, adottando la delibera n. 120/16/CONS recante "Linee guida per le condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultra larga destinatarie di contributi pubblici". Le Linee guida traducono i principi e gli indirizzi degli

¹ Art. 64, comma 11, della delibera n. 623/15/CONS.

orientamenti comunitari del 2013², fornendo supporto alle stazioni appaltanti e ai soggetti (siano essi operatori pubblici o privati) aggiudicatari dei bandi.

In particolare, le Linee guida rilevano come l'impiego del modello di finanziamento diretto³ renda percorribile l'applicazione diffusa del modello di prezzo *wholesale* di tipo "pay per use", che prevede la remunerazione dei costi del concessionario attraverso canoni mensili legati all'effettivo utilizzo delle risorse da parte dell'operatore terzo, consentendo di massimizzarne l'accesso nelle diverse aree del Paese da parte di più operatori, senza che questi debbano affrontare gli ingenti costi anticipati legati all'IRU, ovvero al diritto d'uso della fibra ottica.

Successivamente all'approvazione delle Linee guida, in vista degli interventi strutturati e unitari avviati dal Governo, l'Autorità è stata in più occasioni interpellata dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) rendendo, di volta in volta, pareri al fine di fornire tutte le informazioni necessarie a rendere gli schemi di bando predisposti dalla società *in-house* (Infratel Italia S.p.A.) conformi agli orientamenti espressi nelle Linee guida.

A seguito dell'approvazione, da parte della Commissione europea⁴, del piano di aiuti di Stato per le aree bianche – incentrato sull'impiego del modello diretto applicato alla rete passiva – Infratel Italia ha provveduto a pubblicare i due bandi di gara per la realizzazione dell'infrastruttura passiva di proprietà pubblica nelle Regioni⁵ identificate come aree "bianche NGA" e il suo affidamento in concessione per la gestione dei servizi.

Per incentivare lo sviluppo delle nuove infrastrutture NGA mediante la riduzione dell'entità dei costi di installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità e, di conseguenza, dei costi sociali e ambientali ad esse collegati, il 1° luglio 2016 è entrato in vigore il Decreto Legislativo n. 33/2016, di attuazione della Direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. L'utilizzo delle infrastrutture esistenti mediante l'imposizione di un obbligo a contrarre in capo ai gestori delle infrastrutture e la disponibilità delle infrastrutture finanziate dal piano del Governo consentono agli operatori di telecomunicazione privati di ridurre significativamente i costi di realizzazione delle reti a banda ultra-larga ed estenderne in tal modo la copertura anche nelle aree "bianche NGA". L'articolo 9 del citato Decreto prevede la possibilità di adire l'Autorità in caso di mancato raggiungimento di un accordo che definirà le condizioni economiche con atto vincolante⁶.

Nel periodo di riferimento, il ruolo dell'Autorità a sostegno dello sviluppo delle reti di nuova generazione si è ulteriormente rafforzato con l'adozione della delibera n. 646/16/CONS, con la quale è stata avviata un'attività di monitoraggio avente a oggetto lo sviluppo dei servizi di connettività a banda ultra-larga, *retail* e *wholesale*, nelle aree oggetto di finanziamento di cui al regime di aiuti SA.34199 (2012/N)⁷.

In particolare, i finanziamenti pubblici di cui al citato regime di aiuti sono destinati allo sviluppo di infrastrutture in fibra (*Fiber to the Home* – FTTH),

² Cfr. C(2016) 3931 *final*, Brussels, 30.6.2016.

³ In tale modello di finanziamento è previsto che tutte le quote capitali dell'infrastruttura passiva siano a carico dei finanziamenti pubblici. L'infrastruttura passiva resta pertanto di proprietà pubblica.

⁴ Cfr. C(2016) 3931 *final*, Brussels, 30.6.2016.

⁵ Il primo bando BUL pubblicato a giugno 2016 riguarda le Regioni Abruzzo e Molise, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Veneto. Il secondo bando BUL, pubblicato ad agosto 2016, coinvolge le Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, Marche, Umbria, Lazio, Campania, Basilicata, Sicilia.

⁶ Successivamente alla pubblicazione dei bandi di gara nel 2016, Telecom Italia ha presentato ricorso amministrativo per l'annullamento di entrambi i bandi di gara Infratel e di tutti gli atti presupposti, tra cui l'annullamento della delibera con la quale l'Autorità ha approvato le Linee guida. Nel mese di marzo 2017, il Tar del Lazio ha respinto il ricorso di Telecom Italia, dichiarandolo in parte anche inammissibile. La decisione del Giudice amministrativo, confermando la correttezza del bando di gara il quale, peraltro, aveva ottenuto il parere favorevole dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico e dell'Autorità nazionale anticorruzione, ha consentito l'avvio della fase esecutiva dei lavori per la realizzazione di una rete di proprietà pubblica nelle aree a fallimento di mercato.

⁷ Aiuto di Stato SA.34199 (2012/N) – Italia Piano digitale – Banda ultra larga, approvato con Decisione della Commissione europea del 18.12.2012 C(2012) 9833 *final*.