

## 5. I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

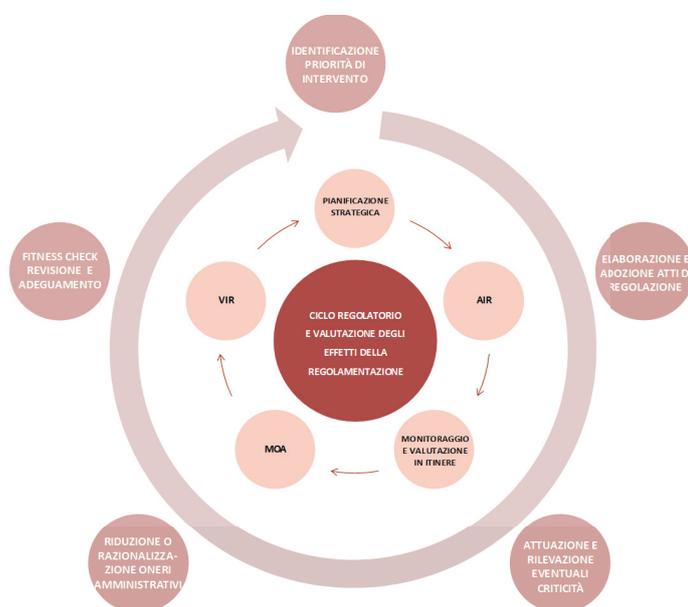


Figura 5.1.1 - Ciclo regolatorio e strumenti di valutazione

dell’Autorità già delineato nell’ambito dei Piani della *performance* approvati (per l’anno 2016 e per il triennio 2017-2019) si articola secondo la classica struttura ad albero, denominata “albero della *performance*”, mappa logica che mostra come gli obiettivi, ai diversi livelli, contribuiscano all’attuazione della missione istituzionale, componendosi all’interno di un disegno strategico complessivo e coerente.

Nell’anno 2017 era stato previsto un albero della *performance* articolato su due livelli gerarchici: quello degli “obiettivi strategici”, relativi all’identificazione di linee prioritarie di intervento nei settori regolati, e quello degli “obiettivi annuali”<sup>129</sup>, di breve periodo, che determinano il piano di azione e concretizzano le attività idonee al raggiungimento degli obiettivi strategici.

L’Autorità sta sviluppando un nuovo modello di pianificazione nell’ambito del quale la gerarchia degli

obiettivi viene integrata prevedendo, a un livello più elevato rispetto agli obiettivi strategici, i c.d. “obiettivi generali”, di lungo periodo, che prescindono dagli indirizzi di volta in volta dettati dagli organi collegiali dell’Autorità, in quanto direttamente riconducibili al mandato istituzionale definito nel quadro normativo di riferimento. Ai livelli inferiori del c.d. albero della *performance* si collocano gli “obiettivi strategici”, di medio periodo (convenzionalmente fissato di tre anni), individuati prendendo atto delle risorse a disposizione e del contesto interno ed esterno corrente, che guidano l’attività dell’Autorità fissando le priorità di intervento sulla base delle quali orientare l’azione amministrativa, e gli “obiettivi annuali”, di breve periodo (un anno), che determinano il piano di azione e concretizzano le attività idonee al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Differentemente dagli obiettivi generali, gli obiettivi strategici triennali e i conseguenti obiettivi annuali di carattere operativo sono espressione diretta dell’indirizzo dell’organo collegiale e influenzano le scelte gestionali compiute nel periodo di riferimento.

Partendo dall’esplicitazione degli obiettivi generali, gli indirizzi di programmazione strategica dell’Autorità si fondano su alcuni criteri generali che si basano, innanzi tutto, sull’esigenza di individuare obiettivi chiari, misurabili e di interesse per gli *stakeholder* esterni.

L’aggiornamento del Piano della *performance*, che definirà gli indirizzi di programmazione strategica per il triennio 2018-2020, è in fase di approvazione e conterrà per ognuno degli obiettivi individuati anche l’indicazione delle strutture interne responsabili.

Ciò premesso, la Relazione annuale rappresenta la sede naturale per informare il Parlamento e la collettività soprattutto in merito agli esiti della VIR, quale valutazione, sintetica e unitaria, degli effetti della regolamentazione, contribuendo così all’*accountability* del regolatore.

Di conseguenza, anche quest’anno la sezione che segue è dedicata alla valutazione *ex post* dei risultati della regolazione, condotta secondo il modello del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance* (REFIT). A seguire, quindi, saranno mostrati prima (paragrafo 5.2) i risultati del piano di monitoraggio e successivamente (paragrafo 5.3) i programmi di lavoro per il prossimo anno.

In particolare, per ciò che concerne il piano di monitoraggio, i risultati della valutazione *in itinere* e della verifica *ex post* della regolamentazione da questo evidenziati saranno

<sup>129</sup> Tali obiettivi sono denominati “specifici” nel Piano della *performance* 2016 e nel Piano della *performance* 2017-2019.

presentati attraverso un'analisi quantitativa dell'andamento di una serie di indicatori afferenti a diverse linee strategiche. La verifica di tipo qualitativo dello stato di avanzamento delle attività, svolte nell'attuazione degli obiettivi fissati con la pianificazione strategica, diviene, invece, parte del sistema di valutazione della *performance* organizzativa e individuale, coerentemente con le finalità di quest'ultima.

Il piano di monitoraggio si basa, quindi, su una serie di indicatori (Tabella 5.1.1) che offrono una rappresentazione sintetica dell'andamento dei settori oggetto di monitoraggio e regolamentazione dell'Autorità sulla base delle linee strategiche presentate nella precedente Relazione annuale e riprese, nel successivo paragrafo 5.3, per la definizione dei programmi di lavoro per l'anno a venire.

## 5.2 I risultati del piano di monitoraggio

A seguire si espongono i principali risultati della verifica sullo stato di attuazione degli obiettivi regolamentari, effettuata con l'ausilio degli indicatori definiti nel piano di monitoraggio.

Come per gli anni precedenti, tali indicatori sono presentati e discussi nell'ambito della singola linea strategica e riportano, assieme al valore assunto nel 2017, anche quelli del triennio precedente. Nella quasi totalità dei casi il periodo di riferimento corrisponde all'anno solare e solo per alcuni indicatori, opportunamente segnalati, il periodo di rilevazione risulta differente.

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

Le condizioni strutturali e congiunturali dei mercati, illustrate nel Capitolo III, influiscono sulle dinamiche competitive assieme con la regolamentazione e, congiuntamente ad essa, delineano un quadro generale positivo per ciò che concerne l'obiettivo di promozione della concorrenza, pur lungo percorsi differenziati nei singoli settori di competenza dell'Autorità (Tabella 5.2.1).

Nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica si conferma un miglioramento dei parametri di concorrenza, che costituisce un *trend* ormai consolidato: la quota di mercato dell'*incumbent* nel segmento di accesso alla rete fissa si mantiene stabile su valori al di sotto del 50% nei servizi a banda larga (46% nel 2017) e si riduce di 2 punti percentuali, tra il 2016 e il 2017, per quanto riguarda la quota sul totale delle linee di accesso. In particolare, nell'ultimo anno tale diminuzione è legata sia a un progresso nell'utilizzo, da parte degli operatori concorrenti dell'*incumbent*, dei servizi

Tabella 5.1.1 - Struttura del piano di monitoraggio

Linee strategiche	Indicatori
Definizione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi	Numero di operatori Quote di mercato Indici di concentrazione Indici di concorrenza infrastrutturale Copertura delle reti NGA Penetrazione delle linee NGA per classe di velocità Punti di accettazione postali
Efficiente allocazione delle risorse scarse: radiospettro, numerazione	Banda assegnata ai servizi di telecomunicazioni mobili Copertura reti mobili Copertura rete radiofonica DAB Utilizzo capacità trasmissiva <i>multiplex</i>
Tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione	Quote dei <i>leader</i> nei mercati dei media Indici di concentrazione nei mercati dei media % <i>audience tv leader</i> di mercato % tirature quotidiani <i>leader</i> di mercato Numero ore di informazione - Servizio pubblico radiotelevisivo Tempo di parola dei soggetti sociali nei Tg Quote di programmazione di opere europee
Tutela dell'utenza e delle categorie deboli	Indici dei prezzi dei servizi <i>retail</i> Qualità del servizio universale Prestazioni delle reti mobili 4G Vantaggi economici diretti per i consumatori (rimborsi, indennizzi, storni fatture) Conciliazioni
Diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali	% adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione % ordini di disabilitazione dell'accesso % violazioni accidentali
Efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa	Volumi di segnalazioni da parte di utenti Volumi di comunicazioni con operatori Tempi medi procedimenti ROC Procedimenti sanzionatori conclusi % controversie operatori-utenti concluse % ordinanze e sentenze Tar e CDS favorevoli
Rafforzamento del ruolo AGCOM nell'ambito degli organismi internazionali	Numero di incarichi di responsabilità assunti Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro/gemellaggi

## 5. I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

Tabella 5.2.1 - Piano di monitoraggio per la regolazione pro-concorrenziale dei mercati

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017
DEFINIZIONE DI UNA REGOLAMENTAZIONE PRO-CONCORRENZIALE E CONVERGENTE PER LO SVILUPPO DI RETI E SERVIZI	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nei mercati dell'accesso	Quota sul totale delle linee	Comunicazioni elettroniche	61%	58%	56%	54%
		Quota sul totale delle linee a banda larga		48%	47%	46%	46%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - linee di accesso	Comunicazioni elettroniche	4.065	3.807	3.567	3.351
		Indice HHI - ricavi da servizi <i>broadband</i>		2.626	2.603	2.594	2.455
	Risalita nella scala degli investimenti	Variazione della domanda di linee in ULL + SLU + VULA (var. % rispetto all'anno precedente)	Comunicazioni elettroniche	1%	5%	5%	7%
		Variazione della domanda di linee in <i>bitstream</i> + WLR (var. % rispetto all'anno precedente)		-4%	-7%	-8%	-10%
		Indice INF1 Infrastrutturazione di I livello <sup>(1)</sup> (%)		85%	85%	86%	87%
		Indice INF2 Infrastrutturazione di II livello <sup>(2)</sup> (%)		15%	20%	27%	32%
	Copertura NGA <sup>(3)</sup>	Unità immobiliari raggiunte	Comunicazioni elettroniche	24%	46%	72% <sup>(4)</sup>	87% <sup>(5)</sup>
	Penetrazione dei servizi NGA	Linee con velocità ≥30 Mbps e < 100 Mbps (% linee BB)	Comunicazioni elettroniche	3,0%	6,0%	12,2%	16,8%
		Linee con velocità ≥100 Mbps (% linee BB)		0,4%	1,0%	2,8%	10,5%
	Numero di operatori postali	Imprese titolari di licenza e/o autorizzazione	Servizi postali	2.469	2.519	2.776	2.904
	Punti di accesso <i>retail</i> alla rete postale	Totale punti di accettazione degli operatori postali	Servizi postali	15.393	15.256	15.719	16.287
		Punti di accettazione degli operatori alternativi sul totale dei punti di accettazione (%)		14%	14,5%	18,3%	21,3%
	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> nel servizio postale non universale	Quota di mercato dell' <i>incumbent</i> - ricavi	Servizi postali	65,7%	68,2%	72,7%	73,6%
	Indice HHI	Indice di concentrazione nel servizio postale non universale - ricavi	Servizi postali	4.778	5.075	5.600	5.737

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

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

<sup>(3)</sup> Il dato relativo al 2014 e al 2015 è calcolato su una base di 24,1 milioni di unità immobiliari (abitazioni occupate da almeno una persona). Lo stesso dato, calcolato utilizzando al denominatore il numero delle abitazioni rilevato dall'Istat nell'ambito del censimento del 2011 (cfr. *supra*, Capitolo III), che comprende le abitazioni occupate, da persone residenti e non residenti, e quelle non occupate, per un totale 31,2 milioni di abitazioni (a cui sono stati sommati gli edifici non residenziali, pari a circa 1,5 milioni di unità), è pari a 20% nel 2014, 33,1% nel 2015, 50% nel 2016, 64% nel 2017.

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

<sup>(5)</sup> Il valore del 2017, riportato in tabella, è tratto dal monitoraggio effettuato dalla Commissione europea nell'ambito del Digital Agenda Scoreboard.

regolamentati (+3,7%), sia alla crescente infrastrutturazione degli operatori alternativi su architetture FTTH ed FWA (+24%) realizzate su reti

alternative a quella di Telecom Italia. Anche i livelli di concentrazione, espressi dall'indice HHI, diminuiscono ulteriormente nel 2017,

in misura pari al 6% per quanto riguarda le linee di accesso e al 5% per quanto concerne i servizi *broadband*.

Relazione **2018**  
Annuale

Dal punto di vista del rafforzamento della concorrenza infrastrutturale, il processo di infrastrutturazione degli operatori alternativi prosegue visibilmente, come emerge dall'aumento della domanda di servizi all'ingrosso, che richiedono maggiori investimenti nella rete e conferiscono migliore capacità competitiva, quali ULL, VULA e SLU; tale richiesta è aumentata del 7% nel 2017, segnando un'accelerazione rispetto agli scorsi anni. A complemento si registra la diminuzione della domanda di servizi all'ingrosso di tipo *bitstream* e WLR (-10% nel 2017), in progressiva riduzione a partire dal 2014.

La minore rilevanza dei servizi *bitstream* e WLR sul totale indica la sostanziale preferenza da parte degli operatori alternativi a utilizzare servizi infrastrutturali (SLU, VULA e ULL), da ciò si osserva che la competizione tra gli operatori alternativi e Telecom Italia sui servizi di accesso di rete fissa si concentra nelle aree del territorio oggetto di investimenti in proprie infrastrutture.

La risalita lungo la scala degli investimenti degli operatori concorrenti è confermata anche dagli indici di infrastrutturazione INF1 e INF2, i quali misurano le percentuali di linee che – rispettivamente – si attestano almeno alla centrale locale (INF1) e almeno all'armadio di strada (INF2). Il valore di INF1 per il 2017, pari a 87%, mostra una sostanziale stabilità, mentre è più rilevante l'incremento della percentuale di linee che si attestano all'armadio (INF2), che quest'anno hanno raggiunto il 32% del totale degli accessi alla centrale locale. Come rilevato anche lo scorso anno, le tipologie di accesso maggiormente in crescita sono VULA, aumentato di circa tre volte rispetto allo scorso anno, SLU (+31% circa nell'anno) e accesso alla fibra spenta (+48% circa nell'anno), il che segnala, in generale, un acquisto crescente di servizi in fibra da

parte degli operatori. In particolare, le misure previste dall'analisi di mercato di cui alla delibera n. 623/15/CONS e dalle delibere di approvazione delle Offerte di Riferimento 2015 e 2016 hanno incentrato l'adozione dei servizi SLU e VULA.

In definitiva, la concorrenza nei servizi di comunicazione elettronica, e in particolare la concorrenza infrastrutturale, continua a registrare degli avanzamenti, cui ha contribuito una serie di azioni regolamentari; in particolare si ricorda il completamento del quadro degli obblighi regolamentari relativi ai servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, attraverso la definizione delle condizioni tecniche e attuative della disaggregazione delle attività di *provisioning* e *assurance* dei servizi di ULL e SLU (delibera n. 321/17/CONS). Accanto a questo, l'Autorità ha focalizzato la sua azione sulla qualità dei servizi di accesso all'ingrosso, sulla definizione delle condizioni tecniche e delle tempistiche di attivazione, come testimonia peraltro l'attività sui KPI di non discriminazione (cfr. consultazione pubblica, delibera n. 27/18/CONS); al tempo stesso ha monitorato sia i prezzi *wholesale*, attraverso le attività svolte sulle Offerte di Riferimento, sia altri parametri competitivi, mediante la vigilanza (ad esempio in materia di migrazione di utenze su rete fissa e mobile e sulla qualità dei servizi, cfr. Capitolo II) e la risoluzione delle controversie tra operatori (ad esempio in materia di accesso a infrastrutture di posa per la fibra ottica). Non da ultimo, alla dinamica crescente degli investimenti nella rete fissa ha contribuito l'ingresso dell'operatore all'ingrosso Open Fiber (cfr. Capitolo III).

Per quanto attiene agli investimenti in servizi innovativi a banda larga e ultra-larga e al raggiungimento degli obiettivi della *Digital Agenda*,

il contesto generale appare in miglioramento, come anticipato anche nell'analisi sui progressi degli investimenti nel Capitolo III. Tale contesto favorevole, di ripresa piuttosto assestata degli investimenti, si riflette sui dati relativi alla copertura e penetrazione dei servizi NGA. Al riguardo, nell'ambito del monitoraggio effettuato dalla Commissione europea (*Digital Scoreboard*), si stima che nel 2017 le unità immobiliari raggiunte da reti NGA rappresentano in Italia l'87% (erano il 24% nel 2014) a fronte di una copertura NGA media europea pari a circa l'80%.

Nel complesso, dunque, i progressi nella realizzazione delle infrastrutture sono visibili e continuano nella direzione delineata negli ultimi tre anni, il che è indicativo di come il percorso di notevole sviluppo della copertura NGA sia stato favorito dalla ripresa degli investimenti, a sua volta sostenuta da una serie di idonee iniziative di *policy* e regolamentari.

In effetti, i progressi nella copertura NGA rappresentano un risultato positivo delle *policy* attivate negli ultimi anni – agevolate dal quadro macroeconomico più favorevole – nelle quali l'Autorità si è inserita con una serie di interventi specifici quali: *i*) il mantenimento di una corretta concorrenza nelle aree in cui sono realizzate reti a banda ultra-larga destinatarie di fondi pubblici (attraverso i pareri resi alle stazioni appaltanti); *ii*) il monitoraggio della connettività a banda ultra-larga nelle aree oggetto di finanziamento; *iii*) il coordinamento degli investimenti e la trasparenza delle informazioni mediante la realizzazione della banca dati delle reti di accesso a Internet, utilizzabile sia dagli utenti, sia dagli operatori, sia pure da enti pubblici.

Agli investimenti in infrastrutture è correlato l'incremento della penetrazione delle linee a banda ul-

**5.** I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

tra-larga. In particolare, si segnala l'aumento delle linee con velocità superiore a 100 Mbps, che nel 2017 rappresentano il 10,5% delle linee *broadband*, con una crescita di circa 8 punti percentuali nell'anno. Seguono le linee con velocità compresa tra 30 Mbps e 100 Mbps, le quali costituiscono nel 2017 circa il 17% delle linee a banda larga e sono cresciute di quasi 5 punti percentuali nel corso dell'anno.

Dal punto di vista della domanda, si osservano miglioramenti nell'adozione dei servizi a banda larga e ultra-larga, ma questi sono meno marcati se confrontati con gli sviluppi sul fronte dell'offerta mostrati dai dati di copertura. Infatti, secondo i dati della Commissione europea, in Italia la diffusione tra le famiglie dei servizi in fibra è in aumento ma comunque si attesta su valori bassi nel 2017, che collocano l'Italia tra gli ultimi posti in Europa, prima di Croazia, Cipro e Grecia. La dinamica temporale indica, però, un avanzamento nell'adozione dei servizi *ultrabroadband*, poiché se nel 2016 (dato di giugno) il 12% delle famiglie italiane possedeva un accesso ai servizi *ultrabroadband* (> 30 Mbps), nel 2017 la penetrazione è salita al 22% (dato di giugno). Anche relativamente alla diffusione della banda larga, persiste il divario tra Italia ed Europa, ma si registra un miglioramento: infatti nel 2017 la penetrazione degli accessi *broadband* è pari al 57% delle famiglie italiane a fronte di una media europea del 75%, laddove nell'anno 2016 la diffusione della banda larga era rispettivamente 55% e 74%. Questi dati mostrano che, come sottolineato dall'Autorità in diversi rapporti e approfondimenti, la diffusione della banda ultra-larga necessita anche di politiche pubbliche di sostegno alla domanda che, più in generale, possono essere

un valido supporto a un obiettivo di più ampia portata, quale la diffusione della cultura digitale in Italia.

Nel settore postale lo stato di avanzamento del processo concorrenziale, intrapreso con le liberalizzazioni, quest'anno è stato portato a compimento con la liberalizzazione dei servizi di notifica di atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, che erano gli ultimi servizi rimasti nell'area di riserva dell'ex monopolista. Questa previsione sarà esecutiva non appena saranno completate le procedure amministrative da parte del MISE previste dal Regolamento dell'Autorità approvato con la delibera n. 77/18/CONS e dalla sua implementazione ci si attende nei prossimi anni un aumento delle opportunità di *business* per le imprese e un ulteriore sviluppo della concorrenza.

Per quanto riguarda la situazione attuale, l'entrata di nuove imprese nel settore postale anche nel 2017 si mantiene vivace, facendo incrementare ulteriormente il numero di operatori titolari di licenze e/o di autorizzazioni, che ad oggi si attesta a 2.904 soggetti. L'incremento dell'ultimo anno, in particolare, è ascrivibile in buona parte all'azione di contrasto all'attività abusiva condotta dall'Autorità e alla volontà di alcuni soggetti di regolarizzare spontaneamente la propria posizione.

Il mercato postale italiano, dunque, continua a essere caratterizzato da una notevole frammentazione dell'offerta, indice che vi sono possibilità di accedere al mercato senza eccessive barriere all'ingresso tecniche e/o economiche e che il settore – almeno in alcuni segmenti – viene visto come una prospettiva di *business* per gli investitori. Un modo per compensare almeno in parte tale frammentazione e ottenere una maggiore copertura territoriale, è avvalersi di forme di

cooperazione. In tal senso, come visto nel Capitolo II, dall'analisi effettuata dall'Autorità nel procedimento sul riesame degli obblighi di accesso, è emerso che sono molte le *partnership* a vario titolo tra operatori (se ne avvalgono circa 800 operatori): i maggiori concorrenti di Poste Italiane, quali Nexive, Fulmine, Citypost, si servono di tali forme di aggregazione con imprese di dimensione subnazionale, che operano esclusivamente in ambito locale ma sono comunque dotate di titolo abilitativo.

Nonostante la tendenza a consorzarsi favorisca il raggiungimento di dimensioni di impresa maggiori, la gran parte del traffico complessivo resta appannaggio di pochi grandi operatori; ne consegue che la frammentazione è tale che molte imprese sono di piccole dimensioni e operano a livello locale o in specifici segmenti e, dunque, la pressione competitiva che possono esercitare sui *leader* di mercato è scarsa. Da questo punto di vista, la quota di mercato di Poste Italiane e l'indice di concentrazione HHI, calcolati per il mercato dei servizi postali non rientranti nel servizio universale (non SU), indicano che l'operatore *incumbent* mantiene saldamente una posizione di forza sul mercato: Poste Italiane detiene oltre il 70% del mercato dei servizi postali (non SU) e i livelli di concentrazione superano i 5.700 punti.

In generale, i risultati concorrenziali dipendono dalle condizioni di declino strutturale del settore postale; le dinamiche competitive, infatti, viziate anche da un eccesso di frammentazione, non sono sufficienti al momento a innescare una crescita di volumi e ricavi tali da mettere in discussione la posizione dell'ex monopolista. Cionondimeno, si assiste a un progressivo, sebbene lento, rafforzamento dei principali operatori concorrenti, visibile nell'incremento della percentuale di punti di accettazione ad essi

Relazione Annuale **2018**

appartenenti, passati nel 2017 da 18,3% a 21,3%; questo significa che vi è una presenza più capillare degli operatori alternativi e che, più in generale, cresce il numero di punti di accettazione (da 15.719 nel 2016 a 16.287 nel 2017) a beneficio dei consumatori.

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

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

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

delle infrastrutture di nuova generazione.

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

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

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

#### **Efficiente allocazione delle risorse scarse: radiospettro, numerazione**

In merito all'obiettivo di allocazione efficiente delle risorse scarse (Tabella 5.2.2), il processo di assegnazione delle frequenze destinate ai servizi di comunicazione elettronica si è stabilizzato

dopo l'aggiudicazione, nel 2015, delle frequenze nella banda 1.452-1.492 MHz, così che nel 2017 risulta invariata la percentuale di banda assegnata, pari all'88% di quella disponibile.

L'Autorità è stata, intanto, impegnata nelle attività stabilite dalla legge di bilancio 2018 (cfr. Capitolo II e paragrafo 5.3) relative alla definizione delle procedure di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze disponibili nelle bande cosiddette pioniere per lo sviluppo del 5G, ossia le bande 694-790 MHz, 3.600-3.800 MHz e 26,5-27,5 GHz, secondo lo scadenario fissato dalla medesima legge, che prevede altresì l'assegnazione delle frequenze da parte del MISE entro il 30 settembre 2018. In particolare, per le frequenze da destinare ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili nella banda 700 MHz, la cui disponibilità è a far data dal 1° luglio 2022 ai sensi della citata legge di bilancio, seguiranno anche le attività relative al riassetto delle frequenze per il *broadcasting*. In conclusione, non appena que-

Tabella 5.2.2 - Piano di monitoraggio per lo spettro radio

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017
EFFICIENTE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE SCARSE: RADIOSPETTRO, NUMERAZIONE	Banda assegnata	Frequenze assegnate su frequenze disponibili (%)	Comunicazioni elettroniche	83%	88%	88%	88%
	Copertura delle reti mobili	Copertura delle reti 3G (% popolazione)	Comunicazioni elettroniche	99%	99%	99%	99%
		Copertura delle reti 4G (% popolazione)		90%	91%	91%	97%
	Copertura rete radiofonica DAB	Bacini pianificati su bacini totali (%)	Media	12,8%	20,5%	38,5%	38,5%
		Popolazione bacini pianificati su popolazione totale (%)	Media	8,2%	13,8%	42,9%	42,9%
	Utilizzo capacità trasmissiva <i>multiplex</i> nazionali	Numero di programmi per Mux <sup>(1)</sup>	Media	6,1	7,4	6,7	7,0
			Media	6,1%	13,5%	20,0%	20,6%

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

## 5. I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

ste linee di attività saranno completate, si potrà avere un ulteriore passo in avanti nella porzione di spettro allocata ai servizi, in particolare a quelli di comunicazione elettronica a banda larga *wireless*, mentre le frequenze televisive saranno ripianificate in un'ottica di uso più efficiente della risorsa spettrale.

In tale quadro, in attesa delle nuove procedure, la copertura delle reti mobili si colloca su livelli elevati: il 99% per le reti 3G e il 97% per ciò che riguarda i servizi 4G, che quest'anno hanno registrato un deciso incremento in termini di copertura, pari a 6 punti percentuali in più rispetto al 2016. Gli operatori, che avevano già praticamente completato la copertura della popolazione con le tecnologie 2G e 3G negli anni precedenti al 2017, stanno investendo per aumentare la disponibilità dei servizi a banda larga mobile ed è rilevante notare che almeno per i due principali operatori italiani la copertura dei servizi 4G è prossima al totale della popolazione; ossia, la quasi totalità della popolazione italiana ha accesso a servizi a larga banda mobile messi a disposizione da almeno un operatore.

Per quanto riguarda i servizi radiofonici, restano invariati i bacini territoriali pianificati (38,5% sul totale) per il passaggio alla radiofonia digitale (DAB).

Con riferimento, infine, all'utilizzo della capacità trasmissiva per la diffusione di programmi televisivi, si registra che il numero medio di programmi per ogni *multiplex* è pari a 7 nel 2017, mentre prosegue la diffusione dei formati di compressione MPEG4 e HEVC, che risultano utilizzati nel 20,6% dei programmi, con un beneficio atteso per ciò che concerne l'efficienza nell'uso delle frequenze.

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

**Stato di avanzamento:** attività di pianificazione delle frequenze completate in base all'attuale PNRF; esecuzione degli impegni assunti in ambito ITU e CEPT; attività di pianificazione della banda disponibile (ai servizi di *wireless broadband*) da proseguire nel 2018; stazionario il processo di passaggio al digitale della radiofonia.

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

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

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

**Sfide:** uso condiviso dello spettro, attività preparatoria per l'assegnazione di frequenze destinate al 5G.

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

I principali ambiti di attività dell'Autorità a tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione, illustrati nei Capitoli precedenti (cfr. Capitolo II e Capitolo III), consistono negli interventi di vigilanza sul settore e nelle analisi sui mezzi di comunicazione, utili a monitorare l'evoluzione dei mercati e, conseguentemente, l'opportunità di rimodulare la regolamentazione di settore.

L'obiettivo di salvaguardia del pluralismo, osservato nelle sue varie sfaccettature (esterno, interno, sociale, culturale), può essere monitorato attraverso una serie di indicatori (Tabella 5.2.3), che fornisc

scono informazioni sull'adeguatezza dell'attività regolamentare e di vigilanza effettuata, alla luce dei cambiamenti in corso nel settore, più ampiamente esaminati dall'Autorità in specifiche indagini conoscitive e negli approfondimenti di cui si è detto nel corso della Relazione.

Con riferimento in particolare al pluralismo esterno, gli indicatori di concorrenza rilevati nel piano di monitoraggio mostrano una sostanziale stabilità dell'assetto competitivo nei mercati dei media, che appare confermare quanto già emerso dal monitoraggio effettuato gli scorsi anni.

Tale stabilità è visibile dalla lettura congiunta delle quote di mercato degli operatori *leader* nei mercati della tv, della radio e dell'editoria quotidiana, e dei valori degli indici di concentrazione; questi ultimi, in particolare, risultano differenziati nei tre ambiti di mercato – più di 6.000 nella tv a pagamento, poco più di 3.500 nella tv in chiaro, meno di 1.000 nella radio e circa 1.000 punti nell'editoria quotidiana – per ragioni essenzialmente di carattere strutturale. Per quanto riguarda la dinamica temporale, le lievi oscillazioni che si registrano nelle quote e negli indici di concentrazione, in aumento e in diminuzione, sono riconducibili prevalentemente a fattori congiunturali (il quadro macroeconomico, operazioni societarie di acquisizione e fusione intervenute, etc.) che però non modificano nella sostanza gli equilibri concorrenziali. A questo risultato l'Autorità ha fornito un contributo, con la propria azione di vigilanza e di monitoraggio (cfr. Capitolo II e Capitolo III) finalizzata a preservare il livello di concorrenzialità nei mercati dei media.

Il settore dei media, tuttavia, è attraversato da una serie di mutamenti profondi che richiedono un'attenzione costante da parte dell'Autorità, che, a tal proposito, ha messo in



## 5. I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

per una revisione degli obblighi di servizio pubblico della RAI che va nella direzione di rafforzare la qualità dell'offerta, quale elemento di punta della missione di servizio pubblico, ancor più importante in considerazione della carenza di risorse per il finanziamento della produzione di informazione e della diffusione di fenomeni di disinformazione, soprattutto *online*. Il servizio pubblico, infatti, continua a svolgere un ruolo di primo piano per il pluralismo informativo, considerata l'*audience* dei relativi canali televisivi e radiofonici (cfr. paragrafo 3.3) e l'ampiezza dell'offerta, pari nel 2017 a quasi 6.000 ore di informazione sulle sole reti generaliste.

Per quanto riguarda gli altri aspetti del pluralismo, il tempo di parola dei diversi soggetti sociali nei telegiornali, indicativo dello spazio disponibile alle diverse istanze sociali, politiche e culturali presenti nel Paese, mostra anche per il 2017, così come per gli anni precedenti, la prevalenza del tempo destinato all'informazione politica (30,6% destinato ai partiti), in parte spiegata dalla ricorrenza delle elezioni politiche di quest'anno.

Nell'ambito della tutela della produzione audiovisiva europea i risultati del monitoraggio sulle relative quote di programmazione, indicatore di pluralismo culturale, mostrano come le soglie minime di legge (50%) siano state rispettate dalla RAI (78%) e dalla principale emittente commerciale (55%)<sup>130</sup>.

In ultimo, per quanto riguarda le attività di vigilanza sui contenuti, illustrate diffusamente nel Capitolo II, vale qui notare che nel 2017 l'Autorità, anche grazie ai Co.re.com., ha rafforzato notevolmente l'azione sanzionatoria, con particolare riguardo alle violazioni degli obblighi di programmazione che interessano i minori. Le attività

istruttorie svolte hanno condotto a numerosi procedimenti sanzionatori (114) molti dei quali si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni.

È da osservare, inoltre, che l'analisi dei contenuti effettuata in occasione di queste attività di vigilanza ha evidenziato come gli elementi di criticità riscontrati nei programmi esaminati si siano ridotti rispetto agli esiti di analoghe valutazioni effettuate dall'Autorità in passato. Al riguardo, è ragionevole concludere che tale esito sia anche frutto dell'applicazione dell'Atto di indirizzo approvato dall'Autorità sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione nei programmi di informazione, di approfondimento informativo e di intrattenimento (cfr. Capitolo II).

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

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

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

**Criticità:** crescenti difficoltà di finanziamento dei media tradizionali con l'avvento delle piattaforme digitali; criticità avvertite soprattutto per alcuni mezzi (quotidiani e periodici) e

a livello locale; limitatezza degli strumenti regolamentari per i nuovi soggetti e servizi *online*; necessità di un forte presidio sul servizio pubblico radiotelevisivo.

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

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

### Tutela dell'utenza e delle categorie deboli

Con l'evolversi della concorrenza nei mercati regolati dall'Autorità, si registra un aumento della varietà dell'offerta proposta ai consumatori, ma anche una maggiore complessità della struttura delle offerte, soprattutto quelle di servizi di comunicazione elettronica, e una grande rapidità dei cambiamenti nelle strategie di *business* delle imprese.

In questo quadro l'Autorità ha aggiornato la propria regolamentazione, ha rafforzato ancor più la vigilanza e ha continuato a valorizzare i rapporti con i rappresentanti dei consumatori e con gli utenti, non solo come momento di confronto per prevenire problematiche contrattuali, attraverso una maggiore consapevolezza da parte dei consumatori, ma anche come strumento conoscitivo utile a indirizzare l'azione di tutela dell'Autorità (cfr. Capitolo II).

Numerose sono le aree di intervento nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica su cui l'Autorità ha concentrato una serie di attività di aggiornamento della regolamentazione: dalle agevolazioni tariffarie

<sup>130</sup> I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione, per cui gli ultimi si riferiscono all'anno 2016.

Relazione **2018**  
Annuale

per gli utenti in condizioni di disagio economico e gli utenti con disabilità, alla rateizzazione dei pagamenti e allo storno di fatture per le popolazioni colpite dai terremoti in Centro-Italia; dal contrasto delle attivazioni non richieste di servizi a valore aggiunto, alla garanzia di libertà di scelta dei terminali da utilizzare per la connessione alla rete, fino al miglioramento della trasparenza tariffaria. Nell'ambito di tali aggiornamenti, la rivisitazione effettuata quest'anno su alcuni aspetti del servizio universale (cfr. Capitolo II), necessaria per tener dietro all'evoluzione tecnologica e di mercato, si è accompagnata a una stabilità, ormai consolidata, dei risultati in termini di qualità delle prestazioni contenute nel paniere SU. Da questo punto di vista l'indice sintetico di qualità globale (IQG) conferma, anche per il 2017, uno scarto positivo tra la *performance* dell'operatore incaricato e l'obiettivo fissato dall'Autorità (Tabella 5.2.4), il che suggerisce una buona qualità soprattutto dal punto di vista tecnico-funzionale. Il dato del 2017 sembra avvalorare la tesi che il consolidamento del *trend* positivo nella qualità del SU ha verosimilmente raggiunto il suo limite funzionale e conferma l'impostazione adottata dall'Autorità, la quale da un lato ha rivisto al rialzo i valori obiettivo dell'IQG (cfr. Capitolo II) per il 2018, dall'altro lato sta concentrando maggiormente la propria azione sugli aspetti inerenti alla qualità della gestione del rapporto con l'utente.

In generale, la qualità del servizio risulta l'area di intervento regolamentare maggiormente delicata, come testimoniato dall'attività di vigilanza e sanzionatoria, conseguente anche alle denunce pervenute dagli utenti, e illustrata diffusamente nel Capitolo II. La qualità del servizio, infatti, investe molteplici aspetti del rapporto tra l'utente

e l'impresa, dal suo instaurarsi fino alla cessazione, quali ad esempio le informazioni rilasciate dagli operatori, i servizi di assistenza, le prestazioni della connessione a Internet.

Per ciò che riguarda, in particolare, la qualità del servizio legata alle prestazioni della rete, le campagne di misurazione effettuate sui servizi 4G sono quelle più interessanti perché riguardano i servizi più innovativi ed evidenziano un miglioramento nel tempo della qualità dei servizi di accesso a Internet da postazione mobile, con un incremento delle velocità in *download* (28 Mbps nella campagna del 2017 rispetto a 22,7 nel 2015) e un aumento più lieve di quella in *upload*, che, tra il 2015 e il 2017, si è attestata su una media pari a 18,4 Mbps. Il miglioramento delle prestazioni in termini di velocità della connessione – peraltro come visto anche sulla rete fissa – è frutto della crescita degli investimenti che ha permesso l'evoluzione dell'infrastruttura mobile e che presumibilmente continuerà anche negli anni a venire in vista dell'ulteriore evoluzione verso i servizi 5G.

Il generale progresso delle prestazioni della rete mobile e fissa non deve far dimenticare che vi sono altre dimensioni del rapporto tra utenti e operatori che continuano a essere oggetto di attenzione da parte dell'Autorità. Infatti, la casistica delle segnalazioni e denunce da parte degli utenti (cfr. Capitolo II) suggerisce come sia fondamentale mantenere un elevato livello di vigilanza su alcune particolari aree di criticità inerenti alla qualità del servizio: le modifiche delle condizioni contrattuali effettuate unilateralmente, l'addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto, la sospensione o disattivazione di servizi, il passaggio ad altro operatore.

In merito all'attività di prevenzione e risoluzione delle controversie tra

utenti e operatori, l'azione congiunta dell'Autorità e dei Co.re.com. a livello decentrato continua a mostrare ottimi risultati in termini di efficacia dello strumento della conciliazione, se si osserva la percentuale di controversie risolte con accordo tra le parti: (76% e 72% nel 2017). La percentuale di controversie risolte dall'Autorità, in particolare, risulta in notevole aumento rispetto al 2016; ciò è dovuto al fatto che ormai quasi tutti i Co.re.com. gestiscono sia le istanze di conciliazione, sia le istanze di definizione; di conseguenza il volume trattato dall'Autorità è in diminuzione, sebbene faccia riferimento in gran parte alle istanze di definizione, che rappresentano situazioni più problematiche in cui il tentativo obbligatorio di conciliazione è fallito e i conflitti sono più complessi da comporre. In ogni caso, i dati sono entrambi positivi ed evidenziano l'efficacia dello strumento della conciliazione e del modello decentrato dei Co.re.com.. Nel 2018, ci sarà, inoltre, l'estensione delle deleghe complete a tutte le Regioni e andrà in vigore il nuovo accordo quadro tra l'Autorità e la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome, così da attendersi una crescita del volume di attività relativo alle controversie, ma anche un ampliamento delle funzioni dei Co.re.com. cui si accompagnerà una semplificazione della gestione delle controversie mediante il sistema centralizzato online "*Conciliaweb*" (cfr. paragrafo 5.3).

Al vantaggio indiretto determinato dal meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie, che, attraverso una soluzione più rapida delle problematiche, riduce i costi di transazione per tutti gli attori del mercato, si aggiungono i vantaggi economici diretti per i consumatori, derivanti da rimborsi, indennizzi e storni delle fatturazioni.

## 5. I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

Tabella 5.2.4 - Piano di monitoraggio per la tutela del consumatore

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017
TUTELA DELL'UTENZA E DELLE CATEGORIE DEBOLI	Indice di qualità globale IQG del servizio universale <sup>(1)</sup>	Scostamento risultati TIM/obiettivi regolamentari <sup>(2)</sup>	Comunicazioni elettroniche	11,0	9,3	13,3	57,1
	Qualità dei servizi 4G di accesso a Internet da postazione mobile	Velocità in <i>download</i> (Mbps) <sup>(3)</sup>	Comunicazioni elettroniche		22,7	27,8	28,0
		Velocità in <i>upload</i> (Mbps) <sup>(3)</sup>			17,0	19,9	18,4
	Risoluzione delle controversie tra utenti e operatori	Controversie risolte con accordo (% sui procedimenti conclusi) <sup>(4)</sup>	Comunicazioni elettroniche	65%	75%	61%	76%
	Risoluzione delle controversie tra utenti e operatori	Controversie risolte con accordo presso Co.re.com. (% sui procedimenti conclusi) <sup>(4)</sup>	Comunicazioni elettroniche	79%	78%	85%	72%
	Vantaggio economico diretto per i consumatori	Totale valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie <sup>(5)</sup>	Tutti	€ 33.550.000	€ 33.110.000	€ 31.695.630	€ 29.630.259
		Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie AGCOM <sup>(5)</sup>	Tutti	€ 1.000.000	€ 1.300.000	€ 1.388.000	€ 1.270.081
		Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione controversie Co.re.com. <sup>(6)</sup>	Tutti	€ 32.550.000	€ 31.810.000	€ 30.307.630	€ 28.360.178
	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo (2010 = 100)	Indice dei prezzi AGCOM-ISA <sup>(7)</sup> : indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	Tutti	0,76	0,77	0,87	0,84
		Telefonia fissa - accesso e servizi di base <sup>(8)</sup>	Comunicazioni elettroniche	1,13	1,13	1,12	1,13
		Telefonia fissa - Internet/banda larga <sup>(8)</sup>		0,89	0,89	0,90	0,83
		Telefonia mobile - servizi <sup>(8)</sup>		0,77	0,76	0,74	0,72
		Telefonia mobile - servizi Internet (2015=100) <sup>(9)</sup>				0,97	0,92
		Servizi postali <sup>(8)</sup>	Servizi postali	1,05	1,12	1,16	1,20
Televisione a pagamento <sup>(8)</sup>		Media	1,06	1,12	1,11	1,11	
Quotidiani <sup>(8)</sup>			1,16	1,19	1,21	1,22	

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

<sup>(2)</sup> I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono agli anni 2013, 2014, 2015, 2016.

<sup>(3)</sup> I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono alle campagne di misurazione degli anni 2014, 2015 e 2016.

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

<sup>(5)</sup> Rimborsi, detrazioni dalle bollette e altri indennizzi.

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

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

<sup>(8)</sup> Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.

<sup>(9)</sup> Dal 2016 l'Istat rileva l'aggregato di prodotto "servizi Internet su rete mobile", precedentemente afferente alla sottoclasse "servizi di telefonia mobile".

Relazione **2018**  
Annuale

A questo riguardo, nel 2017 si rileva che i consumatori hanno riscosso nel complesso – dall’attività di risoluzione delle controversie realizzata dall’Autorità e dai Co.re.com. – poco meno di 30 milioni di euro.

Per quanto riguarda la tutela dei consumatori nel mercato dei servizi postali, molte informazioni sono state fornite nel Capitolo II, tuttavia è opportuno richiamare alcuni risultati registrati nelle aree principali d’intervento dell’Autorità.

In materia di servizio universale, gli esiti del monitoraggio nelle zone interessate dal recapito a giorni alterni hanno mostrato una riduzione della qualità del servizio in alcune aree, così che l’Autorità è intervenuta invitando Poste Italiane ad adottare le opportune iniziative per riallineare i livelli di qualità ai valori obiettivo nelle 41 Province in cui si sono registrati scostamenti negativi dai valori obiettivo definiti. Per altro verso, il meccanismo di segnalazione reso disponibile ai Sindaci ha dato un buon esito, dal momento che vi è stato un numero limitato di segnalazioni (50 provenienti da 3.212 Comuni interessati).

Il servizio universale resta comunque un ambito delicato, così che il piano di razionalizzazione degli uffici postali continua a rilento, per effetto sia dei ricorsi sia degli obblighi di interlocuzione con gli enti locali introdotti dal contratto di programma 2015-2019. Si rilevano, dunque, degli scostamenti tra il numero di uffici effettivamente chiusi e di quelli per i quali la chiusura è stata programmata, ma non ancora attuata.

Sul fronte della qualità del servizio postale, si rileva che, nel corso del 2017, l’Autorità ha prestato particolare attenzione alla continuità

del servizio postale universale nel periodo estivo e natalizio, dando seguito a una serie di procedimenti sanzionatori nei confronti di Poste Italiane. Inoltre, per preservare il livello di qualità e di protezione dell’utente, l’Autorità è intervenuta ripetutamente per il contrasto alle attività abusive, avvalendosi peraltro della collaborazione della Guardia di Finanza.

Con riferimento ai benefici economici indiretti prodotti dall’azione regolamentare, l’osservazione dell’evoluzione dei prezzi al consumo dei settori regolati rappresenta un’attività di monitoraggio costantemente effettuata dall’Autorità (si veda al riguardo l’Osservatorio sulle comunicazioni, pubblicato trimestralmente dall’Autorità), in quanto misura del benessere del consumatore prodotto dalla concorrenza.

In particolare, l’indice sintetico dei prezzi *retail* (ISA)<sup>131</sup>, rapportato all’indice generale dei prezzi al consumo (IPC) per tener conto dell’andamento generale dell’economia e dei fenomeni di inflazione (Tabella 5.2.4), evidenzia che, negli ultimi anni (base 2010), i prezzi dei servizi di comunicazione si sono mantenuti a un livello inferiore rispetto al costo generale della vita, producendo in tal modo un beneficio indiretto notevole per i consumatori, così come mostrato più puntualmente nel monitoraggio trimestrale dell’Autorità sopra menzionato.

Più in dettaglio, le dinamiche dei singoli settori mostrano una riduzione dei prezzi, rispetto al costo della vita, dei servizi a banda larga di rete fissa e di quelli di rete mobile (sia i servizi di connessione a Internet da rete mobile, sia quelli di telefonia mobile). Per ciò che riguarda i servizi base, i servizi Internet da rete fissa e i servizi di tv a pagamento, invece, si conferma

una sostanziale stabilità. Infine, nel corso del 2017 si osservano leggeri incrementi dei prezzi al consumo dei servizi postali e dei quotidiani, in linea peraltro con il *trend* degli ultimi anni, determinato dalle condizioni strutturali e congiunturali dei rispettivi mercati esposte in dettaglio nel Capitolo III. In particolare, come già emerso nelle ultime Relazioni annuali, sia il settore dei servizi postali, sia quello dei quotidiani, attraversano una fase di riduzione notevole dei volumi di carattere strutturale, che determina conseguenze negative sui costi medi di produzione e, quindi, sui prezzi finali.

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

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

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

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

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

<sup>131</sup> L’ISA è stato definito in collaborazione con l’Istituto nazionale di statistica e include tutti i servizi di comunicazione regolati dall’Autorità.

## 5. I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

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

### Promozione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali

Le competenze dell’Autorità in materia di diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica, esercitate ormai da quattro anni, hanno continuato a svolgersi, anche nel 2017, lungo due direttrici: l’accentramento e la cessazione delle violazioni del diritto d’autore nella fruizione di opere digitali e la prevenzione delle violazioni stesse, attraverso un’azione di sensibilizzazione e diffusione di comportamenti legali (Tabella 5.2.5).

In merito all’azione di prevenzione, un indicatore – necessariamente indiretto – dell’efficacia dell’intervento regolamentare è rappresentato dal numero di violazioni accidentali, la cui incidenza sul totale delle istanze ricevute mostra quest’anno una riduzione (31% nel 2017 rispetto al 36% del 2016), segnale che i fenomeni su cui l’Autorità si trova ad operare sono circoscritti sempre più alle violazioni massive per motivi di mera specu-

lazione economica e sempre meno all’errore accidentale del singolo utente, come si è evidenziato anche nel Capitolo II.

Per quanto riguarda l’azione di contrasto dell’Autorità, concentrata sui fenomeni di violazioni massive finalizzate al lucro, la percentuale di adeguamenti spontanei, che rappresenterebbe l’esito più auspicabile del Regolamento, nel 2017 ha raggiunto il 28% dei procedimenti avviati, in diminuzione rispetto al 2016 di 6 punti percentuali. I procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell’accesso, invece, risultano pari al 63% dei procedimenti avviati e continuano a rappresentare una percentuale importante, avvalorando quanto osservato anche gli scorsi anni, ossia che le violazioni massive, le quali hanno carattere di urgenza e conducono alle disabilitazioni dell’accesso, rappresentano casi in cui i trasgressori agiscono con un sistema ben organizzato e complesso, che arriva anche a far pagare l’utente finale per la fruizione del contenuto illegale (si veda il caso delle IPTV pirata illustrato nel Capitolo II), servendosi peraltro di società specializzate nella fornitura di servizi di anonimato in rete e di sistemi di mascheramento dei dati dell’utente.

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

**Stato di avanzamento:** progressi nella riduzione delle violazioni “accidentali”; focalizzazione del fenomeno su violazioni “massive” legate a interessi economici; le attività preventive iniziano a risultare efficaci ma devono essere continuative.

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

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

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

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

### Efficienza, efficacia e trasparenza dell’azione amministrativa

L’Autorità ha riaffermato nel tempo il suo impegno a migliorare l’efficacia, l’efficienza e la trasparenza dell’azione regolamentare, definendo questi aspetti quali obiettivi prioritari sia del ciclo regolatorio,

Tabella 5.2.5 - Piano di monitoraggio per la tutela dei diritti digitali

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017
PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ NELLA FRUIZIONE DI OPERE DIGITALI	Tutela del diritto d’autore	Numero di procedimenti aventi ad oggetto violazioni accidentali - rito ordinario (% sul totale dei procedimenti avviati) <sup>(1)</sup>	Media	57%	31%	36%	31%
		Numero di procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell’accesso (% sul totale dei procedimenti avviati) <sup>(1)</sup>	Media	34%	61%	58%	63%
		Numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione (% sul totale dei procedimenti avviati) <sup>(1)</sup>	Media	52%	27%	34%	28%

<sup>(1)</sup> Il periodo di riferimento dell’indicatore è aprile 2014-aprile 2015, maggio 2015-aprile 2016, maggio 2016-aprile 2017, maggio 2017-aprile 2018.



sia del ciclo della *performance* organizzativa e individuale.

A tale scopo le linee di attività predisposte sono molteplici e si collocano su più livelli:

- le azioni specifiche di miglioramento dell'efficacia dell'intervento regolamentare nei diversi ambiti di competenza, presentate diffusamente nei Capitoli I e II;
- le attività, descritte all'inizio di questo Capitolo, che riguardano i metodi e le analisi per accrescere l'efficacia e la qualità della regolamentazione attraverso l'applicazione degli strumenti e degli istituti di *better regulation* (AIR, VIR, MOA);
- le iniziative di carattere più trasversale, illustrate più in dettaglio nei Capitoli I e IV, indirizzate soprattutto a incrementare l'efficienza e la trasparenza dell'Autorità, alcune delle quali riguardano le relazioni con gli *stakeholder*, altre, invece, si concentrano maggiormente sui processi interni all'Autorità. Nel primo ambito rientrano, ad esempio, le azioni in favore della trasparenza verso i cittadini, le imprese e le altre istituzioni, rispetto alle quali quest'anno si segnalano la messa a regime della disciplina dell'accesso (accesso civico, generalizzato e documentale) e la consultazione pubblica sulle misure di prevenzione della corruzione, oltre all'intensificarsi delle attività continuative di comunicazione di informazioni verso l'esterno, mediante osservatori, *report*, studi e incontri periodici con la comunità degli investitori. Accanto a questo, l'Autorità ha proseguito nella riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori e dei consumatori (ad esempio con il miglioramento nella gestione delle

banche dati *online*, in particolare IES e ROC, l'informatizzazione della gestione documentale e amministrativa e la gestione delle controversie *online*).

Per ciò che riguarda i processi interni all'Amministrazione, nel 2017 vi è stato un passo in avanti nel perfezionamento del ciclo di gestione della *performance*.

L'insieme delle attività menzionate si presta per lo più a una verifica *ex post* di tipo qualitativo che è stata svolta, come visto, lungo l'intero percorso di questa Relazione. Di seguito, pertanto, si espongono i risultati degli indicatori quantitativi di monitoraggio che forniscono informazioni su alcune attività svolte dall'Autorità – da mettere in relazione con le risorse umane disponibili (cfr. Capitolo IV) – e sulla qualità dell'azione amministrativa nel suo complesso (Tabella 5.2.6). Per quanto riguarda l'aspetto dimensionale, per il 2017 si conferma un aumento della mole di attività che l'Autorità svolge annualmente, anche attraverso le funzioni delegate ai Co.re.com., nell'esercizio di funzioni che interessano sia gli operatori dei settori regolati, sia gli utenti.

In merito alle funzioni relative agli operatori, dopo il riordino complessivo del ROC (attraverso cancellazioni massive di soggetti non più attivi e semplificazione degli adempimenti) effettuato nel biennio precedente, che aveva portato a una riduzione del numero di comunicazioni, nel 2017 si registra nuovamente un incremento delle comunicazioni gestite dal sistema, passate da oltre 13.000 a più di 15.000, per effetto principalmente dell'introduzione dell'obbligo di iscrizione al ROC degli operatori economici che svolgono attività di *call center*. Restano, invece, sostanzialmente stabili, e superiori a 4.000 comunicazioni annue, i volumi dell'Informativa Economica

di Sistema (IES), l'altro *database* che, assieme al ROC, è utilizzato dall'Autorità nell'ambito di una vasta gamma di attività regolamentari e di vigilanza.

La gestione di questi sistemi è migliorata nel tempo grazie ai progetti di sviluppo implementati (quest'anno, ad esempio, l'implementazione del sistema informativo automatizzato del ROC limitatamente ai fornitori di servizi di media audiovisivi e agli operatori di rete), ma essa seguita a richiedere un intervento continuativo del personale addetto, puntuale e solo parzialmente automatizzabile, per effettuare controlli, attività di *recall* e attività ispettive, nonché l'aggiornamento delle informazioni, come testimoniato, peraltro, dai dati sulle iscrizioni e cancellazioni riportati nel Capitolo IV.

In ultimo, vale ricordare l'intensificarsi dell'azione dell'Autorità nella gestione delle segnalazioni da parte degli operatori, strumento prezioso per rendere più efficace la vigilanza sui mercati regolati. In particolare, nel periodo di riferimento, il numero di segnalazioni da parte di operatori di comunicazioni elettroniche gestite dall'Autorità è cresciuto circa del 20% rispetto all'anno precedente, in controtendenza rispetto alle diminuzioni registrate negli ultimi tre anni.

Sul versante delle funzioni che interessano direttamente il rapporto con gli utenti finali, l'Autorità svolge un'azione articolata che si impernia principalmente sulla gestione delle segnalazioni e sulla risoluzione delle controversie tra utenti e operatori nei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali. Al riguardo, nel 2017 l'Autorità ha gestito circa 5.300 segnalazioni di utenti, mentre con l'attività di risoluzione delle controversie (conciliazioni e definizioni), gestita nella quasi totalità dai Co.re.com., sono stati conclusi circa 96.000 procedimenti.

## 5. I risultati conseguiti e i programmi di lavoro

Tabella 5.2.6 - Piano di monitoraggio per il miglioramento dei processi decisionali

Linea strategica	Indicatore	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017
EFFICIENZA, EFFICACIA E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	Numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC	Tutti	12.683	17.961	13.840	15.764
	Numero di comunicazioni di operatori gestite dalla IES	Media	4.428	4.701	4.457	4.217
	Numero di segnalazioni da parte di operatori di comunicazione elettronica gestite <sup>(1)</sup>	Comunicazioni elettroniche	512	447	446	534
	Numero di procedimenti sanzionatori conclusi <sup>(2)</sup>	Tutti	103	205	116	160
	Numero di segnalazioni da parte di utenti gestite	Tutti	4.275	5.665	6.600	5.346
	Numero di procedimenti conclusi dai Co.re.com. aventi ad oggetto controversie tra operatori e utenti <sup>(3)</sup>	Comunicazioni elettroniche	86.872	97.236	91.784	95.947
	Tempi medi di definizione dei procedimenti di iscrizione, cancellazione e richieste di certificazione pervenuti al ROC (30 giorni previsti)	Tutti	14,5 gg.	12,0 gg.	13,4 gg.	16,0 gg.
	Numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute - AGCOM	Comunicazione elettroniche	66%	87%	88%	81%
	Numero di ordinanze e sentenze Tar e CDS favorevoli su numero di ordinanze e sentenze totali	Tutti	59%	74%	68%	65%

<sup>(1)</sup> Dato riferito ai periodi maggio 2014-aprile 2015, maggio 2015-aprile 2016, maggio 2016-aprile 2017, maggio 2017-aprile 2018.

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

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

In ultimo, sul fronte dell'azione sanzionatoria, l'attività procedimentale è composta da volumi naturalmente meno elevati, con maggior grado di complessità. A tale riguardo, nel 2017 il numero di procedimenti sanzionatori è in aumento rispetto agli anni precedenti (da 116 nel 2016 a 160 nel 2017) per effetto del potenziamento dell'attività ispettiva e sanzionatoria a tutela degli utenti su tutti i mercati. Nei mercati dei servizi di comunicazione elettronica la mancata adozione della cadenza di rinnovo e fatturazione delle offerte su base mensile o suoi multipli è stata la fattispecie su cui l'Autorità è stata maggiormente impegnata. Nei mercati dei servizi postali l'attività si è concentrata in particolare sul rispetto

da parte degli operatori postali dell'accesso alle forme di tutela previste, ossia procedure di reclamo, conciliazioni e definizioni. Nei mercati dei media, come evidenziato nel Capitolo II, in quest'ultimo anno l'Autorità ha rafforzato il proprio presidio in materia di comunicazioni commerciali audiovisive e di tutela dei minori e, inoltre, ha messo in campo una serie di iniziative (tavoli tecnici, osservatori e protocolli di intesa con altre istituzioni nazionali) tese a rafforzare la tutela degli utenti sulla rete. Oltre all'aspetto dimensionale delle attività espletate, per ciò che riguarda la qualità generale dell'azione amministrativa, è significativo il numero di sentenze del giudice amministrativo di primo e

secondo grado favorevoli all'Autorità, sopra il 60%. Accanto a questo dato, si evidenzia come anche nel 2017 il tempo medio dei procedimenti, in particolare quelli riguardanti il ROC (pari a circa 16 giorni), sia largamente inferiore a quanto previsto (30 giorni). Inoltre, risulta un leggero calo della percentuale di controversie utenti-operatori conclusasi nell'anno: tra il 2016 e il 2017 si è ridotta di 7 punti percentuali, a causa del carico di procedimenti aperti nel 2016 (a seguito di un numero di istanze *record*) e conclusi nel 2017.

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

**Stato di avanzamento:** completamente in corso della messa a regime degli strumenti di *better regulation*; messa a punto del sistema di controlli interni (controllo di gestione, controllo strategico e di bilancio) e avvio della fase sperimentale.

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

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

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

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

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

Le attività finalizzate al perseguimento dell'obiettivo del rafforzamento del ruolo dell'Autorità nell'ambito degli organismi internazionali settoriali sono state pianificate nella consapevolezza che il 2017 avrebbe rappresentato un anno particolarmente intenso, nel quale l'Autorità sarebbe stata chia-

mata a mettere alla prova la propria consolidata reputazione nel contesto europeo e internazionale, alla luce delle nuove e crescenti esigenze, principalmente connesse all'entrata nel vivo di alcuni importanti processi di riforma legislativa europea nei settori di interesse.

A tal riguardo, si ricorda che l'Autorità è un soggetto istituzionalmente integrato nei meccanismi procedurali, sia di tipo verticale che orizzontale, finalizzati a perseguire l'obiettivo dell'armonizzazione regolamentare e il mercato unico nel contesto dell'Unione europea. Per tale motivo, un significativo impegno è stato dedicato agli incarichi di *governance* e di coordinamento tecnico degli organismi europei di settore, con intensità calibrata, in ragione della rilevanza e della natura dei temi in discussione e, in ogni caso, ben oltre gli obblighi di legge o statuari di partecipazione.

Parimenti rilevante è stato il contributo che l'Autorità ha fornito nell'ambito dei tavoli tecnici nazionali, istituzionalmente preposti alla definizione della posizione nazionale in relazione ai predetti processi legislativi europei.

In una dimensione *extra-UE*, l'Autorità ha rafforzato il proprio impegno, sia nella partecipazione alle reti e agli organismi settoriali

di cooperazione, sia in relazione ai rapporti e ai progetti bilaterali di collaborazione.

In particolare, in ambito europeo, sono entrati nel vivo i processi legislativi relativi alle proposte di riforma avanzate dalla Commissione europea nell'ambito della strategia del mercato unico digitale, tutte destinate ad avere un significativo impatto sui settori di competenza dell'Autorità (cfr. Capitolo I).

Nel settore postale, l'Autorità si è impegnata al massimo livello, assumendo, nella persona del Presidente Angelo Marcello Cardani, l'incarico di presidenza del Gruppo dei Regolatori europei per i Servizi Postali (ERG-P) per l'anno 2017 e coordinando le attività del Gruppo in un momento di forti trasformazioni del mercato dei servizi postali.

L'Autorità ha, inoltre, contribuito attivamente alle attività del BEREC, assicurando il coordinamento di tre dei nove gruppi di lavoro tecnici nei quali esso si articola e svolgendo, in tale contesto, un importante ruolo di guida ai fini dell'adozione da parte del BEREC di un ampio set di analisi e documenti tematici sui temi della riforma europea della disciplina delle comunicazioni elettroniche. In ambito ERGA, l'Autorità ha coordinato nel 2017 la stesura di linee guida e procedure finalizzate

Tabella 5.2.7 - Piano di monitoraggio per le attività internazionali

Linea strategica	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017
RAFFORZAMENTO DEL RUOLO AGCOM NELL'AMBITO DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI	Incarichi di responsabilità assunti	Numero di incarichi di <i>governance</i> e di coordinamento tecnico degli organismi internazionali di settore	Tutti		10	19	18
	Esperti nazionali coinvolti in gruppi di lavoro/gemellaggi	Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro attivi presso organismi europei e internazionali di settore	Tutti		65	119	117