



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

Relazione annuale 2013

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Presentazione del Presidente dell'Autorità
Angelo Marcello Cardani



www.agcom.it

Relazione annuale 2013

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Roma, 9 luglio 2013

Presentazione del Presidente dell'Autorità
Angelo Marcello Cardani



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Presidente

Angelo Marcello Cardani

Componenti

Maurizio Dècina
Antonio Martusciello
Francesco Posteraro
Antonio Preto

Segretario generale

Francesco Sclafani

Vice segretari generali

Antonio Perrucci
Laura Aria

Capo di gabinetto del Presidente

Annalisa D'Orazio

La società digitale

Per comprendere la dimensione di un fenomeno sarebbe necessario poter valutare il controfattuale della sua assenza. Cosa succederebbe nel caso di un *black-out* per un giorno delle reti di comunicazione elettronica? Difficile a dirsi, salvo evocare apocalittiche immagini di tilt generale¹.

Il controfattuale non c'è. Più semplicemente possiamo mappare alcune "traiettorie" digitali come esercizio preliminare all'analisi del fenomeno. Non è esercizio vano. Il processo di digitalizzazione è complesso, segna un punto di discontinuità con il passato e non ha ancora stabili modelli di interpretazione, a partire dalle sue caratterizzazioni di consumo e di produzione.

Due traiettorie, quelle dell'utilizzo e dell'offerta, che pongono nuove sfide e interrogativi.

La prima: quanto è significativo Internet nella società e nella vita del cittadino?

La rappresentazione sintetica più brutale della domanda di Internet in Italia è quella che vede il nostro Paese al quarto posto in Europa nella non invidiabile classifica del numero di individui che non ha mai avuto accesso a Internet (37,2% contro una media EU27 di 22,4%²). Allo stesso tempo siamo anche il Paese in Europa in cui gli internauti hanno la più alta frequenza di accesso (oltre il 91% accede regolarmente ogni

1 Ci sono stati alcuni *black out* temporanei del sistema della società canadese RIM che hanno creato notevoli disagi tra gli utenti, ma ciò riguardava solo una piccola quota di consumatori della telefonia mobile. Piuttosto, anni fa, per interruzioni del segnale di diretta di una partita di calcio della nazionale italiana si era minacciato l'inizio di una *class action*.

2 Dati Commissione Europea - Scorecard Digital Agenda for Europe (<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/italy>).

giorno, mentre la media EU27 è del 79%). 38 milioni di italiani dichiarano di accedere ad Internet da qualunque luogo e *device*³. Anche se, curiosamente, l'accesso alla rete non favorisce, per ora, la gamma di utilizzo delle attività *on line*⁴.

Esiste una doppia velocità nello sviluppo digitale che può tradursi in disarmonie di inclusione e di sviluppo? Purtroppo sì, una fetta di popolazione è ai margini della rete. In realtà esistono diverse velocità: i dati complessivi nazionali sono sempre meno idonei a spiegare fenomeni multiformi. Tanto che reddito, istruzione ed età sono le categorie di spiegazione più rilevanti⁵.

La demografia rappresenta forse l'aspetto più interessante, anche in chiave prospettica; e che ci penalizza solo marginalmente nel confronto europeo⁶.

Le famiglie che al 2012 avevano una connessione a banda larga su cavo erano il 49%; ma il dato di quelle connesse con almeno un minorenni balza al 71%⁷. Ancora: le classi di età che più hanno utilizzato Internet nell'ultimo anno sono quelle comprese tra i 15 e i 19 anni, circa il 5% della popolazione.

Sotto i 15 anni si trovano oggi circa 8 milioni di ragazzi e bambini, circa il 13% della popolazione: "nativi digitali" che cresceranno dando per scontato che ci sia la connessione ovunque e per fare qualsiasi cosa, indipendentemente dai dispositivi e

3 Rilevazioni Audiweb, maggio 2013. 18 milioni in particolare accedono attraverso smartphone, 3,7 milioni da tablet.

4 L'Italia è terz'ultima secondo il "*Diversification index for the activities realised online by Internet users*" - Scorecard Digital Agenda for Europe.

5 Cfr., *ex multis*, Commissione Europea (Scorecard Digital Agenda for Europe), Istat (rapporto Cittadini e nuove tecnologie 2012), Censis (Rapporto sulla Comunicazione, 2012).

6 La classe di età tra 0 e 14 anni in Italia rappresenta il 14% della popolazione; in Europa, in media, il 15,6% (dati Eurostat).

7 Fonte: Istat (Rapporto Cittadini e nuove tecnologie, 2012).

dalla tecnologia di accesso. Non a caso è previsto un moltiplicatore di traffico IP per l'Italia maggiore di quello di UK, Germania e Francia⁸.

Se oggi non siamo ancora un Paese ad alfabeto pienamente digitale – e lo *scoreboard* dell'Agenda Digitale Europea inesorabilmente ce lo ricorda – in pochi anni, anche solo per inerzia, lo potremmo diventare. Grazie soprattutto ai giovani "bandivori". Sono loro i più attendibili traghettatori verso la modernità di un Paese che di suo non ha molta voglia di avanzare. Traghettatori inconsapevoli nonostante tutto. L'attendismo dei mercati, le responsabilità della politica e le difficoltà della regolamentazione, ora la crisi: sembra proprio che l'Italia abbia fatto molto per rallentare il suo sviluppo digitale.

La digitalizzazione e il crescente uso di Internet pone interrogativi sul ruolo sociale ed economico delle reti.

Il *web* è uno strumento di servizio e scambio di merci, ma anche una piattaforma di comunicazione e interazione sociale in cui si intrecciano diritti individuali (di espressione, all'informazione, alla *privacy*) con le garanzie proprie di un mezzo di comunicazione di massa (pluralismo, parità di accesso, legalità). Questi aspetti sono di vitale importanza per Agcom, istituzione i cui valori fondanti si basano sull'essere Garante delle comunicazioni.

Altrettanto importante è l'impatto della rete sulle imprese e le amministrazioni pubbliche, soggetti per i quali l'uso di servizi e applicazioni in rete significano competitività ed efficienza.

⁸ Stime di Cisco al 2017 (<http://ciscovni.com/forecast-widget/advanced.html>). Naturalmente la previsione incorpora una diversa posizione di partenza.

L'impulso economico della digitalizzazione è importante quanto l'alfabetizzazione e lo sviluppo sociale. Reti a banda larga, *e-communications*, ICT mostrano significativi potenziali di sviluppo ed impatto sulla crescita, come ribadito dall'Unione Europea nella strategia per la crescita (Europa 2020). La digitalizzazione genera nuovi investimenti e posti di lavoro; la disponibilità di nuove infrastrutture e servizi ICT aumenta efficienza e produttività degli utilizzatori (imprese e pubbliche amministrazioni); Internet veloce stimola lo sviluppo di applicazioni e contenuti, alimentando mercati nuovi.

L'economia digitale

Ci spostiamo dunque sulla seconda traiettoria, di offerta. Le dimensioni del mondo *on-line* crescono, ma qual è il peso specifico del settore delle comunicazioni elettroniche, quello che rende possibile il trasporto di quantità sempre maggiori di *byte*⁹?

Nel momento in cui la pervasività delle tecnologie ICT e la loro intensità di utilizzo sono sotto gli occhi di tutti, il comparto dei servizi di telecomunicazioni sembra aver perso di centralità, almeno se misurato al livello macroeconomico. In Italia il contributo al PIL dei servizi tlc sconta la congiuntura negativa, sebbene in misura inferiore rispetto ad altri servizi per effetto della contrazione degli investimenti. È passato dal 3,2% del 2006 al 2,4% del 2012¹⁰. Lato consumi, a fronte di volumi e qualità di

9 In 4 anni il traffico dati su rete fissa in Italia è arrivato a circa 3,3 milioni di Terabyte (+46%); quello su rete mobile a 0,25 milioni di Terabyte (+265% - elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori).

10 Laddove non specificato i dati sono frutto di elaborazioni AGCOM su dati di fonte ufficiali, oppure sono il frutto di elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori.

servizi in crescita, la spesa delle famiglie per servizi di comunicazione sul totale dei consumi nello stesso periodo è scesa dal 2,41% all'1,94%, effetto del proseguimento della pressione concorrenziale sui prezzi finali.

Alcune dinamiche di cambiamento: la *Internet economy* erode quote di mercato al traffico voce e dati tradizionale; continua la crescita del traffico IP in mobilità; il video è il principale *driver* della crescita della domanda di traffico su web. Dunque, se le telecomunicazioni sembrano ridimensionate, il valore di Internet si estende a dismisura al diffondersi del suo utilizzo¹¹. C'è un rovescio della medaglia: la generazione di risorse per investire. Un settore che dimagrisce è chiamato ad investire a ritmi crescenti per il benessere collettivo, pur avendo sempre minore capacità di trattenere la ricchezza creata.

Il settore delle tlc, ne va dato atto, da anni mantiene un peso rilevante sul totale degli investimenti nazionali in immobilizzazioni che oscilla tra il 5 e il 6%¹². Ma non si può assecondare solo con le reti ed i servizi attuali la traiettoria di sviluppo della domanda. Per fare il salto è necessaria una discontinuità, anche nell'ordine di grandezza degli investimenti, per consentire il passaggio alle reti di nuova generazione (fissa e mobile) e lo sviluppo dell'architettura IP.

A livello di sistema, persino nella rigorosa prospettiva dell'investitore, la necessità di investire nelle nuove reti è tanto evidente quanto urgente, prima che l'offerta finisca per strozzare quella domanda *in fieri* cui siamo attaccati come al filo

11 Per quanto eccessivamente ottimistica la legge di Metcalfe continua ad offrire un'approssimazione di grande suggestione del rapporto tra valore e crescita della rete.

12 Gli investimenti nelle tlc si riducono per la crisi meno che altrove.

d'Arianna¹³. Esito che implicherebbe non solo un maggiore ritardo nello sviluppo settoriale, ma anche un aumento dello *spread* economico¹⁴ e culturale del Paese.

Ma poiché il valore generato è un valore di sistema, analoga dimensione deve avere il tema delle risorse e delle condizioni per gli investimenti, inevitabilmente più ampia di quella settoriale.

È passato inosservato ai più, ma lo scorso giugno la decisione di uscita dell'Italia dalla procedura di infrazione per deficit eccessivo è stata accompagnata da una raccomandazione del Consiglio europeo ad adottare provvedimenti per "*potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi [...] nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità*"¹⁵.

Le nuove reti stentano a svilupparsi in Italia ancor più che in Europa.

La realizzazione delle nuove reti LTE prosegue a velocità ridotta rispetto alle previsioni; le reti fisse di nuova generazione sono al palo. Sopra i 10 Mbit/s, la sottoscrizione media al 2012 in Europa è del 59%, da noi ristagna al 14%. Non pervenuta quella per le connessioni sopra i 30 Mbit/s. Non pervenuta la fibra, né la cablatrice dei distretti. Non pervenuta la *catch-up tv*, né il *video on demand*.

13 Fino ad ora l'offerta – di reti e di servizi – se non ha saputo svolgere un ruolo di traino per la domanda almeno a livello *consumer* è stata quantomeno "capiente" per i bisogni e le necessità attuali. Ma gli investimenti di rete "innovativi" sono diversi da quelli di manutenzione o di espansione.

14 Ad esempio, peggioramento della produttività con ricadute sulla competitività internazionale, sulla delocalizzazione delle imprese, sulla riduzione degli investimenti diretti esteri.

15 "Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017", COM(2013) 362. Nello stesso documento viene sottolineata l'importanza della regolazione indipendente per lo sviluppo dei mercati e in questo senso si esorta l'Italia a istituire l'Autorità dei Trasporti e a darle piena operatività.

Lo scollamento tra prospettive di domanda e di offerta non può rimanere insoluto: merita diagnosi accurate e risposte a livello di sistema che ancora non sono arrivate. L’Autorità gioca un ruolo nella creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo delle infrastrutture e alla diversificazione del *mix* di utilizzo delle tecnologie, in qualità di regolatore *ex ante* e di soggetto che vigila sul mercato, anche con funzioni arbitrali tra i diversi attori che vi operano. L’orientamento delle dinamiche di mercato, attraverso regole che stimolino nuovi investimenti, favoriscano la concorrenza nei mercati all’ingrosso e promuovano la condivisione delle infrastrutture, è una missione difficile (ma non impossibile) che caratterizza il nostro mandato.

Un’autorità di regolazione e garanzia ha il dovere di accompagnare il cambiamento in atto (senza cedere alla tentazione di resistervi), prima di tutto con la comprensione dei fenomeni, scevra da schemi precostituiti. Per contribuire, in primo luogo, a ridurre l’incertezza. Spero che si possa concludere che questa sensibilità ha in effetti contraddistinto il primo anno della nostra consiliatura¹⁶. Questo sarà comunque l’impegno dell’Autorità lungo tutto il settennato, pur nella consapevolezza che le regole sono solo uno dei fattori per favorire un ambiente che a sua volta possa favorire la modernizzazione del Paese.

Le discontinuità osservate nel mercato e il cambio di paradigma in atto postulano una riflessione anche sul ruolo e sul ciclo di vita della regolazione e del regolatore.

16 Solo alcune delle iniziative di approfondimento: due indagini conoscitive hanno riguardato la raccolta pubblicitaria con particolare riferimento ai nuovi media; all’osservatorio trimestrale sui mercati delle tlc si è da poco affiancato quello sulla pubblicità; le forme di televisione connessa sono in corso di analisi in un approfondimento specifico; i servizi di nuova generazione sono inoltre alla base del progetto interdisciplinare SCREEN che vede AGCOM collaborare con importanti atenei nazionali.

Una buona regolazione va progressivamente a diminuire perché risolve i fallimenti del mercato. È questa la traiettoria auspicata, anche se ad oggi non sono ancora venute meno tutte le istanze di regolazione.

Il regolatore, del resto, non giustifica la sua missione solo per l'attività di regolazione. Ha un ruolo che va crescendo nel segno della vigilanza e della tutela dei diritti nel nuovo scenario digitale. Per questo, anche di fronte ad un bisogno di regolazione prospetticamente in riduzione, il regolatore rimane centrale nel nuovo ecosistema digitale.

La convergenza supera le formule e diviene fatto

AGCOM nasce convergente per audace quanto lungimirante scelta del legislatore. Per anni la convergenza è stata soprattutto materia di studio. Oggi è un dato di fatto. È il nostro faro nell'osservazione dei mercati ed è, soprattutto, la variabile che conforma materialmente le nostre attività.

Il protocollo di trasmissione IP porta la convergenza, non si limita a favorirla. La digitalizzazione delle reti ha rotto le barriere tra telecomunicazioni e radiotelevisione (quest'ultima ha visto nel 2012 chiudersi il passaggio alla tecnologia digitale terrestre su tutto il territorio). La convergenza, per altro verso, alimenta nuove forme di competizione e richiede il cambiamento dei tradizionali modelli di business. Uno scenario complesso e incerto. Nella disintermediazione dei contenuti, per esempio, qualcuno arretra (come l'editoria tradizionale), altri avanzano (come gli aggregatori). Ma il ruolo della produzione di contenuti originali non viene meno.

Questo principio va difeso ora più che mai nei confronti dell'appropriazione indebita (pirateria informatica), e va difeso anche nel comparto radiotelevisivo, e in particolare nel servizio pubblico. Ridurre gli sprechi, focalizzare le attività e modernizzare l'offerta – soprattutto *on line*¹⁷ – sono percorsi auspicabili per risanare la Rai e rinvigorirne la programmazione, individuando contenuti di interesse generale e di utilità pubblica, anche alla luce del contributo pagato dai cittadini¹⁸. L'Autorità darà il suo contributo nel ridisegno del ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo con il passaggio alla televisione digitale e le prospettive di innovazione delle reti e dei contenuti.

Tutti i media tradizionali vedono i ricavi in forte calo, principalmente per effetto della contrazione dell'economia e delle spese in pubblicità. Il valore complessivo del Sistema Integrato delle Comunicazioni tra il 2010 e il 2011 si è ridotto ancora di un miliardo di euro, un decremento del 3,7%. Unici a crescere del 12% i ricavi dei media su Internet, sebbene rappresentino per ora circa il 4% del SIC. La decrescita investe principalmente l'editoria, i cui ricavi nel 2012 si sono ridotti ancora del 14%. In due anni un miliardo di euro in meno di fatturato solo nella carta stampata, non solo per effetto della contrazione generale della raccolta pubblicitaria, ma anche del cambiamento nella struttura del mercato. Reagire considerando Internet solo come una minaccia, e non un incentivo al cambiamento dei modelli di offerta, non aiuterà il percorso di alcun media.

17 Il sito della BBC, ad esempio è il quinto sito per numero di accessi nel Regno Unito, prima di Yahoo, Amazon, eBay, Microsoft e Wikipedia (Fonte: OFCOM - International Communications Market Report 2012). In Italia il sito della Rai figura solo al 28 posto nella classifica dei siti in ordine di *audience*.

18 La Rai, del resto, da quattro anni è il terzo *broadcaster* nazionale, dopo Mediaset e Sky, che quest'anno è il primo operatore per ricavi complessivi.

Al di là della contrazione delle risorse (-800 milioni di euro in un anno, pari a quasi il 9% del totale), il mercato televisivo sta cambiando ed è destinato a cambiare nella fruizione, anche per effetto della digitalizzazione. La tv generalista conta ancora quasi il 75% dell'audience medio, ma già si vedono i primi risultati della diversificazione dell'offerta: le altre proposte sul digitale terrestre rappresentano il 15% e superano il dato della TV satellitare.

Multidevice: questa è forse la prospettiva più interessante dell'evoluzione del settore. C'era una volta "il piccolo schermo": uno solo, quello del televisore di casa. Poi ne sono arrivati altri. Quello del calcolatore, seguito negli ultimi anni sempre più da *tablet* e *smartphone*. Il video, grazie a Internet, si sta affrancando dal solo schermo televisivo per dilagare in tutti gli altri.

Il coraggio di una autorità convergente

Non dobbiamo aver paura di osservare con lenti nuove: il cambiamento richiede nuove analisi del mercato, anche al fine di verificare se tecnologie, domanda e offerta si muovono con la stessa velocità, e di valutarne gli effetti sulla concorrenza e sul pluralismo, due delle missioni fondamentali del nostro operare. In questa direzione, abbiamo già programmato l'analisi del mercato della capacità di trasporto su reti televisive digitali terrestri ed è nostra intenzione avviare a breve l'analisi dei singoli mercati del Sistema Integrato delle Comunicazioni per la verifica delle eventuali posizioni dominanti e del loro effetto sulla concorrenza e sul pluralismo.

Abbiamo adottato le regole per la gara delle frequenze alla televisione digitale terrestre. In questa occasione, abbiamo messo mano al problema ben più complesso del riordino dello spettro radioelettrico. A breve, chiuderemo il nuovo piano di assegnazione delle frequenze televisive e abbiamo posto le basi della strategia di ripartizione delle frequenze in banda 700 tra televisione e telecomunicazioni da portare avanti nel 2015-2020. Sono state avviate le prime sperimentazioni della radio digitale (DAB), punto di partenza per offrire qualità e nuovi servizi digitali.

Abbiamo avviato il procedimento per la determinazione del valore d'uso delle frequenze televisive già assegnate, condizione rilevante per evitare sprechi e inefficienze nell'assegnazione di una risorsa scarsa anche in prospettiva.

Il coordinamento con il Ministero dello Sviluppo Economico in materia di gestione dello spettro è essenziale, sia per affrontare insieme le attività in campo internazionale, sia per essere efficaci nelle rispettive attività – altamente complementari – di ripartizione e assegnazione dello spettro radioelettrico ai diversi usi.

Le sfide che aspettano AGCOM

L'Autorità si trova ad affrontare sfide impegnative nei diversi settori di attività.

Nelle telecomunicazioni, due temi che la regolazione dovrà affrontare sono sotto gli occhi di tutti: in generale il bilanciamento tra concorrenza e investimenti, più specificamente l'im-

patto della proposta di separazione volontaria della rete di accesso di Telecom Italia sulla non discriminazione e la parità di accesso tra operatore dominante e concorrenti.

Negli ultimi anni gli investimenti in reti di nuova generazione hanno avuto il fiato corto; l'Italia sconta tra l'altro l'assenza di un *mix* di tecnologie che esiste negli altri paesi. L'Autorità dovrà saper trovare il giusto equilibrio tra l'obiettivo di promozione della concorrenza e l'incentivazione agli investimenti, considerando che non tutte le aree del paese presentano stessa redditività. La realizzazione di nuove infrastrutture dovrà essere incentivata attraverso la semplificazione amministrativa (es. scavi e condivisione tubi) e la diversificazione delle tecnologie (NGN, LTE, *Wifi*): regole economiche e tecniche che tengano conto dell'efficienza dinamica del mercato e delle potenzialità della concorrenza. La separazione della rete di accesso e il modello di *equivalence of input* possono costituire in tal senso un'opportunità, se finalizzate a promuovere lo sviluppo delle reti di nuova generazione, con tempi e azioni guidati dalle imprese e a condizioni paritetiche.

I nostri Uffici hanno avviato un'interlocuzione tecnica con le strutture di Telecom Italia a seguito della prima informativa ricevuta dall'operatore a fine maggio. Si tratta di un'attività funzionale a condurre quella valutazione preliminare che le linee guida BEREC suggeriscono nei casi in cui ci si trovi di fronte ad una separazione societaria (o proprietaria), così da assicurare che la proposta possa produrre vantaggi per la concorrenza e i consumatori.

L'operazione delineata da Telecom è coraggiosa ed innovativa, e può rappresentare una soluzione permanente alla con-

trapposizione *incumbent* / entranti tipica delle industrie di rete: tanto più lo scorporo sarà ampio (con il perimetro degli *asset* ceduti comprendente anche elementi attivi di rete) e profondo (verso una separazione effettiva del controllo), tanto più il dividendo regolamentare potrà essere significativo. Situazioni intermedie implicheranno inevitabilmente valutazioni graduali.

Nel settore del commercio elettronico, abbiamo deciso di riesaminare il tema del diritto d'autore *on line*, un fascicolo scomodo oltre che difficile. L'esperienza della precedente consilia-tura indica chiaramente che sarà una sorta di "corsa ad ostacoli". Ci stiamo allenando.

L'azione dell'Autorità seguirà scrupolosamente il quadro normativo vigente e si baserà sui tre pilastri fondamentali:

- l'educazione alla legalità,
- la promozione dell'offerta legale¹⁹, entrambi passi di capitale importanza,
- lo strumento dell'*enforcement*, con l'adozione di un regolamento rispettoso dei principi di garanzia, ragionevolezza, proporzionalità dell'azione amministrativa.

Naturalmente, qualora il Parlamento intervenisse ad adottare una riforma della legge che tutela il diritto d'autore per adeguarla alla nuova realtà tecnologica e di mercato, l'Autorità sarebbe lieta di conformare la propria azione alle nuove scelte legislative.

19 Per il successo dei quali, evidentemente, è necessaria la collaborazione dei diversi soggetti pubblici e privati rilevanti in materia. Ad esempio, le scelte adottate per la distribuzione dei contenuti cinematografici – in particolare il sistema delle finestre geografiche e temporali – possono influenzare il livello di consumo illegale online (si veda, ad esempio, B. Danaher, J. Waldfogel, "Reel Piracy: The Effect of Online Movie Piracy on Film Box Office Sales", Working Paper, Wellesley College, Boston, Massachusetts, 2012).

Nell'ambito dei contenuti e delle funzioni di garanzia sarà opportuno riflettere sull'aggiornamento di regole che appaiono obsolete e inefficaci nell'affrontare il ruolo di vigilanza. Questo è un aspetto trasversale a diversi temi, dalla *par condicio* alle norme in materia di tutela dei minori, alla possibilità di estendere anche ai così detti *over the top* alcune norme che attualmente valgono solo per gli operatori dell'audiovisivo. In tal senso intendiamo promuovere un approccio maggiormente armonizzato con le autorità di regolazione degli altri paesi europei.

Nel settore postale, da poco più di un anno entrato nel perimetro di competenza di Agcom, abbiamo mosso i primi passi con la dovuta attenzione verso un comparto in cui le istanze di apertura della concorrenza, di tutela del servizio universale e dell'utenza, ma anche quelle di finanza pubblica presentano specifiche peculiarità che non possono essere trascurate. Siamo consapevoli che l'industria sta attraversando una fase di radicale cambiamento. Il giro d'affari dei servizi postali tradizionali è in evidente contrazione, ma l'innovazione e le opportunità che da tale cambiamento discendono lo rendono un settore ancora vitale.

Al riguardo mi preme rammentare che il quadro normativo presenta ancora alcune incongruenze, a partire dalla ripartizione delle funzioni tra AGCOM e Governo. Inoltre non posso non sottolineare con forza che stiamo gestendo questa importante competenza senza alcuna forma di copertura dei costi di funzionamento attraverso il previsto contributo delle imprese: siamo in attesa del necessario intervento governativo.

Continuare a migliorare

L'impegno di questa Autorità sarà anche quello di migliorare l'organizzazione interna e le modalità di interazione con le istituzioni, le imprese, i consumatori e i rappresentanti della società, con un approccio di partecipazione, confronto e trasparenza. Abbiamo cercato fin dall'inizio del mandato di garantire terzietà e certezza al mercato, anche nelle tempistiche. In questa direzione nei prossimi giorni dovremo prendere importanti decisioni (ad esempio, le offerte di riferimento rame e fibra di Telecom Italia).

Accanto alle funzioni "normative" di AGCOM, assumono importanza crescente quelle arbitrali e di gestione del contenzioso.

L'attività di risoluzione delle controversie, ad esempio, tende a configurarsi come l'esplicitazione *ex post* della funzione di regolazione del mercato (così detta *regulation by litigation*), tipica degli organismi di garanzia nei settori di pubblica utilità. Il dato ragguardevole non è il numero di decisioni di definizione delle controversie, ma quante volte questi contenziosi si sono conclusi mediante conciliazione tra le parti: circa il 60%. Un arbitro imparziale, competente, tempestivo e credibile riesce ad accompagnare i contendenti ad un accordo che accelera molto, nell'interesse di tutti, i tempi del contenzioso. Questo è un risultato importante; un segnale che la risoluzione extra-giudiziale è una strada non solo efficiente ma anche praticabile.

L'effetto deflattivo della giustizia è poi massimo nel modello decentrato dei Corecom: sempre più utenti ricorrono al tentativo obbligatorio di conciliazione offerto gratuitamente. Nel 2012 i Corecom hanno ricevuto oltre 68 mila istanze di concilia-

zione a fronte delle 55 mila del 2011 (+23%)²⁰. Proseguiamo con il conferimento di nuove deleghe, convinti della validità di un sistema di rapporti istituzionali tra organi dello Stato improntato a criteri di leale collaborazione nell'ambito di un'amministrazione comune che vede un forte grado di integrazione tra centro e periferia.

Molte delle nostre funzioni contenziose possono essere esercitate grazie alle Associazioni dei consumatori, baluardo meritevole di diritti tanto importanti quanto dispersi, oltre che un punto di riferimento per tutte le Autorità a fare sempre meglio. Il consumatore è l'obiettivo ultimo della nostra attività: un mercato concorrenziale trasparente e innovativo aumenta il benessere collettivo.

Indubbiamente complesso è stato il nostro primo banco di prova nell'applicazione della *par condicio* in periodo elettorale. Una legge pensata per un sistema bipolare e che evidenzia pesanti limiti applicativi in un contesto di competizione politica sempre più frammentato e con regole di comunicazione in continua evoluzione. Da parte nostra stiamo procedendo ad una revisione della disciplina regolamentare. L'auspicio è che il Parlamento intraprenda un percorso analogo. Non mancheremo di segnalare le principali criticità.

Ringraziamenti e conclusioni

Le attività finora svolte e le prospettive future dipendono dal lavoro e la collaborazione delle donne e degli uomini che lavo-

20 Il costante aumento del numero di istanze ed il raggiungimento di soglie di sostenibilità organizzativa in alcune realtà, ha leggermente ridotto il grado di efficacia del processo di conciliazione che, comunque, si mantiene alto, oltre il 63%.

rano presso l’Autorità, nelle sedi di Napoli e Roma, a cui va il mio più sentito ringraziamento.

In primis i colleghi del Consiglio, Maurizio Décina, Antonio Martusciello, Francesco Posteraro e Antonio Preto. Il personale che, sotto la guida del Segretario generale, dà il meglio delle proprie energie; ma anche gli organi di supporto, quali il Nucleo speciale della Guardia di Finanza e la Sezione della Polizia postale e delle comunicazioni, che non hanno mai fatto mancare il loro prezioso aiuto; gli organi funzionalmente connessi, quali il Consiglio nazionale degli utenti e i Comitati regionali per le comunicazioni; gli organi interni di garanzia, quali il Comitato etico, la Commissione di garanzia ed il Servizio del controllo interno.

Un ringraziamento va anche agli autorevoli soggetti esterni con cui, già a partire da questo primo anno, abbiamo stretto intensi rapporti istituzionali: il Ministero delle comunicazioni; la Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo; le altre Autorità amministrative indipendenti e, in special modo, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con la quale è stato di recente rinnovato l’accordo di collaborazione; il BEREC e le nostre Autorità sorelle in terra europea con cui i rapporti sono leali e costanti; gli uffici dell’Unione europea competenti in materia di comunicazioni e concorrenza; l’Avvocatura dello Stato, nostro indispensabile organo di difesa; la Regione Campania e il Comune di Napoli che accolgono la nostra sede centrale; la Fondazione Ugo Bordoni e le varie Università con cui l’Autorità ha avviato programmi di ricerca e formazione. A tutti questi soggetti va il nostro e mio ringraziamento, nella certezza di poter continuare la proficua e leale collaborazione.

Concludo ricordando che questa è la prima Relazione annuale che questo Consiglio viene a presentare al Parlamento e al Governo. Se guardiamo davanti a noi, il percorso da compiere si presenta intenso, anche se tracciato dai nostri predecessori, per le novità e le nuove sfide che il mondo delle comunicazioni e il settore postale ci pongono.

Sappiamo bene che in passato questa Autorità è stata sottoposta a critiche, che certamente non cesseranno e che anche noi, ed io per quanto mi riguarda, accoglieremo con serenità. Le Autorità di regolamentazione e garanzia sono da sempre prese tra due fuochi: quello delle imprese e dei consumatori (con richieste spesso contrapposte) e le forze politiche i cui interessi a volte si travasano nel legislativo e nell'esecutivo nel tentativo evidente di trascinare le Autorità dentro il vivo della contesa politica, travalicando il limite del semplice dibattito delle idee.

Anche questa Autorità e questo Consiglio si impegneranno affinché le attività dei prossimi anni siano condotte in assoluta indipendenza e le decisioni siano adottate con imparzialità e rigore, nel perseguimento di obiettivi che la legge ha indicato in funzione della garanzia dei diritti dei cittadini, e non certo della sostituzione del potere politico.

Nel corso degli ultimi anni, i compiti assegnati all'Autorità sono cresciuti e sono stati ampliati, da ultimo con l'aggiunta del settore postale; di converso, il contributo statale è stato azzerato e soprattutto l'Autorità deve affrontare il problema della contribuzione *ex-lege* ad altre amministrazioni pubbliche oltre che della mancata copertura delle spese di funzionamento delle attività in materia postale.

Siamo consapevoli delle ragioni che stanno alla base della politica di contenimento della spesa pubblica, tant'è che questo Consiglio ha già iniziato una profonda *spending review*, ma la situazione creata rischia di alterare il ruolo di questa Autorità, impedendo di sviluppare funzioni essenziali e al tempo stesso di derogare al principio di proporzionalità tra costi e funzioni sancito dalla legge istitutiva, ancor più rilevante in presenza del solo contributo del mercato.

L'equilibrata distribuzione delle risorse economiche e tecnologiche tra i vari operatori delle comunicazioni, del servizio postale e dell'informazione rappresenta uno snodo cruciale di quella competizione, economica e politica, su cui si fonda una moderna democrazia. Su questa premessa si basa, non solo in Italia, la nascita di autorità indipendenti chiamate a vigilare sui processi di distribuzione di tali risorse, destinate a condizionare gli assetti reali dei mercati. Occorre sempre tenere in mente il presupposto che giustifica la nascita delle Autorità indipendenti: se crediamo, infatti, nell'utilità del ruolo ad esse assegnato di garanzia e impegno nella difesa dei diritti connessi allo sviluppo dei processi economici, occorre mettere queste Istituzioni in condizione di operare, con mezzi adeguati alla complessità e al rilievo costituzionale delle loro funzioni e al livello di indipendenza richiesto per esercitarle.

Questa è una riflessione che vorremmo affidare agli organi politici cui questa Relazione è diretta, anche nella prospettiva di riforme che coniughino l'evoluzione dei settori di competenza con il grado di autonomia dell'Autorità.

Anche noi faremo la nostra parte, cercando da una parte di migliorare la nostra organizzazione e l'efficienza e l'efficacia del

nostro operato, dall'altra la nostra responsabilità o *accountability*, in particolare verso i cittadini (e non dimenticando quelli più deboli o "marginali") a cui in primo luogo è rivolta la nostra funzione di garanzia di diritti fondamentali. Non ci dimentichiamo, infine che la complessità di tale ruolo è crescente nella prospettiva di sviluppo dell'ecosistema digitale e che l'Autorità dovrà saper da un lato raccogliere le sfide della diffusione di modelli e processi economici nuovi, dall'altro garantire la costruzione di una Società dell'informazione senza divisioni sociali e culturali.

La sfida è alta. Stiamo facendo del nostro meglio per essere anche noi all'altezza del compito.



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli

Ufficio di Roma: Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma

www.agcom.it

