



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

MIRIAM GIORGIO

L'AIR nell'Autorità Garante nelle Comunicazioni

S 9/2013

luglio 2013



L'AIR NELL'AUTORITÀ GARANTE NELLE COMUNICAZIONI

Variazioni e integrazioni rispetto alla scheda precedente (dicembre 2012)

L'AgCom continua ad dare avvio a numerose consultazioni pubbliche (si vedano delibere 221/2013, 238/2013, 239/2013, 356/2013, 366/2013, 356/2013, 36/2013, 35/2013, 7/2013) per recepirne gli esiti negli schemi di provvedimenti approvati con delibera del Consiglio. Interessante anche la delibera 236/2013 recante *Avvio del procedimento istruttorio concernente la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica e l'eventuale modifica degli stessi*.

Si conferma ancora una volta la tendenza ad includere l'AIR all'interno dei provvedimenti di analisi dei mercati.

Continua a reputarsi meritevole di attenzione la delibera del 24 gennaio 2012 n. 42/11/CONS. di cui si riferisce nel par. 5, che avvia il procedimento volto a valutare l'impatto della regolamentazione in uno dei mercati delle telecomunicazioni. A proposito di questo provvedimento, si segnala la delibera del 6 febbraio 2013 n. 91/2013/CONS con cui si è deciso di riunire i procedimenti avviati con delibere n. 41/12/CONS e n. 42/12/CONS.

È importante rimarcare un'altra tendenza, già segnalata, ossia quella di valorizzare la funzione dell'Air nell'ambito di settori poco esplorati come quello delle reti di nuova generazione (NGAN) che costituiscono attualmente un campo di particolare attenzione da parte dell'AgCom (si vedano, a tal proposito, la delibera 42/2013/CONS e la delibera 390/2012/CONS).

INDICE

1. Introduzione.....	7
2. L’Unione europea, le organizzazioni internazionali, gli altri Paesi.....	8
2.1. <i>La normativa comunitaria</i>	8
2.2. <i>Il ruolo della Commissione europea</i>	11
2.3. <i>Valutazioni comparative e best practices</i>	13
3. La normativa italiana.....	15
4. Il processo di introduzione dell’AIR.....	16
5. L’esperienza realizzata.....	22
6. Giurisprudenza sull’AIR nell’AGCOM.....	28
7. Prospettive.....	31

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: M. Giorgio, L’AIR nell’Autorità Garante nelle Comunicazioni (AGCOM). Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, luglio 2013, S 9/2013.

1. Introduzione

L'Autorità garante nelle comunicazioni ha attuato la normativa nazionale che impone l'adozione delle AIR. Così, a partire dal 2005 la maggior parte delle delibere di analisi dei mercati (l'Autorità ne controlla ben 18) e di regolazione degli stessi contiene l'AIR. Quasi sempre l'AIR si presenta come un allegato del provvedimento di regolazione adottato dal Consiglio e ha forma semplificata.

Tuttavia, nonostante la numerosità delle analisi prodotte, l'approccio seguito dall'AGCOM sembra piuttosto timido e si nota una certa sovrapposizione rispetto a quanto la stessa autorità già effettuava in passato nell'ambito delle attività di analisi dei mercati: in definitiva, l'Autorità applica la legge (legge 29 luglio 2003 n. 229, art. 12; Codice delle Comunicazioni elettroniche, d.lgs. 1° agosto 2003 n. 259, art. 13) orientando le scelte di regolazione verso la maggiore efficienza possibile per consolidare la propria legittimazione di fronte agli operatori e agli utenti dei servizi¹.

Vi sono poi taluni aspetti dell'analisi di impatto che si confondono con l'analisi dei mercati², tant'è che nelle delibere più recenti l'Autorità ha scelto di non collocare più l'AIR in allegato, bensì di inserirla direttamente all'interno del provvedimento di riferimento. In questo modo, da una parte, si crea un ulteriore elemento di complicazione nello studio dell'AIR³, dall'altra, si integra la stessa nel processo di regolazione determinandone così, almeno tendenzialmente, la completa funzionalità⁴.

Si deve precisare però che, nonostante l'insufficiente assimilazione dell'AIR, l'Autorità accorda una particolare importanza nel processo di produzione dei propri atti normativi alla consultazione delle parti interessate (operatori e utenti di servizi), in verità praticata già prima dell'introduzione dell'AIR.

1 A tal proposito si veda anche la recente delibera n. 92/09/CONS *Identificazione dei mercati dell'accesso alla rete fissa (Mercati 1, 4, e 5) tra quelli individuati dalla Raccomandazione 2007/879/CE* (all.B) che reca la valutazione dell'impatto degli impegni Telecom sui mercati esaminati.

2 Cfr. *ibidem* all. B pr. 4 delibera 92/09/CONS

3 Dell'AIR posta direttamente all'interno dei provvedimenti di regolazione – piuttosto che in un documento allegato – si tende a perdere, infatti, gli esatti confini atteso che i provvedimenti di regolazione effettuati normalmente anche l'analisi dei mercati oggetto di regolazione.

4 Articolare l'AIR direttamente all'interno dei provvedimenti di regolazione significa porre l'analisi di impatto in un rapporto di strettissima consequenzialità rispetto alle scelte di regolazione: cioè, una volta reso fluido tale sistema e acquisito all'uopo un metodo chiaro e razionale, potrebbe rendere l'AIR più utile, efficace e nello stesso tempo più facilmente comprensibile.

2. L'Unione europea, le organizzazioni internazionali, gli altri Paesi

2.1. La normativa comunitaria

In Europa esistono esperienze piuttosto omogenee circa la regolamentazione dei mercati delle comunicazioni, tanto sul modo di fare regole quanto sul loro contenuto. Ciò dipende in buona parte dalle direttive *quadro*⁵ e *servizi universali*⁶, recepite in Italia con il Codice delle Comunicazioni elettroniche: queste direttive non prevedono un'AIR come fattispecie a sé; tuttavia, pongono in relazione l'impatto della regolazione sul mercato di riferimento con l'obbligo di consultazione degli operatori e degli utenti finali. Il che è di notevole importanza in quanto la procedura di consultazione finalizzata alla valutazione dell'impatto regolatorio costituisce una parte fondamentale dell'AIR.

Vi sono poi altre direttive comunitarie relative ai mercati delle comunicazioni, di interesse per le attività di regolazione dell'AGCOM che, non facendo anch'esse espresso riferimento ad un documento AIR vero e proprio, segnalano l'importanza dell'impatto delle regolamentazioni (amministrative e comunitarie) e la necessità di interventi successivi che ne correggano gli effetti distorsivi.

Il riferimento alla necessità di valutare e misurare l'impatto regolatorio è dunque

5 Sull'analisi di impatto della regolazione la direttiva quadro 2002/21/CE all'art. 6 (*Meccanismo di consultazione e trasparenza*) stabilisce che debba farsi luogo alle consultazioni quando le misure di regolazione abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento: "gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva o delle direttive particolari che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole. Le autorità nazionali di regolamentazione rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione. Gli Stati membri garantiscono la creazione di un unico punto d'informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. Il risultato della procedura di consultazione deve essere reso pubblicamente disponibile attraverso l'autorità di regolamentazione nazionale, salvo nel caso di un'informazione riservata, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza nel campo commerciale".

6 Analogamente alla direttiva *quadro*, la direttiva *servizi universali* 2002/22/CE all'art. 33 prevede che "gli Stati membri provvedono, se del caso, affinché le autorità nazionali di regolamentazione tengano conto del parere degli utenti finali e dei consumatori (inclusi, in particolare, gli utenti disabili), dei fabbricanti e delle imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica nelle questioni attinenti ai diritti degli utenti finali e dei consumatori in materia di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, in particolare quando hanno un impatto significativo sul mercato. 2. Se del caso, le parti interessate possono mettere a punto, sotto la direzione delle autorità nazionali di regolamentazione, meccanismi che associno consumatori, gruppi di utenti e fornitori di servizi per migliorare la qualità generale delle prestazioni, fra l'altro elaborando codici di condotta, nonché norme di funzionamento e controllandone l'applicazione".

contenuto in diverse disposizioni normative comunitarie.

Per cominciare, la direttiva 96/19/Ce (che modifica la direttiva 90/338/Cee) – per la completa apertura alla concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni – attribuisce agli Stati membri la facoltà di prevedere disposizioni speciali per attenuare l'impatto regolatorio (*requisito dei prezzi*) in conseguenza del quale taluni servizi telefonici potrebbero risultare più onerosi nel breve periodo per certi gruppi di abbonati (art.21).

Questa norma ha dato attuazione alla dichiarazione della Commissione (in merito ad una risoluzione del Consiglio sul servizio universale) che auspicava prezzi ragionevoli ed accessibili su tutto il territorio per il primo allacciamento, l'abbonamento, il canone periodico, l'accesso e l'uso del servizio: tanto si stabilisce a garanzia della fruibilità del servizio da parte di una platea di utenti quanto più ampia possibile.

Anche nell'ambito della normativa sulle attività televisive vi è un riferimento all'impatto della regolamentazione (art. 1, direttiva 97/36/Ce), con riferimento agli effetti prodotti dai provvedimenti di regolazione sia a livello comunitario che a livello nazionale.

Nella direttiva 2002/19/Ce sull'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime (nota come *direttiva accesso*), si prende poi in considerazione l'impatto sull'ambiente derivante dallo sviluppo del mercato delle comunicazioni elettroniche: gli Stati sono chiamati a vigilare su tale impatto e ad intervenire per minimizzarne gli effetti, concordando le misure opportune con le autorità competenti. Le scelte regolatorie, infatti, soprattutto in relazione alle infrastrutture e alla installazione di stazioni emittenti, possono determinare un impatto negativo sul territorio che deve essere valutato e corretto.

Sempre in materia di comunicazioni elettroniche, sebbene in relazione alla tutela della riservatezza, è intervenuta la direttiva 2002/58/Ce (*Trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche*). Essa prevede che la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva 2002/58/Ce, per chiarirne l'impatto sugli operatori economici e sui consumatori, in particolare per quanto riguarda le disposizioni sulle comunicazioni indesiderate, tenendo conto dell'ambiente internazionale. Evidentemente, gli Stati membri sono chiamati a fornire alla Commissione le informazioni necessarie attraverso le competenti autorità nazionali di regolazione, tenute, a loro volta, ad effettuare le AIR.

Vi è poi un'interessante disposizione sull'impatto della regolamentazione nella direttiva-quadro 2002/21 sulle reti e sui servizi di comunicazione elettronica (art. 6) con cui si

garantisce il contraddittorio tra l'autorità nazionale deputata alla regolamentazione dei mercati e le parti interessate, in particolare per l'adozione di misure che abbiano un impatto rilevante sul mercato: i soggetti interessati (ad esempio, gli operatori telefonici) hanno facoltà di presentare le loro osservazioni entro un termine ragionevole stabilito dall'autorità nazionale. Si noti che le autorità nazionali di regolamentazione devono rendere pubbliche le procedure di consultazione e garantire la creazione di un unico punto d'informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. È importante, inoltre, che anche il risultato della procedura di consultazione sia reso pubblico, salvi i casi di informazioni riservate, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza commerciale⁷.

In materia di concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi, il considerando 12 della direttiva 2002/77/Ce ha precisato inoltre cosa si debba intendere per minimizzazione della distorsione del mercato a fronte di un significativo impatto nella regolamentazione dei costi: i contributi devono essere riscossi secondo modalità che attenuino l'impatto dell'onere finanziario sugli utenti finali, per esempio ripartendo i contributi nel modo più ampio possibile.

Sulla stessa linea, anche per ciò che concerne i diritti degli utenti, la direttiva 2002/22 (nota come direttiva *servizio universale*, modificata dalla direttiva 2009/136/CE) al considerando 23 ha stabilito che, se il costo netto degli obblighi di servizio universale può essere ripartito fra tutte le imprese o tra alcune categorie specifiche delle stesse, gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché il meccanismo di ripartizione rispetti i principi della trasparenza, della minima distorsione del mercato, della non discriminazione e della proporzionalità.

⁷ Anche nei considerando della direttiva 2009/140/CE, recante modifiche alla direttiva 2002/21/CE, si torna spesso sul tema della valutazione dell'impatto regolatorio rispetto a diverse sfere di incidenza. Ad esempio, al considerando 69 si legge: "Tenuto conto del suo impatto restrittivo sul libero accesso alle frequenze radio, è opportuno limitare nel tempo la validità di un diritto d'uso individuale che non possa essere scambiato. Ove i diritti d'uso contengano disposizioni per il rinnovo della loro validità, è opportuno che le autorità nazionali competenti effettuino innanzi tutto un riesame, che comprenda una consultazione pubblica, tenendo conto del progresso tecnologico e degli sviluppi del mercato e della copertura". Così più avanti, all'art. 6: "Gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva o delle direttive particolari o quando intendono imporre limitazioni conformemente all'articolo 9, paragrafi 3 e 4, che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misura entro un termine ragionevole".

Anche l'impatto della portabilità del numero può avere effetti distorsivi sicché la direttiva *servizio universale* (considerando 41) impone la massima trasparenza tariffaria, tanto in favore degli utenti finali che trasferiscono i loro numeri quanto per gli utenti finali che effettuano chiamate a persone che hanno operato tale trasferimento.

Infine, la normativa comunitaria è intervenuta nuovamente sulle consultazioni pubbliche stabilendo che gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione tengano conto del parere degli utenti finali e dei consumatori (in particolare di quelli disabili), dei fabbricanti e delle imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica nelle questioni attinenti ai diritti degli utenti finali e dei consumatori. Ciò, in particolare, quando le misure regolatorie abbiano un impatto significativo sul mercato.

2.2. Il ruolo della Commissione europea

L'Unione Europea ha promosso l'introduzione dell'AIR anche attraverso l'adozione di alcune raccomandazioni della Commissione Europea volte a delineare il quadro *generale* delle analisi di mercato. Esse sono precisamente la raccomandazione dell'11 febbraio 2003 2002/21/Ce; la raccomandazione del 9 luglio 2002 (Analisi mercato e valutazione SMP) e, infine, la raccomandazione del 23 luglio 2003 (notificazioni, termini, consultazioni di cui all'art. 7 direttiva quadro 2002/21/Ce, modificata dalla direttiva 2009/140/Ce)⁸. Occorre precisare, tuttavia, che questi atti non parlano di AIR. All'opposto, essi considerano l'impatto della regolazione in modo indiretto, senza però stabilire se e come lo stesso si deve misurare⁹.

L'Autorità è, come noto, chiamata ad attuare le raccomandazioni comunitarie sugli schemi di regolamentazione e sulle relative AIR: una volta trasmesso il documento alla

⁸ Merita segnalazione, ancorché non concernente direttamente l'AIR, la Raccomandazione della Commissione europea 2007/879/CE del 17 dicembre 2007 relativa ai *mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica*. In particolare, il considerando 2 precisa che lo scopo della raccomandazione è individuare i mercati di prodotti e servizi in cui sia giustificabile una regolamentazione ex ante, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/21/CE, ricordando che: a) l'obiettivo di qualsiasi intervento regolatorio ex ante è apportare vantaggi agli utenti finali rendendo i mercati al dettaglio concorrenziali in modo sostenibile; b) la definizione dei mercati rilevanti può variare e varia effettivamente nel corso del tempo via via che le caratteristiche dei prodotti e dei servizi si evolvono e cambiano le possibilità di sostituzione sul lato della domanda e dell'offerta.

⁹ Si ricordi anche la Raccomandazione 2009/369/CE del 7 maggio 2009 sulla regolamentazione delle tariffe di terminazione su reti fisse e mobili nell'UE

Commissione Europea, questa può con raccomandazioni porre veti rispettivamente sulle definizioni di mercato ovvero sull'individuazione del significativo potere di mercato (SMP).

Invece, sulle norme di regolamentazione, sui rimedi e sulle AIR, la Commissione Europea può solo esprimere commenti¹⁰, nella realtà spesso molto severi, e l'Autorità deve tenerne conto. Fino a questo momento, però, non risulta espresso alcun commento di carattere generale in merito all'adozione delle AIR, sebbene la Commissione si esprima spesso sulle scelte regolatorie delle Autorità nazionali¹¹.

È il caso, infine, di ricordare la raccomandazione n. 396/2009/CE del 7 maggio 2009 in merito alla regolamentazione delle tariffe di terminazione su reti fisse e mobili. Con essa la Commissione europea ha fornito importanti indicazioni circa l'obiettivo della determinazione di tariffe simmetriche, puntualizzando, in sintonia con l'Erg, che le asimmetrie sono possibili quando necessarie e devono sempre essere giustificate dall'Autorità di regolazione.

10 Anche altre Autorità europee possono intervenire per esprimere pareri sull'impatto della regolazione. A tal proposito si segnala il parere del 7 ottobre 2011 dell'autorità europea di vigilanza sulla privacy (EDPS) in relazione alla Comunicazione della Commissione del 19 aprile 2011. Le questioni affrontate nel documento riguardano le tecniche di gestione del traffico da parte dei provider che potrebbero violare le norme europee sulla riservatezza delle comunicazioni, giustificando eventualmente l'adozione di linee guida sul rapporto tra net neutrality e protezione dei dati personali. Il parere segnala, in particolare, il potenziale impatto negativo di alcune tecniche di gestione delle reti sui diritti fondamentali alla privacy e alla riservatezza dei dati personali, che trovano un fondamento costituzionale sia nelle norme del diritto europeo, sia nazionali. Sulla base dell'analisi svolta, il documento indica altresì l'esigenza di promuovere un più ampio dibattito su questi temi, che investono il bilanciamento tra diritti fondamentali, e l'adozione di linee guida per gli Stati membri, in relazione a due aspetti in particolare: a) criteri e condizioni in virtù dei quali le pratiche di ispezione dei pacchetti possano ritenersi legittime; b) individuazione dei casi in cui è necessario acquisire il consenso degli interessati, per esempio quando l'attività di monitoraggio riguarda il traffico peer-to-peer. Sulla base di questa iniziativa, l'EDPS prospetta un'attività di approfondimento circa l'adozione di norme vincolanti, idonee ad apprestare strumenti di tutela più efficaci e maggiori garanzie di certezza del diritto: si segnala l'esigenza di individuare in maniera precisa le conseguenze giuridiche del principio di neutralità della rete e, allo stesso tempo, le misure idonee ad assicurare una reale possibilità di scelta degli utenti, per esempio attraverso una maggiore trasparenza sul ricorso a tecniche di monitoraggio delle comunicazioni da parte degli ISP.

11 Infine, si deve ricordare che è stata prevista una modalità di trasmissione obbligatoria dei documenti di analisi alla Commissione Europea. Infatti, secondo quanto stabilito dal Codice delle Comunicazioni elettroniche in attuazione delle Direttive europee, lo schema del documento (corredato della scheda AIR) viene trasmesso alla Commissione Europea attraverso l'inserimento in un sito web (<http://circa.europa.eu/Public/ire/infso/ecctf/home>, dove CIRCA è acronimo di *Communication and Resource Center Administrator*). In altri termini, le autorità di regolazione nazionali inseriscono il documento corredato di AIR nel sito in questione e a seguito di tutti gli inserimenti si determina un vero e proprio network tra le autorità europee competenti nella regolazione dei mercati delle comunicazioni.

2.3. Valutazioni comparative e best practices

Oltre che al sito CIRCA, che favorisce il confronto tra le autorità europee sull'adozione dell'AIR e, prima ancora, sulle scelte di regolazione, l'Autorità partecipa al gruppo dei regolatori europei.

Il gruppo produce annualmente un documento sullo stato della regolazione nelle comunicazioni ad esito di studi comparativi e di confronti delle diverse esperienze nazionali (lo si può leggere nel sito web www.erg.eu.it). Ricordiamo, tra gli ultimi prodotti, l'*IRG/ERG Work Program 2009 (Adjusting regulation to a changing market environment and preparing for legal and institutional change)* che contiene alcuni riferimenti importanti alle attività di *benchmarking* e all'impatto della regolazione.

Il gruppo ERG ha assunto di recente la denominazione di BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications), istituito con Regolamento CE n. 1211/2010¹². Esso affronta soprattutto questioni inerenti alla regolamentazione dei prezzi ai fini della individuazione delle *best practices*. Pur non risultando ancora prodotti da parte del BEREC documenti sulle AIR, la comparazione delle scelte di regolamentazione e l'analisi del relativo impatto diventano un importante riferimento ai fini della redazione dell'AIR.

Un significativo richiamo alle *best practices* internazionali si trova già nella Relazione 2007 dell'Autorità italiana al Parlamento per quanto concerne l'intervento in ambito NGAN (*Next Generation Network*) e quindi la regolamentazione del naturale monopolio Telecom

12 Il regolamento CE n.1211/2010 modifica le direttive relative alle comunicazioni elettroniche. Esso istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e il suo ufficio. L'obiettivo principale di questo nuovo organismo è rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) come pure il mercato interno delle reti e delle comunicazioni elettroniche. Attraverso l'istituzione del BEREC è stato individuato un modello istituzionale innovativo, radicalmente diverso rispetto all'originaria proposta della Commissione (basata sul tradizionale modello dell'agenzia comunitaria) e caratterizzato da due livelli istituzionali: il primo livello è costituito dal BEREC, organismo privo di personalità giuridica, costituito, nel suo organo decisionale (il Comitato dei regolatori), dai vertici delle 27 autorità nazionali di settore e titolare delle responsabilità istituzionali previste dal nuovo quadro in tema di cooperazione regolamentare (su tutte, la partecipazione al nuovo processo regolamentare designato dagli articoli 7 e 7a) della direttiva Quadro). Il secondo livello organizzativo è invece rappresentato da un Ufficio di supporto, ente di diritto comunitario guidato da un direttore amministrativo, in base alle indicazioni fornite dal BEREC stesso. Tale Ufficio garantisce l'operatività quotidiana dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche. Il nuovo disegno istituzionale mira a preservare le peculiarità del modello *bottom-up* (alla base della positiva esperienza dell'ERG), fondando l'intero processo regolamentare sull'*expertise* dei regolatori e assicurando, secondo le richieste dei legislatori comunitari, il pieno rispetto del principio di sussidiarietà nella regolamentazione di settore.

Italia nella telefonia fissa. L'Autorità ha evidenziato che la necessità di evolvere verso le NGAN investe tutti gli operatori di rete fissa, in tutti i paesi europei (e non solo), in ragione dell'esigenza di un mutamento dei modelli di *business* connessi ai processi di integrazione tra reti e servizi fissi e mobili, come pure tra telecomunicazioni e mercato audiovisivo. Il passaggio alle reti di nuova generazione ha posto e pone per il futuro ulteriori interrogativi sul percorso evolutivo del processo regolamentare nonché sul relativo impatto¹³.

Interessante anche il resoconto contenuto nella Relazione al Parlamento del 2010, dove si rimarca che l'Autorità, nell'anno precedente, ha confermato e potenziato l'intensità del proprio impegno nel contesto internazionale nei settori delle comunicazioni elettroniche e dell'audiovisivo in linea con il ruolo chiave da sempre riconosciuto al contesto internazionale e agli impegni e alle attività ad esso connessi; e ciò tanto alla luce dei vincoli istituzionali derivanti dal quadro legislativo comunitario di settore, quanto nell'ambito delle iniziative di coordinamento regolamentare. La Relazione riferisce, infatti, le numerose esperienze di confronto e di riflessione sulle best practices in seno all'ERG, e quindi al BEREC, con la finalità di elaborare e promuovere l'armonizzazione della regolamentazione comunitaria di

13 Nella telefonia fissa, infatti, gli altri operatori di mercato, a differenza di quanto avviene nel mercato della rete mobile, non godono di indipendenza infrastrutturale, il che determina una forte asimmetria nel mercato della rete fissa ed un problema di *legacy*, come sostiene l'Autorità. Questa di conseguenza ha avviato, con delibera n. 208/07/CONS del 2 maggio 2007, una consultazione pubblica in merito agli aspetti regolamentari relativi all'assetto della rete di accesso fissa di Telecom Italia e alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda. In particolare, è stata compiuta una valutazione strategica delle opzioni regolamentari e del loro impatto relativamente alla dinamica evolutiva della rete pubblica fissa di telecomunicazioni, sia con riferimento alla infrastruttura in rame, sia con riguardo alle reti di nuova generazione (in fibra ottica o miste, fibra + rame).

Da un lato, quindi, si è posto "imperioso" il problema di un approccio regolamentare che stimolasse gli investimenti nelle reti di accesso di nuova generazione. Dall'altro lato, l'esigenza di garantire l'effettività della non discriminazione e della parità di trattamento fra tutti gli operatori è risultata accentuata con l'emergere di servizi convergenti ed integrati (secondo modelli c.d. *triple play* e *quadruple play*) che fondano la loro convenienza nelle economie di scopo raggiungibili dalla combinazione delle diverse componenti dell'offerta. Tutto questo ha indotto l'Autorità ad avviare una riflessione a tutto campo sulla strategia regolamentare più efficace per garantire una effettiva e stabile competizione nei mercati della rete fissa, prima delle nuove analisi di mercato per ridefinire o confermare gli obblighi regolamentari vigenti in capo all'operatore dotato di significativo potere di mercato.

In primo luogo, tale riflessione riguarda la possibilità di introdurre in Italia un rimedio di separazione funzionale della rete d'accesso di Telecom Italia. La separazione funzionale è stata definita dall'Autorità come una serie coordinata di misure organizzative e comportamentali volte a risolvere i delineati problemi concorrenziali, di trasparenza e di sviluppo del settore in vista delle reti di nuova generazione. Cfr. Relazione AGCOM al Parlamento 2007, Parte II *Gli interventi dell'Autorità*, p. 103.

settore di cui l’AIR deve ormai essere considerata parte integrante¹⁴.

Da ultimo, anche la Relazione 2012 al Parlamento, nel ritornare sulle NGAN – ed anzi dedicando l’intero rapporto ad esse, definendo il perimetro del cosiddetto Ecosistema digitale – ribadisce l’uso dell’Air nell’ambito delle misure regolatorie rivolte a tali reti che non possono “vivere” isolate all’interno del contesto nazionale ma devono essere interoperative. Pertanto, anche le prassi di regolamentazione – a maggior ragione in questo settore – devono convergere. Così, l’attività dei policy makers deve essere intesa all’interno di un contesto internazionale, perlomeno europeo, dove la regolazione delle reti di nuova generazione è uno degli interventi di disciplina dei mercati di maggiore evidenza e risonanza – anche nel dibattito scientifico – in questo momento storico¹⁵.

3. La normativa italiana

L’Autorità garante nelle Comunicazioni è tenuta all’adozione dell’AIR ai sensi dell’art. 13 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (meglio noto come Codice delle comunicazioni elettroniche), commi 8 e 9: “l’autorità si dota, conformemente alle indicazioni recate dalla direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 27 marzo 2000, attuativa della legge 8 marzo 1999 n. 50, di forme o metodi di analisi di impatto della regolamentazione. Ogni atto di regolamentazione dell’autorità deve recare l’analisi di cui al comma 8 ed essere conseguentemente motivato”.

Di poco precedente, la legge 29 luglio 2003 n. 229 (recante *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e semplificazione*), all’art. 12, ha previsto tale obbligo per le autorità indipendenti dotate, tra gli altri, di poteri di regolazione¹⁶. Tuttavia,

14 Ad esempio nell’ambito di queste attività, l’Autorità presiede il gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG Radio Spectrum Policy Group) da novembre 2010 a novembre 2011.

15 Relazione AGCOM al Parlamento per l’anno 2012 p. 30 e passim.

16 A differenza della previsione del Codice delle Comunicazioni, l’art. 12 della legge 229/2003 stabilisce i limiti di applicazione dell’obbligo AIR con riferimento al relativo oggetto: le Autorità indipendenti sono tenute ad effettuare l’AIR, oltre che per gli atti di regolazione: a) per tutti gli atti di programmazione, pianificazione e dal contenuto generale; b) per i contratti stipulati mediante moduli o formulari o contenenti clausole o condizioni contrattuali normativamente previste o dal contenuto generale. Sempre l’art. 12 della legge 229/2003

già prima del 2003 (come la norma citata ricorda), sono stati adottati atti di indirizzo in materia di AIR dal Governo e ad essi l'Autorità, specie nelle prime AIR, e la disposizione di legge fanno riferimento¹⁷.

Infine, nel quadro delle regole che l'Autorità è chiamata a rispettare per la redazione dell'AIR si deve ricordare anche l'intesa istituzionale, assunta come *accordo di collaborazione*, con l'Autorità Antitrust sulle consultazioni e sulla regolamentazione dell'accesso ai mercati delle comunicazioni. Tale accordo è vigente dal 27 gennaio 2004, in attuazione degli artt.8, 14 e 19 del Codice delle Comunicazioni¹⁸.

Non risulta invece che l'Autorità abbia adottato regolamenti, atti di *soft law* o manuali operativi riguardanti nello specifico le regole per l'effettuazione dell'AIR.

4. Il processo di introduzione dell'AIR

L'introduzione dell'AIR segue la norma del Codice delle Comunicazioni che ne impone lo svolgimento nell'ambito del procedimento per l'adozione dei provvedimenti di regolazione dei mercati¹⁹.

esclude dall'obbligo AIR le segnalazioni e gli altri atti consultivi, come pure i procedimenti in materia di concorrenza (comma 4). Infine, la stessa norma stabilisce (comma 2) che le AI tenute ad effettuare l'AIR trasmettano al Parlamento una relazione concernente l'AIR stessa.

17 Si tratta prima di tutto della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2001, recante l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione, poi della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 che si è invece occupata della sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

18 Tale accordo tra AGCOM e Agcm prevede innanzitutto che le autorità cooperino nelle procedure di consultazione e di analisi dei mercati (art.1). A questo scopo, dopo la consultazione delle parti interessate, l'AGCOM trasmette all'Agcm il progetto di misura per determinare se imporre, mantenere, modificare o revocare obblighi a carico degli operatori, sulla base dell'analisi dei mercati. L'Agcm rende parere (obbligatorio, non vincolante) entro 45 gg. dalla ricezione della richiesta. È poi possibile un'ulteriore richiesta di informazione dall'Agcm all'AGCOM, ma è consentita una sola interruzione del termine. Inoltre, AGCOM e Agcm possono scambiarsi informazioni, anche confidenziali, relative agli operatori (art.4). La richiesta di informazioni potrebbe rendersi necessaria per l'applicazione delle disposizioni regolamentari sulle comunicazioni elettroniche. Nel rispetto dell'informazione condivisa, l'autorità ricevente deve assicurare lo stesso livello di confidenzialità assicurato dall'autorità originariamente in possesso dell'informazione.

19 Peraltro, gli ultimi interventi legislativi mettono in evidenza la connessione tra AIR e riduzione degli

La responsabilità dell’effettuazione dell’AIR spetta all’organo deliberativo, ossia al Consiglio dell’Autorità.

Le delibere contenenti l’AIR sono provvedimenti di regolazione che, come tali, costituiscono l’attività ordinaria dell’AGCOM. Nella maggior parte di queste delibere, l’AIR è presente come allegato: l’impatto della regolazione è esaminato secondo alcune *voci* (o parametri) di riferimento. In altri casi, l’analisi di impatto della regolazione viene effettuata contestualmente all’analisi dei mercati o del singolo mercato oggetto del provvedimento di regolazione.

Tuttavia, non è stato finora istituito un ufficio *ad hoc*, né esiste, all’interno dell’organigramma amministrativo dell’Autorità, un responsabile AIR.

Le diverse unità amministrative si coordinano, in punto di redazione dell’AIR, essenzialmente attraverso l’attività svolta dall’ufficio Analisi dei mercati, concorrenza, assetti e dall’attività di alcuni gruppi di lavoro²⁰.

Come anticipato, nell’analisi di impatto regolatorio le consultazioni degli operatori di mercato e degli utenti rivestono un ruolo molto importante per l’elaborazione del documento di analisi del quale l’AIR è – quasi sempre – nient’altro che un’appendice di sintesi, adottata in forma semplificata.

Per quanto concerne l’adozione delle prime AIR, quelle adottate in forma “semplificata”, occorre effettuare un approfondimento ulteriore, per comprendere meglio attraverso quali passaggi si è giunti alla scelta di tale forma di AIR.

Per quanto riguarda le consultazioni, esse rappresentano un presupposto di fatto (oltre che tecnico) rispetto al documento contenente l’AIR. Tuttavia, l’Autorità spiega che non ci sono particolari differenze nello svolgimento delle consultazioni rispetto a quanto accadeva precedentemente all’adozione delle AIR²¹.

Le consultazioni si svolgono attraverso il seguente procedimento:

1. L’Autorità predispose uno schema di documento composto dall’analisi mercato²²,

oneri amministrativi come sottolineato nella Relazione AGCOM 2012 al Parlamento, p. 185 dove si richiama l’art. 3 del d.l. 9 febbraio 2012 n. 5 cd “decreto semplificazioni”).

20 Si veda la Relazione AGCOM al Parlamento 2009 pp. 133 e ss.

21 Cfr. *infra* note 37 e 39

22 L’analisi del mercato implica, solitamente, una lunga e complessa istruttoria. Infatti, la delibera recante l’analisi del mercato o dei mercati di riferimento costituisce l’esito di una fase istruttoria che si può articolare in

- dalle opzioni di regolamentazione e da un documento AIR in appendice²³.
2. Lo schema è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale con avviso di consultazione pubblica (c.d. *delibera di consultazione*)²⁴ di tutti gli operatori interessati. L'avviso prevede che i soggetti interessati trasmettano contributi e osservazioni ovvero che si presentino presso l'Autorità per esporre le proprie osservazioni e per un confronto diretto. Il termine all'uopo assegnato è di trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.
 3. Decorsi trenta giorni, l'Autorità esamina i contributi pervenuti e decide se tenerne conto, modificando lo schema del documento, ovvero di ignorarli. È evidente che in questo secondo caso deve motivare adeguatamente le ragioni per cui i contributi dei soggetti consultati non saranno causa di modifiche delle scelte regolatorie.
 4. In seguito, il documento di analisi "si consolida" recependo gli esiti delle consultazioni e rispondendo alle richieste e alle osservazioni delle parti interessate, intervenute appunto nella fase delle consultazioni.
 5. Si acquisisce quindi il parere dell'Autorità Antitrust (obbligatorio ai sensi dell'art. 1 co. 6° legge 249/02 e dell'accordo di collaborazione sopra citato).
 6. Il documento di analisi, completo del parere dell'Autorità garante nella Concorrenza, viene trasmesso alla Commissione Europea attraverso l'inserimento nel sito CIRCA di cui si è già detto.

altre e ulteriori delibere finalizzate per acquisire tutti gli elementi utili o per scandire lo svolgimento dell'istruttoria. Si vedano, per esempio, le recenti delibera n. 251/09/CONS recante *Indagine conoscitiva riguardante le condizioni di mercato e concorrenziali attuali e prospettive dei servizi SMS (Short Message Service), MMS (Multimedia Messaging Service) e dei servizi dati in mobilità (SDM)* e delibera n. 296/09/CONS che stabilisce *Proroga dei termini del procedimento istruttorio avviato con delibera n. 184/08/CONS recante identificazione e analisi del mercato della fornitura all'ingrosso di segmenti terminali di linee affittate, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata per fornire la capacità affittata o riservata.*" (mercato n. 6 della raccomandazione della commissione europea n. 2007/879/ce) e mercato della fornitura all'ingrosso di segmenti di linee affittate su circuiti interurbani (mercato 14 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/ce).

23 Nello schema di provvedimento, tuttavia, l'AIR non è sempre presente come documento a sé né si può dire che sia sempre effettuata in modo completo (a volte si analizza l'impatto della regolamentazione limitatamente ad alcuni aspetti ritenuti). L'AIR risulta, soprattutto da ultimo, quale parte dello schema di provvedimento o del provvedimento vero e proprio così come si verifica nella delibera n. 92/09/CONS che reca nell'allegato B "Schema del provvedimento" il cui paragrafo 4 è intitolato *Gli impegni Telecom e il loro impatto sui mercati esaminati*.

24 Da ultimo, si veda delibera n. 121/2010/CONS recante *Consultazione pubblica concernente la definizione di un modello di costo per la determinazione dei prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa di Telecom Italia s.p.a. Ed al calcolo del valore WACC ai sensi dell'art. 73 della delibera n. 731/09/CONS*.

Le AIR, così come i provvedimenti di regolazione cui sono allegate, vengono elaborate da ciascuna delle unità interne competenti per materia.

Gli utenti, attraverso le associazioni rappresentative, vengono coinvolti nel procedimento di adozione AIR attraverso le consultazioni pubbliche: il che accade con una buona frequenza. Basti pensare che dal 1997 al 2009 l'AGCOM ha prodotto ben 109 consultazioni pubbliche, seconda solo all'AEEG, che ne ha prodotte 299, e seguita dalla Consob che ne ha prodotte 97²⁵. Nel 2009 sono state effettuate ben 18 consultazioni pubbliche, di cui 8 concernenti l'analisi dei mercati, di particolare rilevanza dunque ai fini dell'analisi dell'impatto regolatorio²⁶. Tra il 2010 e il 2011 sono state prodotte 50 consultazioni pubbliche: tra queste, si ricorda la n. 95/10/CONS e, da ultimo, la n. 254/11/CONS, per quanto concerne l'analisi dei mercati.

In definitiva, il resoconto delle consultazioni pubbliche avviate dall'Autorità, con particolare riferimento a quelle che fanno seguito alle delibere di analisi dei mercati, è tale per cui la maggiore produzione si è verificata sino al 2009; dall'anno successivo ad oggi, sono state avviate, perlopiù, consultazioni concernenti aspetti specifici e settoriali dei mercati di riferimento²⁷.

Tra gli ultimi atti adottati dall'Autorità si ricordi la delibera n. 136/2013/CONS recante *Avvio del procedimento istruttorio concernente la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica e l'eventuale modifica degli stessi*: con esso viene somministrato un vero e proprio questionario ai soggetti interessati.

Inoltre, è meritevole di nota la delibera del 3 novembre 2011 n. 564/11/CONS (*Provvedimento a seguito della consultazione indetta con la Delibera n. 427/11/CONS concernente l'art. 1 comma 2 della Delibera n. 70/11/CONS recante "Ricognizione delle*

25 Per queste rilevazioni si veda C. Raiola, *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010, pp. 22 e ss. L'autrice precisa che dati si riferiscono alle consultazioni pubbliche di cui c'è traccia nelle pubblicazioni formali o sui siti web delle Autorità, comprese le consultazioni in corso e quelle chiuse di cui non sono stati resi noti i risultati. Non sono invece prese in considerazione le procedure di consultazione informale, gli incontri formali, i tavoli, i focus group e tutte quelle tecniche utilizzate per coinvolgere direttamente un numero chiuso e selezionato di *stakeholders*.

26 Si pensi, in particolare, alla delibera n.525/09/CONS.

27 In particolare, si ricordano le procedure di consultazioni relative alle seguenti delibere: n.510/10/CONS, n.395/10/CONS, n. 602/10/CONS, n.367/10/CONS, n. 499/10/CONS, n. 284/10/CONS, n. 1/2011/CONS, n. 2/2011/CONS, n. 24/11/CONS, nonché n. 7/2013/CONS, n. 238/2013/CONS, 366/2013/CONS e n. 221/2013/CONS.

misure stabilite dalla delibera n. 136/05/CONS del 2 marzo 2005 recante interventi a tutela del pluralismo ai sensi della legge 3 maggio 2004 n. 112): in cui si riportano i contributi e le posizioni manifestate in merito alle misure stabilite dall'autorità nella delibera n. 136/05/CONS (sostanzialmente ribadite, nella delibera n. 70/11/CONS).

Del resto, come visto, la particolare attenzione alle consultazioni presso l'AGCOM si spiega con l'influenza diretta esercitata dalla Commissione europea sulle comunicazioni elettroniche. Così, ad oggi, il caso dell'AGCOM è l'unico (assieme a quello dell'AEEG) in cui si registra l'adozione di regolamenti che disciplinano nel dettaglio la partecipazione degli *stakeholders* nelle attività regolative.

Sempre a proposito delle consultazioni, si deve ricordare che l'Autorità ha recepito l'art. 11 comma 2 del Codice delle comunicazioni elettroniche con delibera n. 453/03/CONS: è tenuta dunque a rendere pubblica la procedura da applicare ai fini della consultazione; la stessa delibera prevede che le consultazioni si svolgano in seno a quei procedimenti che producono un impatto rilevante sul mercato di riferimento, nei quali la funzione di regolazione dell'Autorità comporta l'adozione di disposizioni di carattere normativo o dal contenuto generale. Secondo il primo comma dell'art. 11 cit., infatti, qualora intenda «adottare provvedimenti in applicazione del Codice che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento» l'AGCOM deve consentire «alle parti interessate di presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento entro un termine non inferiore a trenta giorni, a decorrere dalla notifica alle parti interessate della proposta di provvedimento» (c. 1).

Inoltre, ancora prima del 2002, l'Autorità aveva adottato (delibera n. 278/99/CONS) una procedura per lo svolgimento delle consultazioni pubbliche nell'ambito sia di ricerche che di indagini conoscitive, soprattutto allo scopo di assicurare la piena attuazione dei principi della trasparenza e della partecipazione²⁸.

Da ultimo, sembra che l'Autorità si stia aprendo alla predisposizione di linee guida relative alla consultazione degli operatori, cosa che fino ad oggi viene fatta solo dall'AEEG²⁹. È molto interessante, a tale proposito, la delibera n. 495/10/CONS recante Linee guida per la valutazione delle offerte proposte in sede di consultazione dall'operatore Telecom Italia nell'ambito del mercato di rete fissa. A ben vedere, sebbene la delibera contenga la

²⁸ Cfr. art. 29 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità.

²⁹ Si veda C. Raiola, cit., p.21

predisposizione di criteri da applicare *ex post* alle proposte dell'operatore consultato, sembrerebbe che esse vogliano in qualche modo disciplinare o indirizzare lo svolgimento della consultazione fornendo all'Autorità i criteri utili al fine di fornire delle risposte immediate alle proposte di Telecom Italia.

Nelle Relazioni annuali dell'Autorità al Parlamento non c'è alcun riferimento esplicito alle AIR fino al 2009, ma solo all'analisi dei mercati e alle scelte di regolamentazione. Unica eccezione un passaggio contenuto nella Relazione per il 2007: "i principi comunitari impongono un determinato modo di procedere nell'elaborazione delle regole: una preventiva, approfondita esplorazione del mercato che si va a regolare mediante apposita analisi; la costante consultazione dei destinatari sulle linee di intervento che ci si propone, così che ogni aspetto e ogni riflesso vengano previamente considerati; la valutazione dei costi-benefici della regolamentazione". Tuttavia, dal 2010 al 2012 le Relazioni annuali al Parlamento hanno previsto riferimenti sempre più puntuali allo svolgimento dell'AIR.

Da ultimo, è importante ricordare quanto riferito nella relazione sul Bilancio di mandato 2005-2012 presentata nel maggio 2012 al Parlamento: in essa si evidenzia che l'AGCOM ha lavorato "nel solco del ruolo stabilito dall'impianto normativo europeo e nazionale, all'imposizione di regole tecniche sufficientemente dettagliate da garantire certezza nei rapporti e, al contempo, adeguatamente flessibili da assicurare meccanismi di adattamento continuo e dinamico delle norme ai mutamenti del mercato. Attenzione costante è stata posta all'impatto della regolazione sugli utenti e sulle imprese"³⁰. Inoltre, l'AIR viene richiamata nel paragrafo intitolato "Sfide", muovendo dalla considerazione che l'efficacia del processo regolamentare sviluppato nel corso del settennato può essere misurata sulla base di diversi fattori: il grado di concorrenza nei diversi mercati, gli strumenti resi disponibili alle imprese e agli utenti, il tasso di risposta fornito alle questioni che di volta in volta si sono manifestate nell'industria. La valutazione degli interventi di regolazione deve tenere conto delle sfide attualmente presenti nell'industria e in altri campi delle comunicazioni, come l'informatica. Pertanto, per il regolatore è fondamentale puntare ad una crescita della qualità della regolazione che è causa dell'efficienza dei mercati avvalendosi dell' "analisi di impatto delle opzioni regolatorie, in coerenza con gli obiettivi fondamentali della strategia europea di Better Regulation"³¹.

30 Bilancio di mandato 2005-2012 (maggio 2012), p. 9

31 Bilancio di mandato 2005-2012, p. 24

5. L'esperienza realizzata

La produzione delle AIR da parte dell'AGCOM ha conosciuto due fasi pressoché in successione tra loro. In una prima fase, sono state prodotte undici AIR secondo lo schema *provvedimento di regolazione + allegato AIR*. L'AIR era contenuta in un documento a sé stante predisposto dopo il provvedimento di regolazione e ad esso, appunto, allegato.

Nella seconda fase (che, per la verità, ad un certo punto si è sovrapposta alla prima), le nuove AIR – si vedano le delibere 179/2010, 92/09 e 65/09, ma già le delibere 718/08, 628/07 e 605/07 – l'AGCOM ha deciso di eliminare il documento AIR in allegato e di approvare un unico documento integrato dall'analisi di impatto della regolamentazione, sebbene facendo sempre riferimento ad un modello AIR di tipo semplificato. e di approvare un unico provvedimento integrato dall'analisi di impatto della regolazione (sempre secondo uno schema Air di tipo semplificato). Se nella prima fase si assisteva, da un lato, ad una maggior chiarezza, ma dall'altro anche ad un certo svilimento della ratio e della reale utilità dell'AIR, nella seconda fase si registra, invece, una certa confusione in quanto non risulta più facile distinguere ciò che è AIR da ciò che è mera regolamentazione o analisi del mercato rilevante.

La recente delibera n.564/11/CONS sopra citata, contiene una sorta di AIR in relazione ad alcune misure regolatorie. Anche in questo caso, si verifica una forma di integrazione tra il documento recante l'esito delle consultazioni e l'analisi dell'impatto regolatorio: di conseguenza, anche tale provvedimento potrebbe essere annoverato tra le AIR, sebbene non sia facile individuarne gli esatti confini all'interno del provvedimento in esame³².

In definitiva, nei provvedimenti integrati dall'AIR si riscontra, senza dubbio, un'analisi dettagliata del mercato (ai sensi della raccomandazione della Commissione europea del 17 febbraio 2007), all'interno della quale confluirebbe l'AIR, o meglio confluirebbero alcuni suoi elementi salienti. Essenzialmente, infatti, si tratta di un'analisi del solo impatto

³² Il riferimento all'impatto delle misure e alla necessità che l'Autorità pronunci su questo (come effettivamente avviene, nell'ambito dello stesso provvedimento), si ha, per esempio, quando un utente chiede che le misure in materia di sistema televisivo digitale vengono valutate anche con riferimento all'impatto prodotto sulle "performance economiche e sul pluralismo". Inoltre, ci si sofferma sulla valutazione (già effettuata nella delibera n. 70/11/CONS) delle misure in tema di pluralismo concernenti il gruppo MEDIASET che portano a talune conseguenze sul piano della raccolta pubblicitaria. In tal caso, per esempio, l'Autorità ritiene non più ragionevole e proporzionale una delle misure adottate nei confronti del gruppo MEDIASET, esprimendosi in base alla valutazione delle ragioni da questo manifestate in merito alle conseguenze dell'applicazione delle misure stesse.

concorrenziale.

Sembra impostata secondo questo nuovo modello la recente delibera n. 24 del 20 gennaio 2011 che analizza e disciplina il *Mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali* (Mercato n.18).

In essa si può registrare maggiore ordine nel riportare i vari passaggi di “costruzione” della regolazione: i quesiti sottoposti a consultazione degli operatori e degli utenti, le risposte di questi ultimi e le valutazioni dell’Autorità. Sebbene manchino, invece, tutti gli altri passaggi che dovrebbero caratterizzare i contenuti dell’AIR, tuttavia in provvedimenti di regolazione come quest’ultimo citato se ne può riscontrare un utilizzo che comincia ad essere tendenzialmente più appropriato. L’AIR, infatti, non dovrebbe essere aggiunta meccanicamente alla fine del provvedimento di regolazione, ma dovrebbe essere realizzata contestualmente all’adozione delle opzioni regolatorie.

In conclusione, con l’adozione del modello per così dire “integrato”, l’Autorità non effettua più una AIR a sé stante, il che per quanto più consono alla ratio dell’AIR, deve essere ancora oggetto di un sostanziale perfezionamento. Le delibere sopra indicate, infatti, come detto, sono innanzitutto delibere di analisi dei mercati e dell’impatto concorrenziale (analisi dei mercati rilevanti e valutazione del potere di mercato), riscontrandosi l’assenza di una serie di elementi tipici dell’AIR, quali per esempio l’indicazione della pluralità di opzioni e la valutazione di effetti ulteriori rispetto a quelli concorrenziali³³

Ciò ribadito, prima di passare all’esame del primo modello di AIR (*AIR-allegato*, le prime Air prodotte dall’Autorità), occorre precisare che si resta in attesa di comprendere se l’AgCom abbia definitivamente cambiato metodo di analisi o se invece potrebbe riprendere ad effettuare *AIR-allegato*³⁴.

A questo proposito, sembrerebbero suscitare qualche motivo di dubbio due dati nell’ambito dell’attività più recente dell’Autorità: il primo, l’approvazione delle modifiche e delle integrazioni al Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità (delibera n. 528/12/CONS); il secondo, la recente delibera n. 42/2012/CONS

³³ Si potrebbe ipotizzare il motivo di ciò considerando che la valutazione dei mercati rilevanti e del potere di mercato è richiesta esplicitamente dalla Commissione europea, nonché dal Codice delle Comunicazioni.

³⁴ Intanto, vale la pena rimarcare che, al momento, nessuna delle autorità di regolazione conduce un’analisi così approfondita e ben fatta dell’impatto concorrenziale, in cui peraltro si tengano in conto e si riportino minuziosamente le opinioni dei vari operatori (incumbent e concorrenti).

adottata il 25 gennaio 2012.

Quanto al Regolamento sull'organizzazione, nella versione consolidata dopo le ultime modifiche, in esso non vi è traccia di riferimenti all'Air tanto nell'organigramma degli uffici (non è previsto un ufficio AIR)³⁵, quanto nell'ambito dello svolgimento dei procedimenti come approfondimento istruttorio necessario ai fini dell'adozione dei provvedimenti di regolazione dei mercati.

Venendo, invece, alla delibera n. 42/2012/CONS, essa concerne l' "Avvio del procedimento volto a valutare l'impatto regolamentare dell'introduzione di nuove tecniche trasmissive quale il vectoring nello sviluppo delle reti di nuova generazione". Come si legge, la finalità è quella di riesaminare – al fine di introdurre una nuova disciplina regolatoria - gli obblighi di fornitura del servizio di *sub-loop unbundling*³⁶ attualmente vigenti in capo a Telecom Italia³⁷.

La regolamentazione delle reti di nuova generazione è iniziata con la delibera n. 1/12/CONS, tenendo in debita considerazione le esperienze maturate in altri Paesi e i prevedibili impatti sulla concorrenza e sul benessere dei consumatori. L'art. 33 (*Disposizioni transitorie e finali*) della delibera n.1/12/CONS preannuncia, al comma 4, lo svolgimento dell'AIR di cui alla delibera n.42/2012/CONS e dell'introduzione di nuove tecniche trasmissive, quali ad esempio il vectoring, nello sviluppo delle reti di nuova generazione. In sostanza, gli

35 L'art. 16 del regolamento sul funzionamento e l'organizzazione dell'AGCOM è dedicato alla Direzione Analisi dei mercati, Concorrenza, Studi che solitamente effettua le AIR. In tale norma, non si prevede nulla di specifico relativamente all'effettuazione dell'AIR, intendendola forse come parte della attività istruttorio svolta nell'ambito dell'analisi dei mercati.

36 L'accesso disaggregato alla Rete Locale (unbundling of the local loop) consiste nella fornitura da parte di Telecom Italia, l'operatore di rete telefonica pubblica fissa identificato come operatore avente significativo potere di mercato nel mercato rilevante dell'accesso disaggregato all'ingrosso ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali (mercato 11), di una serie di servizi di accesso alla propria rete locale ad altri operatori, allo scopo di rendere loro possibile l'offerta diretta di servizi di comunicazione ai singoli utenti.

In generale con il termine "servizi di accesso disaggregato", si intendono i servizi che consentono agli operatori alternativi l'utilizzo disaggregato delle risorse fisiche della rete dell'operatore notificato, nonché i relativi servizi accessori e sostitutivi.

Il principio, espresso in linea generale nelle direttive comunitarie, è stato oggetto di numerose delibere dell'Autorità che ha indicato termini, condizioni e scandito modalità per l'accesso alla rete locale di Telecom Italia. Si vedano ulteriori dettagli nel sito dell'Autorità <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=contenuto&DCId=222>

37 Questa delibera ha particolare importanza per l'esito che si attende dall'AIR in questione. Per questo essa viene evidenziata anche nella Relazione 2012 al Parlamento, p. 197.

esiti dell'AIR in questione, avviata prima del procedimento per la definizione dei prezzi (su cui anche, normalmente, viene svolta apposita AIR), serviranno a perimetrare l'ambito di intervento dell'Autorità in un mercato particolarmente difficile per l'assenza di una consolidata esperienza tecnica e regolamentare, come quello delle reti di nuova generazione.

Nella delibera in questione, l'Autorità si limita a precisare che la decorrenza dei termini di 180 giorni per la conclusione del procedimento è sospesa: 1) per le richieste di informazioni e documenti, calcolate in base alla data risultante dal protocollo dell'Autorità in partenza e in arrivo; 2) per il tempo necessario ad acquisire le osservazioni dei soggetti interessati nell'ambito della consultazione pubblica nazionale³⁸, calcolato in base alla data risultante dal protocollo dell'Autorità in arrivo; 3) per il tempo necessario ad acquisire le osservazioni della Commissione europea, secondo quando indicato dall'articolo 12 del Codice delle comunicazioni elettroniche, calcolato in base alla data risultante dal protocollo dell'Autorità in partenza e in arrivo³⁹. Si tratta, dunque, di una delibera che avvia un procedimento di AIR: evidentemente, in questo caso, l'AIR costituisce un motivo di interesse istruttorio talmente specifico da richiedere un procedimento a parte.

Ciò nonostante, con delibera del 6 febbraio 2013 n. 91/2013/CONS si è deciso di riunire il procedimento avviato con delibera n. 42/12/CONS con quello di cui alla delibera n. 41/2012/CONS. Quest'ultimo concerne la definizione di un modello di costo per la determinazione dei prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete in fibra di Telecom Italia. I due procedimenti, appunto, sono riuniti al procedimento avviato con delibera n. 390/12/CONS recante "Identificazione ed analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa (mercati nn. 1, 4 e 5 fra quelli individuati dalla Raccomandazione 2007/879/CE)" in quanto strettamente correlati a quest'ultimo.

Infatti, spiega l'Autorità, in particolare nell'ambito dell'analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5

³⁸ Si ricordi l'art. 3 co. 3 (cit.) della citata delibera n. 453/03/CONS del 23 dicembre 2003, Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259: "Se il testo della proposta ha natura di atto di regolazione di cui all'art.1, comma 1, lettera b), i partecipanti alla consultazione, secondo le indicazioni contenute nell'avviso, formulano anche le proprie considerazioni relative all'impatto delle misure proposte, ai fini dell'analisi di cui all'art.13 del codice".

³⁹ Il 14 marzo 2012, con un documento generico, sono stati poi presentati i questionari rivolti a Telecom e agli soggetti interessati anche con riferimento ai procedimenti avviati con le delibere n. 41/12/CONS (definizione di un modello di costo per la determinazione dei prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete in fibra di Telecom Italia) e n. 43/12/CONS (valutazione della sussistenza delle condizioni per l'imposizione di obblighi simmetrici di accesso alle infrastrutture fisiche di rete).

devono essere analizzate le stesse problematiche oggetto dei procedimenti avviati con le delibere nn. 41/12/CONS e 42/12/CONS. Più precisamente, l'Autorità, al fine di stabilire se modificare l'obbligo di fornitura del servizio di *sub-loop unbundling*, deve esaminare l'impatto regolamentare della tecnica di *vectoring* sullo sviluppo delle reti di nuova generazione; allo stesso modo, per delineare i prezzi dei servizi offerti su rete in fibra, non si potrà non fare riferimento al modello di costo oggetto del procedimento di cui alla citata delibera n. 41/12.

L'Autorità conclude quindi che l'analisi delle problematiche oggetto delle istruttorie di cui sopra nell'ambito di un unico procedimento comporterebbe una serie di vantaggi: in primo luogo, verrebbe assicurata una maggiore coerenza della regolamentazione dei mercati dell'accesso all'ingrosso alla rete fissa che l'Autorità si appresta a definire, in quanto sarebbero trattate, in una opportuna ottica di insieme, una serie di tematiche tra loro significativamente connesse e si fornirebbe al mercato un quadro unitario di regole; in secondo luogo, si otterrebbero significativi benefici in termini di efficienza attraverso un'ottimizzazione dei tempi procedurali riguardanti, in particolare, le attività connesse alla fase di consultazione pubblica.

Con questa riunione dei procedimenti, l'AGCOM sembra riprendere la strada solita della trattazione dell'AIR all'interno di altri procedimenti. Occorre monitorare questa attività di regolazione per verificare se, in effetti, ciò che sembrava diverso è stato oggetto di un vero e proprio ripensamento dell'Autorità.

Come visto, la soluzione che si sta utilizzando quasi come ordinaria nello svolgimento delle AIR presso l'AGCOM sembrerebbe orientarsi verso il consolidamento dell'AIR all'interno dei documenti di analisi dei mercati.

Passando ad esaminare l'*AIR-allegato*, come dichiarato in apertura di tutti gli allegati AIR, l'Analisi di impatto regolamentare richiede di valutare:

1. l'ambito di intervento, con particolare riferimento alle categorie di soggetti destinatarie o coinvolte nei costi e benefici dell'intervento normativo proposto;
2. gli obiettivi generali e specifici immediati e di medio/lungo periodo del provvedimento, indicando contestualmente l'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero realizzarsi;
3. la metodologia adottata per l'analisi dell'impatto della regolamentazione;
4. l'impatto sulla pubblica amministrazione, sui destinatari diretti ed indiretti attraverso l'analisi delle categorie di costi e benefici economici e finanziari inerenti la produttività, la crescita economica, il reddito, la concorrenza, l'occupazione. A questo riguardo

tale valutazione richiede che sia predisposta un'adeguata batteria di indicatori.

Un esempio di impatto diretto sugli operatori è quello per cui una certa misura (es. introduzione del controllo pluriennale delle condizioni economiche dei servizi con riduzione graduale dei prezzi dei beni nel paniere di *network cap*) determini una asimmetria a sfavore dell'operatore detentore del significativo potere di mercato, traducendosi in altri termini in una pressione competitiva sullo stesso. Tuttavia, l'operatore con SMP potrebbe ricevere un incentivo ad una maggiore efficienza nei costi di rete specialmente nei servizi dove il grado di concorrenza non è ancora sviluppato. Il meccanismo ha altresì lo scopo di garantire una parziale e graduale restituzione al mercato degli extraprofiti eventualmente maturati dall'operatore⁴⁰.

È facile comprendere che le AIR si distinguono in relazione al mercato oggetto di regolamentazione, considerando che i mercati delle comunicazioni sono in tutto 18 secondo l'individuazione effettuata a monte dalla normativa comunitaria. Essi, come noto, sono soggetti alla regolamentazione come mercati singoli ovvero aggregati a seconda delle opportunità e delle valutazioni tecniche effettuate dagli uffici competenti ovvero in sede normativa (comunitaria).

Nei documenti di analisi dell'impatto regolatorio, vengono individuati obiettivi generali (il riferimento è all'art. 13 del Codice delle Comunicazioni) e obiettivi particolari (il riferimento è allo specifico mercato o ai mercati aggregati).

Le opzioni regolatorie si delineano a seconda della possibile presenza di un operatore dominante ovvero dotato di significativo potere di mercato. Così, ai sensi del Codice delle Comunicazioni, per i mercati all'ingrosso, ossia dello scambio beni-servizi tra operatori, se l'Autorità trova un operatore dominante nel mercato analizzato applica gli artt. 45-50 del Codice in attuazione delle tutele della concorrenza.

È importante precisare che la cosiddetta opzione zero (o no regulation) non è mai applicabile se esiste ed è individuato un operatore dominante. Quando deve essere effettuata una scelta delle opzioni di regolamentazione, essa dipende dalla finalità che può essere (alternativamente o cumulativamente): a) la tutela della concorrenza tra gli operatori del mercato; b) l'accesso degli utenti al servizio senza disparità di trattamento.

40 v. delibera n. 417/06/CONS – allegato B

Si può prospettare un semplice esempio per rendere più chiara la questione: se Telecom vende un telefono mobile assieme ad un telefono fisso aggrega ingiustamente due mercati, dunque aggrega due mercati in maniera anticoncorrenziale. In questo caso, si sceglierà l'opzione o il rimedio di regolazione in funzione della concorrenza. Tuttavia, si può scegliere anche di stabilire il prezzo medio tra quelli offerti: questa è allora un'opzione in funzione di entrambi gli obiettivi suddetti.

Per effettuare l'analisi di impatto della regolazione, viene fatta una valutazione nei termini costi-efficacia. In altre parole, la metodologia utilizzata per l'analisi dell'impatto regolamentare è basata sull'identificazione dei benefici (obiettivi) e dei costi derivanti ai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari nei mercati oggetto di regolamentazione. L'analisi è rivolta a quantificare, laddove possibile, il costo-beneficio delle categorie dirette e indirette destinatarie dell'intervento regolamentare, anche alla luce di valutazioni prospettiche di breve-medio periodo e di sistema, con particolare riferimento ai mercati coinvolti dal provvedimento.

Le tecniche di calcolo utilizzate sono di tipo econometrico e comprendono l'analisi di indici rilevanti ai fini della valutazione dell'impatto regolamentare. In taluni casi, i benefici netti derivanti dalla misura regolamentare sono identificabili in ragione degli effetti competitivi generati dall'incremento dell'offerta di servizi, ma non quantificabili puntualmente in quanto la numerosità degli attori coinvolti è elevata e le informazioni e dati non sono reperibili. Tali soggetti peraltro operano spesso in mercati le cui condizioni economiche sono estremamente differenziate, a parità di servizi offerti, ed il collegamento ai mercati dei servizi all'ingrosso della raccolta, terminazione e transito è solo indiretto.

Si deve osservare che ogni AIR prodotta deve considerarsi accessiva a due delibere tra loro complementari, come visto: quella di consultazione (che ne racchiude i principali presupposti) e quella di regolazione che recepisce la prima e costituisce la delibera finale pubblicata nel sito dell'Autorità e nella Gazzetta Ufficiale.

6. Giurisprudenza sull'AIR nell'AGCOM

L'unico caso che si riferisce all'AIR continua ad essere quello deciso con sentenza Tar Lazio Roma, sezione III ter, 26 novembre 2006 n. 13198. Sembra opportuno, poi, segnalare

due recenti pronunce del Tar Lazio Roma, sez I, 10 ottobre 2012 nn. 8381 e 8382 in cui si evidenzia l'importanza dell'impatto di talune scelte di regolazione in particolare quando, per esigenze che l'Autorità è chiamata a dimostrare, esse si discostino dalle indicazioni comunitarie o nazionali.

Preliminarmente, si deve notare che vi è una certa attesa per le pronunce giurisdizionali in tema di AIR da parte di tutte le autorità di regolazione, compresa l'AGCOM. La giurisprudenza sinora intervenuta in tema di AIR non è ancora assurta a punto di riferimento per le autorità e per gli operatori di mercato. Ciò in quanto il giudice amministrativo si trova ancora ad affrontare problemi "tangenziali" rispetto all'AIR occupandosi spesso di aspetti riguardanti l'esercizio del potere di regolamentazione che costituiscono pur sempre parti integranti delle AIR (consultazione, valutazione comparativa delle diverse opzioni, etc...). In ogni caso si deve prendere atto che la capacità di elaborazione interpretativa dei giudici è sinora piuttosto inespressa, anche perché l'AIR risulta uno strumento di recente introduzione che, peraltro, si sovrappone ad alcune attività procedurali che precedono l'adozione dei provvedimenti di regolamentazione (es. le consultazioni)⁴¹. La pronuncia del Tar di Roma risolve una controversia insorta tra l'operatore Tim s.p.a. e l'Autorità Garante nelle Comunicazioni. La questione di nostro interesse concerne la mancata adozione dell'AIR propedeuticamente all'approvazione di una delibera regolatoria dell'Autorità gravata insieme ad altri provvedimenti (come, ad esempio, una delibera recante attribuzione dei diritti d'uso delle numerazioni per i servizi di informazione assieme ad una delibera contenente misure di urgenza in merito alla numerazione in decade 4 utilizzata per il servizio informazione elenco abbonati).

Dunque, con particolare riferimento alla delibera 9/03/CIR (mancante dell'AIR), si è contestata la violazione e la falsa applicazione del Codice delle comunicazioni elettroniche poiché la decisione ivi assunta dall'Autorità avrebbe violato l'art. 13 comma 8 del D.Lgs. 259/03 in quanto non preceduta dall'analisi sull'impatto della regolamentazione. Infatti, l'Autorità si sarebbe limitata a richiamare il principio di parità di trattamento tra gli operatori di cui all'art. 15 comma 2 del D.Lgs. 259/03 senza approfondire le conseguenze delle sue scelte regolatorie.

⁴¹ Per quel che concerne la giurisprudenza in tema di AIR, si rinvia alla lettura di M. Giorgio, *L'AIR nelle Autorità indipendenti italiane: il contributo della giurisprudenza*, in Osservatorio AIR, aprile 2010.

Tuttavia, tale motivo di ricorso viene ritenuto infondato dai giudici amministrativi atteso che ai sensi della normativa vigente (art. 13, commi 8 e 9 del D.Lgs. 259/03 letti in combinato disposto con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000), l'AIR deve essere effettuata solo quando le misure regolamentari adottate sono espressione del potere discrezionale dell'Amministrazione.

Nel caso di specie, invece, il blocco delle attività di commercializzazione dei servizi informazione abbonati in decade 4 costituisce una misura meramente attuativa del piano di numerazione – già elaborato e approvato nella delibera 9/03/CIR prima dell'entrata in vigore del Codice delle Comunicazioni elettroniche – e risponde alla finalità di dare attuazione, nello specifico settore, ai principi di cui all'art. 15 comma 2 del D.Lgs. 259/03.

Come accennato, altre due fattispecie interessanti sono state decise più di recente dal Tar Lazio con le sentenze nn. 8381/8382 del 2012. Le controversie, introdotte rispettivamente da Telecom spa e H3G, concernono la regolazione dei servizi di terminazione vocale su rete mobile di cui alla delibera n. 621/11/CONS del 17 novembre 2011. Con questo provvedimento l'Autorità ha mantenuto talune asimmetrie nel mercato in questione dovute all'attribuzione ineguale delle frequenze. Tra i riferimenti richiamati a fondamento delle ragioni dei ricorrenti, vi è la raccomandazione 2009/396/CE con cui la Commissione europea si è rivolta ai regolatori delle comunicazioni precisando che le scelte regolatorie da cui discendano assetti asimmetrici dei mercati devono intendersi eccezionali, richiedendo una adeguata motivazione. Per la precisione, nel provvedimento oggetto della controversia promossa da H3G, l'AGCOM ha corretto il tiro sull'asimmetria in favore di H3G derivante da una scelta iniziale di una maggiore attribuzione di frequenze al ricorrente (delibera 667/08/CONS) in quanto quest'ultimo era un *newcomer*: con il provvedimento impugnato (delibera 621/11/CONS) l'AGCOM ha quindi rideterminato la misura dell'asimmetria delle tariffe di terminazione della rete mobile, prevedendone la cessazione a luglio 2013, diversamente da quanto proposto nello schema di provvedimento dove si stabiliva che la cessazione sarebbe avvenuta a partire dal 2014. Tale previsione è stata invocata da H3G che ha evidentemente interesse a prolungare la maggiore assegnazione di frequenze in suo favore. Infatti, avendo l'AGCOM ridefinito un'allocazione eguale delle frequenze nel provvedimento finale a partire da luglio 2013, in conformità ai tempi indicati dalla Raccomandazione 2009/396/CE, ciò ha provocato l'insorgere di H3G che tuttavia ha visto respinto il ricorso. La stessa Commissione europea, del resto, chiamata come sempre ad esprimere parere sullo schema di provvedimento, si era pronunciata nel senso della necessità che l'AGCOM operasse in

sintonia con quanto raccomandato in sede comunitaria: il prolungamento del regime di allocazione ineguale delle frequenze non avrebbe trovato, infatti, alcuna giustificazione perché non era stata fornita nessuna dimostrazione di tale necessità attraverso gli esiti dell'istruttoria svolta.

Nella seconda fattispecie, la controversia è invece promossa da Telecom spa che ha impugnato la stessa delibera 621/11/CONS, censurandola proprio nella parte che attribuisce a H3G una maggiore fetta di frequenze fino a luglio 2013. I giudici del Tar Lazio evidenziano che, in effetti, l'AGCOM non ha chiarito in che misura l'allocazione ineguale di frequenze in favore dell'operatore H3G determini un impatto sulla differenza dei costi di fornitura dei servizi di terminazione delle chiamate vocali, né l'Autorità ha quantificato le potenziali differenze del costo di terminazione delle chiamate vocali sulle diverse reti. Perciò, la scelta di regolazione in questione appare al Tar priva di un valido sostegno che la motivi in relazione agli aspetti anzi detti: ne è conseguenza l'accoglimento del ricorso di Telecom spa. In definitiva, le pronunce nn. 8381/8382 del 2012 del Tar Lazio portano a considerare le importanti connessioni tra istruttoria, valutazioni tecniche e scelte di regolazione. La giustificazione a prolungare un regime di allocazione ineguale delle frequenze è richiesta correttamente al *rule maker*, quale esito di un'indagine valutativa complessa riservata all'Autorità. In questo senso, l'AIR dovrebbe fornire la motivazione necessaria di ogni scelta regolatoria, in particolare di quelle che appaiono inique e perniciose per la concorrenza o il mercato, ancorché altrimenti giustificabili, come nelle fattispecie esaminate dal Tar Lazio.

7. Prospettive

Dai risultati dello studio sin qui realizzato, sembra potersi affermare che l'AIR stia cominciando a diventare parte integrante del processo regolatorio presso l'AGCOM, sebbene la sua introduzione non si può ritenere effettivamente compiuta e anzi richieda ulteriori sforzi di perfezionamento.

Innanzitutto, siamo in presenza o di versioni ancora troppo semplificate di AIR (*AIR-Allegato*), o di intrecci troppo stretti (tali da suscitare confusione e dubbi interpretativi) tra il provvedimento di analisi del mercato e l'AIR (*AIR integrata*).

Inoltre, sono riscontrabili alcune lacune. Ad esempio, non è dato rilevare un puntuale

coordinamento tra i diversi uffici dell'Autorità nell'elaborazione del documento AIR; manca ancora un ufficio *ad hoc*; non è chiaro come si sia giunti alla decisione del modello semplificato, né in base a quali specifiche valutazioni si sia optato, più recentemente, per un modello di tipo integrato. Quest'ultimo, come detto, ha alcuni pregi ma in questa fase ancora sperimentale, rischia di determinare difficoltà elaborative ed interpretative di non poco momento. In altri termini, l'integrazione dovrebbe costituire l'obiettivo da intendere come prodotto di un processo di consolidamento reale (e non solo formale) tra le misure di regolazione e l'AIR: tuttavia, al momento, sono riscontrabili diverse sovrapposizioni (rispetto a quanto l'Autorità effettuava già prima dell'introduzione dell'AIR) generate fondamentalmente da una scarsa dimestichezza (ed esperienza) nell'utilizzo dello strumento in questione.

La speranza è che, con il tempo, l'introduzione e l'uso dell'AIR acquisiscano compiutezza e incidano effettivamente sulle scelte di regolamentazione.

Oggi, infatti, sebbene si possa ritenere apprezzabile lo sforzo compiuto dall'AGCOM, sembra però che ciò sia poco "sentito" nella sua utilità specifica e piuttosto inteso come "semplice" adeguamento dell'operato dell'Autorità alla legge.