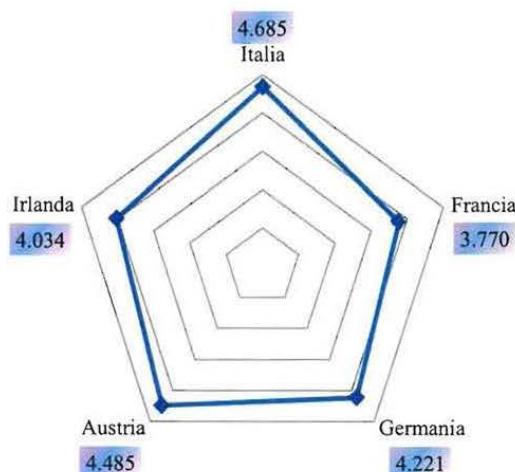


muni, il numero di abitanti per ufficio postale risultava pari a 6.758, mentre nei Comuni rurali risultava pari a 1.962. È interessante rilevare, inoltre, che nei 288 Comuni in cui non sono presenti uffici postali risiedeva solo lo 0,14% della popolazione nazionale.

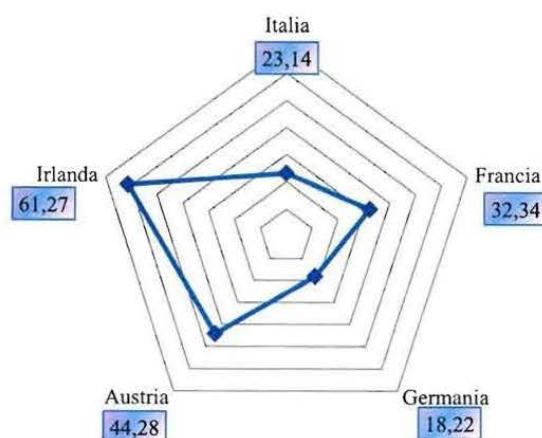
Al fine di operare un confronto sul grado di capillarità della rete postale, si è raffrontato il numero medio di abitanti serviti da un ufficio postale permanente in Italia e la dimensione media della relativa area coperta con i medesimi valori registrati in Austria, Francia, Germania e Irlanda nel 2013.

Dall'analisi di questi due indicatori emerge che la capillarità delle reti postali in Italia, sia in termini di popolazione servita (Figura 2.3.6), sia in termini di copertura (Figura 2.3.7), è confrontabile con quella degli altri Paesi considerati. In particolare: *i*) in termini di popolazione servita, la capillarità della rete postale assume valori simili in tutti i Paesi analizzati; *ii*) in termini di aree coperte, la rete postale italiana è più capillare rispetto a quella in Austria, Francia e Irlanda e di poco inferiore per capillarità a quella tedesca.



Fonte: dati Universal Postal Union (2013)

Figura 2.3.6 - Numero medio di abitanti serviti da un ufficio postale permanente



Fonte: dati Universal Postal Union (2013)

Figura 2.3.7 - Dimensione media (in km²) dell'area coperta da un ufficio postale permanente

Il numero di uffici postali presso i quali era possibile nel 2013 effettuare anche operazioni di natura bancaria o finanziaria, corrispondeva in Italia, in Austria e in Irlanda al 100% del totale degli uffici postali permanenti, mentre in Germania soltanto al 29%. Nell'ambito delle informazioni relative alla capillarità della rete di accesso, giova menzionare le 52.000 cassette di impostazione dell'operatore incaricato del servizio universale in Italia.

*I servizi postali rientranti nel perimetro del servizio universale*

I prodotti postali che rientrano nel perimetro del servizio universale – gli invii ordinari fino a 2 kg e dei pacchi fino a 20 kg, gli invii raccomandati, gli invii assicurati e gli invii di posta massiva rientranti negli obblighi derivanti dalla normativa in atto – hanno generato nel 2014 ricavi per oltre 1,8 miliardi di euro, si tratta di un valore in diminuzione del 18% rispetto all'anno precedente (cfr. Tabella 2.3.3). Anche i volumi totali sono in calo, rispetto al 2013, del 19,1%.

Per quanto concerne i servizi che rientrano nel perimetro del servizio universale, la corrispondenza domestica, ossia quella che origina e termina all'interno dei confini nazionali, costituisce il 92,3% del totale.

In merito ai servizi di notifica degli atti giudiziari di cui alla legge n. 890/1982 e s.m.i. e le violazioni del codice della strada di cui all'art. 201 del d.l. n. 285/1992, affidati in esclusiva a Poste Italiane, tali servizi, che nel 2014 hanno generato ricavi pari a 327 milioni di euro (per un totale di oltre 45 milioni di pezzi inviati), registrano rispetto al 2013 una diminuzione dei ricavi e dei volumi totali pari rispettivamente al 4,1% ed al 2,8%.

*Gli altri servizi postali*

Il mercato dei servizi postali che non rientrano nel perimetro del servizio universale è caratterizzato da una maggiore apertura alla concorrenza e da una maggiore capacità delle imprese che vi operano a sviluppare servizi innovativi e meglio rispondenti alle esigenze della domanda (si pensi, ad esempio, a servizi con consegna a data e ora certa), specie quella non residenziale (si pensi, in questo caso, agli invii multipli).

Per questa tipologia di servizi, nel 2014 si registra un aumento degli invii, rispetto al 2013, pari al 3,9%, accompagnato da un incremento ancora maggiore dei ricavi pari al 15,3% (cfr. Tabella 2.3.4). Il contributo della posta domestica al segmento dei servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale nel 2014 è stato pari al 64,7% del totale dei ricavi: di questi, la quota rappresentata dagli invii multipli è cresciuta rispetto all'anno precedente attestandosi intorno ad un valore superiore al 75%. Si evidenzia, infine, che gli invii singoli, pur rappresentando solo il 2,6% dei volumi, contribuiscono per il 23,8% ai ricavi degli invii domestici relativi ai servizi postali non inclusi nel servizio universale.

Passando alla concorrenzialità del mercato, l'analisi delle quote di mercato mostra che Poste Italiane, con una quota pari a circa il 75%, in crescita di 1,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente, continua a detenere una posizione di preminenza che risulta incontrastata dagli altri operatori, le cui quote di mercato sono, nella maggior parte dei casi, di dimensione marginale (Figura 2.3.8). L'elevata quota di mercato di Poste Italiane trova un riflesso diretto nel grado di concentrazione del mer-

Tabella 2.3.3 - Ricavi e volumi del servizio universale

	Ricavi (milioni €)		Volumi (milioni di invii)	
	2013	2014	2013	2014
Posta domestica	2.023	1.626	2.339	1.874
Posta transfrontaliera	225	218	171	156
<b>Totale</b>	<b>2.248</b>	<b>1.844</b>	<b>2.510</b>	<b>2.030</b>

Tabella 2.3.4 - Ricavi e volumi dei servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale

	Ricavi (milioni €)		Volumi (milioni di invii)	
	2013	2014	2013	2014
Posta domestica	608	651	1.693	1.765
di cui invii singoli	162	155	44	45
di cui invii multipli	446	496	1.649	1.720
Posta transfrontaliera	68	78	61	58
Altro	196	277	n.d.	n.d.
<b>Totale</b>	<b>872</b>	<b>1.006</b>	<b>1.754</b>	<b>1.822</b>

cato, come misurato dall'indice HHI, che nel 2014 ha assunto un valore che, in leggero aumento rispetto all'anno precedente, ha raggiunto un livello elevato, superiore ai 6.000 punti.

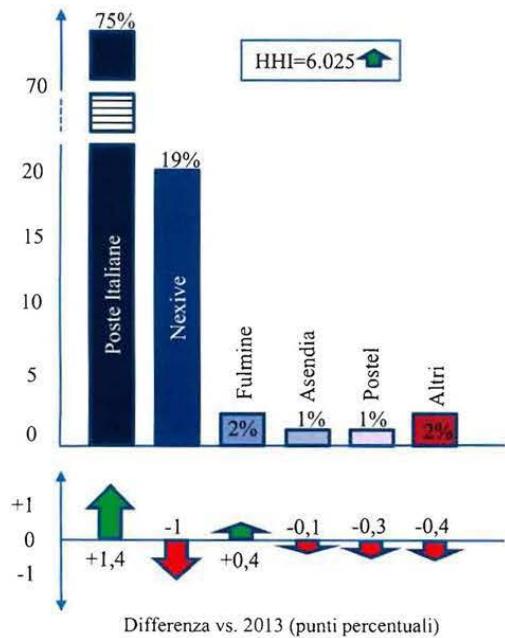


Figura 2.3.8 - Quota di mercato per i servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale nel 2014

#### I servizi di corriere espresso

I corrieri espresso sono soggetti autorizzati che offrono un servizio espresso di corrispondenza e recapito pacchi contraddistinto dalla disponibilità di caratteristiche o servizi aggiuntivi, quali la maggiore velocità di recapito, l'affidabilità della spedizione, la possibilità di seguire l'invio durante tutte le sue fasi (*tracking*), la consegna a un orario predefinito e la conferma di avvenuta consegna.

In Tabella 2.3.5 sono riportati i ricavi ed i volumi dei servizi di corriere espresso relativamente agli ultimi due anni. È possibile osservare che al 2014 il mercato dei servizi di corriere espresso è composto, in volume, per oltre tre quarti da invii domestici (nazionali), che rappresentano circa la metà dei ricavi del comparto; gli invii diretti verso l'estero pur rappresentando solamente il 12,6% dei volumi, hanno generato il 40,7% dei ricavi dell'anno 2014. Complessivamente, nel biennio 2013–2014, si registra un aumento sia dei ricavi, sia dei volumi, a cui ha contribuito anche la diffusione dell'e-commerce, pari rispettivamente al 5,2% e al 5%.

In tema di concorrenzialità del mercato dei corrieri espresso come misurata dalle quote di mercato, si registra l'assenza di un operatore dominante e la presenza di diverse aziende con quote di dimen-

Tabella 2.3.5 - Ricavi e volumi dei servizi di corriere espresso

	Ricavi (milioni €)		Volumi (milioni di invii)	
	2013	2014	2013	2014
Corriere espresso nazionale	1.370	1.421	171	177
Corriere espresso in entrata	249	276	23	25
Corriere espresso in uscita	1.102	1.165	27	29
<b>Totale</b>	<b>2.721</b>	<b>2.862</b>	<b>221</b>	<b>232</b>

sione non trascurabile e fra loro comparabile (cfr. Figura 2.3.9). L'operatore riconducibile al gruppo Poste Italiane, SDA, è solamente il quinto operatore del settore in termini di quote di mercato, a testimonianza della difficoltà di raggiungere e mantenere in questo mercato le posizioni acquisite nel mercato

degli altri servizi postali. Per quanto concerne il grado di concentrazione del mercato, l'indice HHI per i servizi di corriere espresso si è attestato nel 2014 intorno ad un valore, pressoché stabile rispetto all'anno precedente, di 1.862 punti, che riflette la crescente dinamica competitiva.

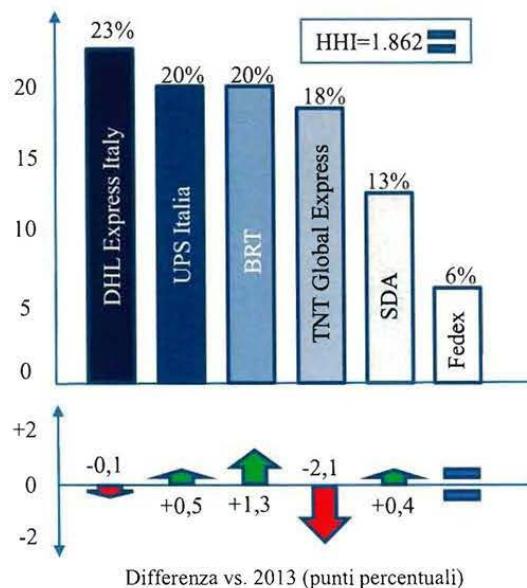


Figura 2.3.9 - Quote di mercato per i servizi di corriere espresso nel 2014

2015

**CAPITOLO III**

**La strategia dell'Autorità  
e le attività programmatiche**

PAGINA BIANCA

## Introduzione

Nell'ultimo biennio, l'Autorità ha avviato un percorso volto a valorizzare e migliorare i processi di valutazione dell'attività regolatoria, come si evince da diverse iniziative tra cui una migliore applicazione dell'analisi *ex ante* e della verifica *ex post* della regolamentazione (AIR e VIR) in virtù di nuove disposizioni organizzative e l'avvio di un programma di valutazione e riduzione degli obblighi informativi (MOA).

La prima di queste iniziative volte a migliorare la qualità delle regole ha riguardato l'integrazione della pianificazione strategica nella Relazione annuale al Parlamento, realizzata per la prima volta nel 2014. L'esplicitazione della gerarchia di obiettivi, che si articola in linee strategiche d'intervento di medio periodo, affiancate – a livello operativo – da obiettivi specifici di breve periodo, rappresenta il presupposto fondamentale per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione e, in definitiva, una rendi-

contazione più puntuale e analitica dell'attività svolta, che può contribuire all'*accountability* del regolatore. In virtù di questa considerazione, la sede naturale della pianificazione strategica e della conseguente verifica *ex post* circa la realizzazione degli obiettivi prefissati è la Relazione annuale. Questo capitolo, pertanto, si propone di descrivere e di presentare i risultati dell'attività svolta muovendo dalle priorità stabilite con la pianificazione strategica dello scorso anno ed identificando gli effetti che possono ricondursi alle attività pianificate nel 2014 e più in generale all'azione svolta dall'Autorità, sulla base degli indicatori qualitativi e quantitativi disponibili. La verifica così condotta costituisce, a sua volta, la base di partenza per la definizione delle linee di intervento strategiche di un nuovo "ciclo di regolazione", espressione utilizzata in ambito OCSE ed UE per suggerire l'idea della regolazione come processo, in cui la produzione di regole da parte di autorità pubbliche è soggetta a revisioni periodiche in un'ottica di continuo miglioramento (Figura 3.1).

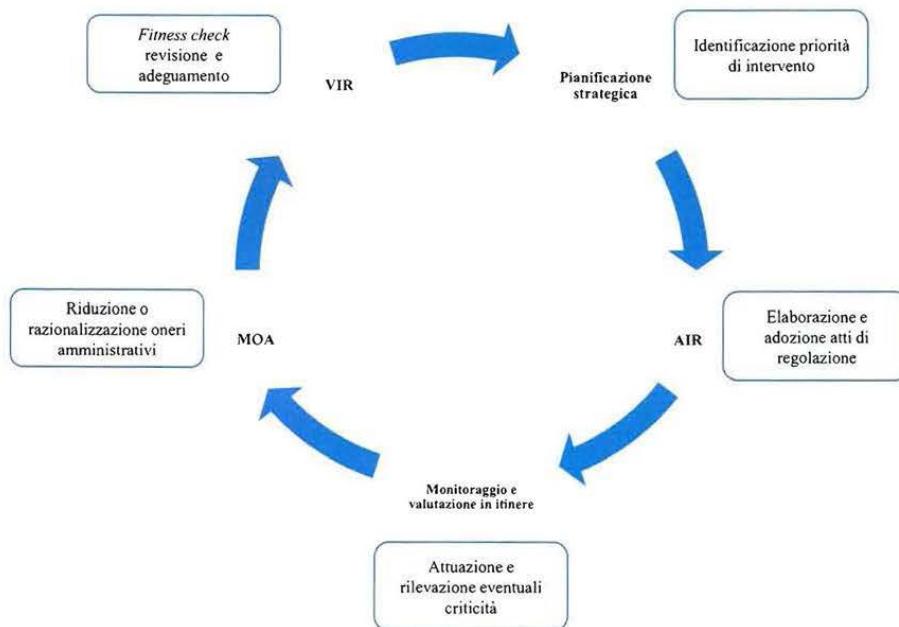


Figura 3.1 - Ciclo della regolazione e attività di valutazione

Al riguardo, si può rilevare come la scelta di fare precedere la valutazione dei risultati di un ciclo di regolazione all'identificazione degli obiettivi che dovranno alimentare quello successivo è in linea con gli indirizzi formulati dalla strategia europea di *better regulation*<sup>26</sup>. In tale contesto, in particolare, la Commissione ha adottato nel dicembre 2012 la Comunicazione *EU Regulatory Fitness* che ricostruisce il ciclo della regolazione secondo il principio "*evaluate first*", in virtù del quale la revisione o imposizione di nuove regole pubbliche dovrebbe fondarsi sulla valutazione del precedente assetto regolatorio e sulla pianificazione strategica di quello successivo<sup>27</sup>. Gli indirizzi formulati nella Comunicazione sono connotati da una maggiore attenzione alla valutazione come sistema ciclico di controlli e non come momento episodico, limitato alla fase *ex ante* del procedimento. In questa prospettiva, si propone di condurre valutazioni *ex post* (cosiddetto *fitness-check*), dirette a identificare gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci rinvenibili in un dato ciclo regolatorio, al fine di pianificare eventuali correttivi nei procedimenti di adozione e attuazione della legislazione europea e nazionale rilevante<sup>28</sup>. Nei recenti indirizzi della CE si sottolinea più volte l'esigenza di un arricchimento delle basi di dati necessari per la costruzione di indicatori quantitativi utili alla valutazione. In particolare, il Programma *Regulatory Fitness and Performance* (2014) sottolinea che, in ragione delle difficoltà operative riscontrabili nell'acquisizione di dati quantitativi per la valutazione di costi e benefici riferibili a singole decisioni, gli effetti della regolazione possono essere valutati con riferimento all'intero arco del ciclo regolatorio, utilizzando metodologie di analisi e monitoraggio per i diversi settori di attività, in corrispondenza della revisione periodica del quadro regolamentare o sulla base della tempistica che scandisce il ciclo regolatorio.

Tenuto conto di questi orientamenti, in questa sede si effettuerà un primo esercizio di *fitness check* dell'attività regolatoria, al fine di supportare la pianificazione strategica per il 2016 con una verifica sintetica e unitaria dei risultati dell'attività svolta. A tal fine saranno presentati macro-indicatori quantitativi e qualitativi idonei a fornire, anche alla luce delle dinamiche di contesto, evidenziate nel Capitolo II, una valutazione complessiva, e per settori, circa il conseguimento degli obiettivi fissati nell'anno precedente e l'efficienza della macchina amministrativa.

La prima edizione di questo tipo di verifica apre un nuovo ciclo di valutazione ma inevitabilmente sconta l'assenza, a monte, di un piano di monitoraggio e popolamento periodico degli indicatori di risultato, la cui realizzazione e messa a regime richiede il completamento delle iniziative in corso per una migliore applicazione di tutti gli istituti di valutazione e verifica del ciclo di regolazione, di cui si darà conto nelle prossime pagine (par. 3.1.).

### 3.1 La verifica sui risultati della regolamentazione dell'Autorità

Per effettuare un *fitness check* complessivo dell'attività dell'Autorità, un punto di partenza è rappresentato dagli obiettivi istituzionali che la legge attribuisce ad essa, ai quali si affiancano, integrandoli, obiettivi di carattere più specifico che di volta in volta, nell'ambito del ciclo della regolazione, l'Autorità considera come prioritari, in ragione del contesto tecnologico, di mercato e normativo nei settori di intervento. Al riguardo, con la pianificazione strategica effettuata nel 2014, era stata individuata la seguente gerarchia di obiettivi:

<sup>26</sup> Commissione Europea, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", COM(2005) 97 final, Bruxelles, 16 marzo 2005.

<sup>27</sup> Commissione Europea, "Regulatory Fitness" COM(2012) 746, p. 4.

<sup>28</sup> Un esempio di valutazione sintetica e unitaria dei risultati dell'attività amministrativa è stato presentato con la relazione allegata alla Comunicazione "Regulatory Fitness and Performance Programme(REFIT): State of Play and Outlook", che reca la *roadmap* e i risultati dell'attività normativa. Cfr. Commissione europea, COM(2014) 368 final, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*.

- gli obiettivi generali, che guidano costantemente l’operato dell’Autorità;
- gli obiettivi strategici e specifici, che hanno ispirato in particolare l’attività dell’ultimo anno, in taluni casi richiedendo un impegno di respiro pluriennale in maniera tale da accompagnare l’azione regolamentare e di vigilanza anche nel prossimo futuro.

Pertanto, una valutazione complessiva dell’efficacia degli interventi dell’Autorità transita preliminarmente per un monitoraggio e una verifica dello stato di attuazione della pianificazione adottata lo scorso anno.

#### *Lo stato di attuazione della pianificazione strategica 2015*

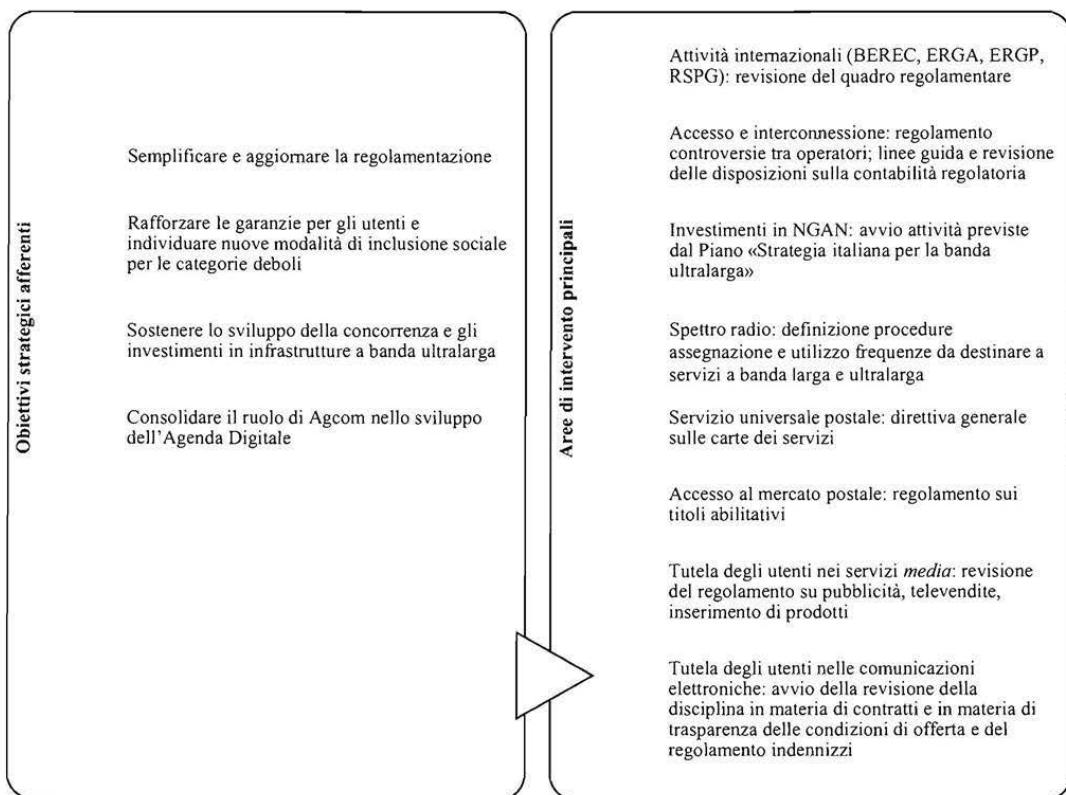
Il dettaglio delle azioni svolte dall’Autorità e dei provvedimenti adottati è stato fornito nel Capitolo I, mentre in questa parte è utile inquadrare l’operato di quest’ultimo anno alla luce sia delle priorità di

intervento individuate nel 2014, mediante la definizione degli obiettivi strategici e specifici, sia delle novità emerse dal contesto normativo e di mercato le quali hanno imposto alcuni aggiustamenti agli obiettivi previsti.

Nel corso dell’anno, per dare attuazione agli obiettivi generali definiti nella pianificazione presentata nella Relazione annuale 2014 – tutela dei consumatori, promozione della concorrenza, efficiente allocazione delle risorse scarse, promozione di reti e servizi digitali, tutela del pluralismo, promozione della tutela della legalità per la fruizione delle opere digitali, efficacia e trasparenza dell’azione regolamentare – l’Autorità ha lavorato lungo le seguenti principali linee di attività, trasversali ai diversi obiettivi:

- l’aggiornamento della regolamentazione;
- le attività di regolamentazione e vigilanza;
- le attività di analisi e monitoraggio del settore;
- la semplificazione della disciplina di settore;
- la trasparenza e l’efficacia dell’Amministrazione.

#### L’aggiornamento della regolamentazione



Per quanto riguarda l'aggiornamento della regolamentazione, l'Autorità ha ritenuto prioritaria la messa a punto di strumenti regolamentari adeguati ai rapidi mutamenti del settore delle comunicazioni, che permettano al regolatore di conseguire gli obiettivi di miglioramento del benessere sociale in tutti gli ambiti di propria competenza.

Tale attività si è svolta principalmente su due piani di intervento: la partecipazione ai *forum* internazionali ed europei dei regolatori e l'adeguamento della regolamentazione nazionale prodotta dall'Autorità stessa. Sul piano internazionale l'Autorità, consapevole del rilievo assunto dalla dimensione europea e internazionale e dell'opportunità di un ripensamento globale del modello di sviluppo del settore delle comunicazioni, si è impegnata a fornire il proprio contributo e la propria visione prospettica nel processo di revisione del quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche nonché di revisione della Direttiva sui servizi media audiovisivi, potendo portare in tali consensi la sua esperienza di regolatore convergente.

In ambito nazionale, l'anno 2014 è stato contraddistinto da una serie di interventi dell'Autorità di aggiornamento della regolamentazione in tutti i settori di competenza. Nelle comunicazioni elettroniche l'adozione di un nuovo regolamento per la risoluzione delle controversie tra operatori (delibera n. 226/15/CONS) e l'attività avviata sulla definizione di linee guida per la predisposizione della contabilità regolatoria nei servizi di accesso alla fibra ottica e sulla revisione delle disposizioni di contabilità regolatoria per i servizi di rete fissa e mobile (delibera n. 143/14/CONS) hanno inteso rendere più chiaro e certo il quadro regolamentare e quindi più efficace l'azione dell'Autorità. Per promuovere lo sviluppo delle reti di nuova generazione, sono state avviate le attività previste dal Piano del Governo "Strategia italiana per la banda ultralarga": la predisposizione di linee guida per la definizione dei prezzi all'ingrosso di accesso alle infrastrutture finanziarie; la verifica della velocità

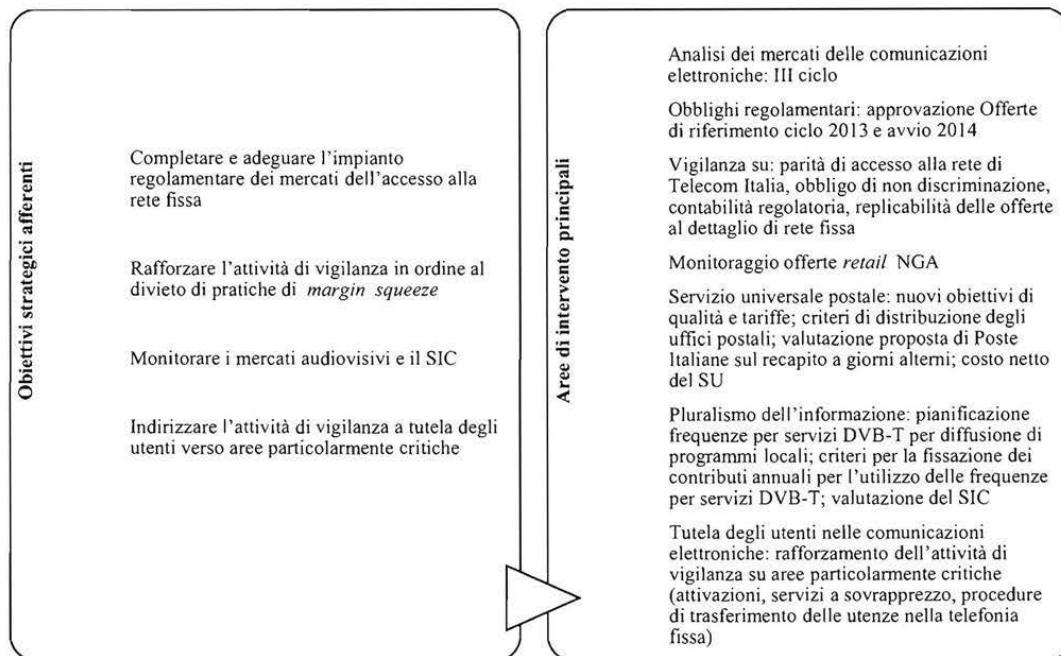
effettiva di connessione nelle aree interessate dai progetti di investimento; la realizzazione di un sistema informativo delle infrastrutture in coordinamento con il Ministero dello Sviluppo Economico e Infratel. Nell'ambito delle competenze sulla gestione dello spettro radio, invece, l'Autorità ha avviato il procedimento per l'adozione delle procedure di assegnazione e utilizzo delle frequenze disponibili da destinare alla fornitura di servizi a banda larga e ultralarga (delibera n. 18/15/CONS).

Nel settore postale è stato completato l'impianto regolamentare di base, con la direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi (delibera n. 413/14/CONS) e il nuovo regolamento che fissa le condizioni per il rilascio dei titoli abilitativi da parte del Ministero (delibera n. 129/15/CONS).

Nei servizi media, per mantenere un elevato livello di tutela degli utenti, l'Autorità ha ritenuto opportuno rivedere il regolamento in materia di pubblicità, televendite e inserimento di prodotti, aggiornando la delibera n. 538/01/CSP, attività che è tuttora in corso. Inoltre, in conseguenza del processo di innovazione e trasformazione indotto dalla tecnologia digitale, e quindi dei cambiamenti nelle modalità di fruizione e di comunicazione del mezzo radiotelevisivo, l'Autorità ha proposto alla Commissione parlamentare di vigilanza uno schema di regolamento per la comunicazione politica in periodo non elettorale e ha segnalato al Governo la necessità di rivedere la normativa in materia di accesso ai mezzi di comunicazione (legge n. 28/2000).

Nell'ottica, infine, di tutelare gli utenti nelle comunicazioni elettroniche, nell'anno è stata avviata con consultazione pubblica la revisione delle delibere in materia di contratti per la fornitura di beni e servizi di comunicazione elettronica (delibera n. 645/14/CONS), di trasparenza delle condizioni di offerta dei servizi (delibera n. 23/15/CONS), nonché il regolamento sugli indennizzi applicabili alle controversie tra utenti ed operatori.

## Le attività di regolamentazione e vigilanza



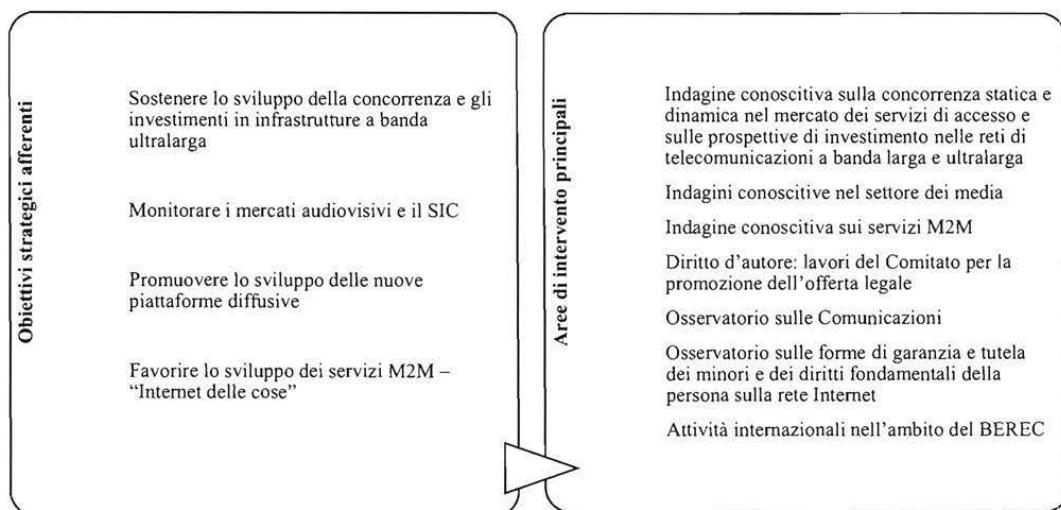
Nell'ambito dell'azione regolamentare e di vigilanza, l'Autorità ha inteso dare priorità all'attuazione di alcuni interventi principali:

- Orientare la regolamentazione dell'accesso alla rete fissa – mediante l'analisi dei mercati e l'azione di vigilanza sugli obblighi imposti – in maniera tale da rendere il contesto regolamentare più certo e chiaro per non ostacolare gli investimenti degli operatori nelle reti di nuova generazione e, nel contempo, preservare la concorrenza. Si vedano al riguardo: i procedimenti sulle analisi dei mercati (delibera n. 42/15/CONS e delibera n. 559/14/CONS); sull'approvazione delle offerte di riferimento; il procedimento sulla migrazione tecnica e sulla cosiddetta migrazione amministrativa (delibera n. 52/15/CIR); le attività del tavolo tecnico sulle specifiche necessarie all'implementazione di un ambiente MOV (delibera n. 135/14/CIR).
- Intensificare l'azione dell'Autorità sul servizio universale postale per assicurare la sostenibilità dell'onere gravante su Poste Italiane e contem-

poraneamente evitare che gli utenti vedano compromessa la qualità del servizio fornito.

- Rafforzare la tutela dei diritti dei consumatori intervenendo con misure volte a concentrare l'attività di vigilanza in aree particolarmente critiche al fine di circostanziare gli interventi e proporre azioni regolamentari tese a contrastare le problematiche emerse (attivazioni, servizi a sovrapprezzo, procedure di trasferimento delle utenze nella telefonia fissa).
- Garantire il pluralismo dell'informazione con gli strumenti messi a disposizione dalla normativa (limiti di cui all'art. 43 del TUSMAR), quali ad esempio l'attività annuale di verifica del SIC e delle relative aree economiche. In tale ambito rientra anche l'azione volta ad assicurare una gestione efficiente delle risorse frequenziali disponibili. Al riguardo si veda il procedimento avviato in materia di pianificazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre e la messa a disposizione delle frequenze inutilizzate da operatori nazionali a fornitori di servizi media locali (delibera n. 44/15/CONS).

## Le attività di analisi e monitoraggio del settore



Per indirizzare le attività e renderle più efficaci, in ragione dell'evoluzione dei settori oggetto di intervento da parte dell'Autorità, sono stati condotti approfondimenti specifici mediante tre tipi di strumenti: le indagini conoscitive, l'istituzione di sistemi di monitoraggio continuo, la partecipazione alle attività internazionali.

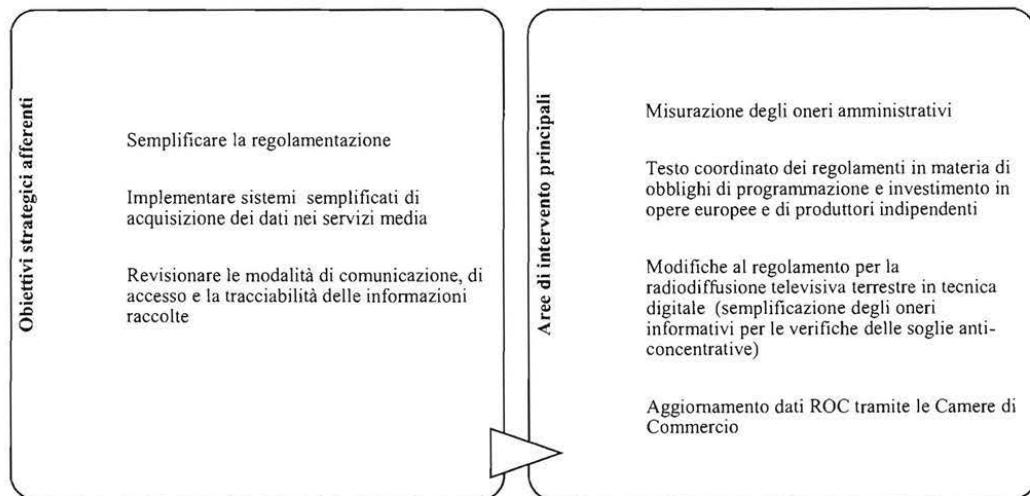
Per quanto riguarda le indagini conoscitive, queste sono state indirizzate principalmente sui servizi media, con l'obiettivo di esaminare l'adeguatezza della regolamentazione esistente rispetto all'evoluzione dell'offerta e della domanda (si vedano le indagini "Televisione 2.0 nell'era della convergenza", delibera n. 19/15/CONS; "Informazione e Internet in Italia. Modelli di *business*, consumi e professioni", delibera n. 146/15/CONS; "Settore della produzione audiovisiva con particolare riferimento alla produzione europea e indipendente", delibera n. 20/15/CONS). Nei servizi di comunicazione elettronica, con l'indagine conoscitiva congiunta con l'AGCM sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive

di investimento nelle reti di telecomunicazione a banda larga e ultralarga (delibera n. 1/14/CONS), si è voluto fornire un supporto conoscitivo all'attuazione degli interventi più opportuni per favorire l'infrastrutturazione di reti di accesso di nuova generazione. Inoltre, mediante l'indagine conoscitiva concernente i servizi di comunicazione *machine to machine* (delibera n. 120/15/CONS), l'analisi si è concentrata sulle interazioni tra operatori lungo la catena del valore per valutare i nuovi servizi e le eventuali barriere normative.

Altre attività continuative di monitoraggio sono state rafforzate mediante l'ampliamento dell'Osservatorio sulle Comunicazioni, l'istituzione dell'Osservatorio permanente sulla tutela dei minori e dei diritti fondamentali della persona sulla rete Internet e l'Osservatorio sul *product placement*.

A livello internazionale, in seno al *forum* dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità esercita un'attività costante di monitoraggio, di condivisione di *best practice*, di studio sull'evoluzione del settore.

### La semplificazione della disciplina di settore



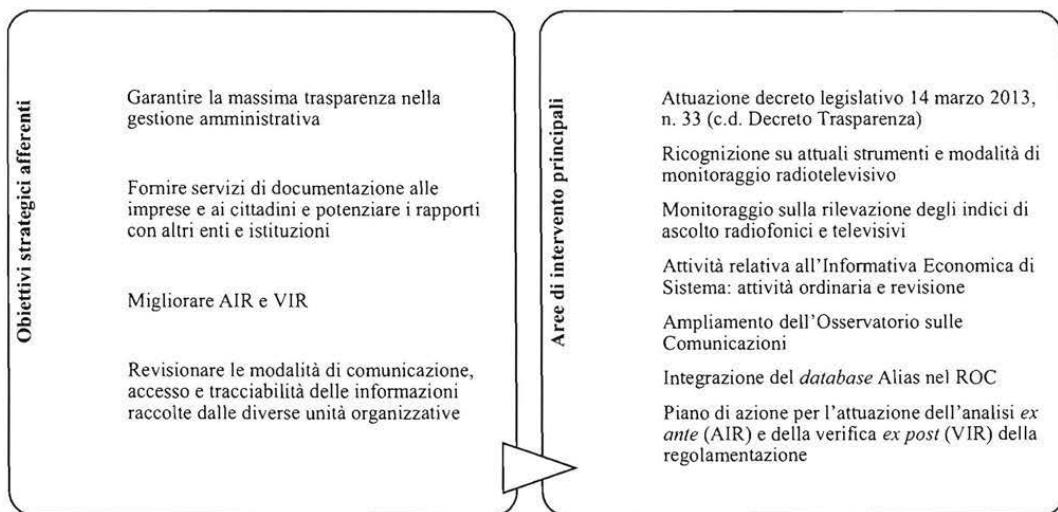
Per rendere la regolamentazione più chiara e meno onerosa per gli attori dei mercati, l'Autorità ha proseguito nella semplificazione della regolamentazione. A livello generale, è stato avviato un procedimento per la misurazione degli oneri amministrativi (delibera n. 121/15/CONS) con l'obiettivo di identificare l'entità dell'onere che grava sui soggetti regolati a causa dell'imposizione di obblighi informativi da parte dell'Autorità, come base conoscitiva per la successiva adozione di piani di razionalizzazione e semplificazione a vantaggio degli operatori e dell'efficacia della regolamentazione stessa.

Nell'ambito della disciplina dei singoli settori, per i media è in corso la redazione di un testo coordinato dei regolamenti in materia di obblighi di pro-

grammazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti (delibera n. 21/15/CONS). Attività di semplificazione sono previste anche nelle modifiche al regolamento per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale volte a ridurre gli oneri di comunicazione in capo ai fornitori di servizi media e a facilitare i compiti di verifica dei limiti anti concentrativi e degli assetti proprietari, per i quali l'Autorità potrà avvalersi delle informazioni comunicate dai soggetti al ROC.

Il sistema informativo del ROC, inoltre, è stato migliorato per consentire l'acquisizione automatica dei dati anagrafici, degli organi amministrativi e degli assetti societari direttamente dalle Camere di Commercio.

## La trasparenza e l'efficacia dell'Amministrazione



Nell'ambito dell'obiettivo generale della trasparenza amministrativa e del miglioramento dell'efficienza, l'Autorità ha continuato a portare avanti una serie di interventi e ne ha realizzati di nuovi.

A livello sistematico, è proseguito l'impegno per il miglioramento nell'implementazione degli strumenti di *better regulation*, inseriti nel più ampio ciclo della valutazione, mediante l'avvio del già citato procedimento di misurazione degli oneri amministrativi e le attività di analisi *ex ante* e verifica *ex post* della regolamentazione. A queste si affianca l'apprestamento di attività di monitoraggio e raccolta dati che possono contribuire alla verifica dei risultati degli interventi regolatori (ad esempio, risponde a questa esigenza la predisposizione degli Osservatori periodici).

Inoltre, si segnalano le iniziative per l'attuazione del cosiddetto Decreto Trasparenza, nel cui ambito l'Autorità ha adottato *inter alia* il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità e ha migliorato la fruibilità delle informazioni tramite il sito *web* istituendo la sezione "Autorità trasparente" in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti sull'organizzazione e sul funzionamento.

Un'altra area di azione per il miglioramento dell'efficienza amministrativa è costituita dagli interventi per una migliore gestione dei flussi di informazione interni ed esterni. Su questo versante

l'Autorità sta procedendo nel miglioramento degli strumenti, già pienamente operativi, di gestione delle informazioni in suo possesso (ad esempio il ROC, il Catasto nazionale delle frequenze, l'Informativa Economica di Sistema e il sistema di gestione delle segnalazioni) e delle modalità di circolazione delle stesse al suo interno.

Inoltre, alcune attività sono state avviate per rendere più efficiente lo scambio di informazioni con altre istituzioni, in particolare con i Co.Re.Com., l'Istat, l'Agenzia delle Entrate, l'AGCM, come si dirà più in dettaglio nel Capitolo IV di questa Relazione. Nei riguardi degli altri attori, cittadini e imprese, si sta rafforzando l'impegno per mettere a disposizione più informazioni e dati nelle modalità di fruizione più agevoli.

Nel complesso l'Autorità ha conseguito gli obiettivi prefissati, in quanto, alle priorità d'intervento, sono seguiti nel corso dell'ultimo anno concreti interventi attuativi realizzati o in corso di realizzazione.

Le criticità riscontrate nel perseguitamento degli obiettivi pianificati lo scorso anno sono, peraltro, riconducibili a un numero limitato di casi in cui sono sopraggiunti per lo più fattori esogeni non prevedibili che hanno comportato il posticipo di alcune iniziative, il ritardo nell'attuazione o la ridefinizione delle attività. In particolare si segnalano:

- Le modifiche al quadro normativo che hanno richiesto un intervento dell'Autorità non previsto, quali la Legge di stabilità 2015 e il Piano del Governo "Strategia italiana per la banda ultralarga". A seguito di tali disposizioni l'Autorità ha ridefinito i propri obiettivi includendone di nuovi e ha dovuto intensificare l'impegno in termini di ore di lavoro richieste alle risorse umane coinvolte e in termini di risorse finanziarie. In parallelo, alcune attività della pianificazione strategica 2015 sono state posposte per consentire l'adeguamento alle novità normative.
- La contrazione strutturale delle risorse finanziarie disponibili che ha suggerito, nel più ampio piano di contenimento dei costi, un ridimensionamento del perimetro di alcune attività o una posticipazione, che ha interessato soprattutto i progetti di miglioramento della dotazione di risorse materiali in possesso dell'Autorità.
- Le sopravvenute evoluzioni del quadro tecnologico e di mercato, alcune delle quali esposte in dettaglio nel Capitolo II, che hanno reso obsoleto l'obiettivo definito (ad esempio la revisione delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva non è proseguita poiché nell'ambito del tavolo tecnico sull'accesso alla rete postale non è stato rilevato un interesse da parte del mercato in tema di accesso alla rete) o che richiedono un nuovo intervento di altro tipo che potrà avvenire anche in seno alla prossima pianificazione strategica (par. 3.3).

*La verifica dei risultati sui settori di intervento*

I risultati del monitoraggio sull'attuazione delle linee strategiche di intervento predisposte lo scorso anno definiscono un quadro generale che delimita i confini entro i quali effettuare la valutazione *ex post* dell'attività svolta. Quest'ultima esamina in modo più approfondito i principali risultati ottenuti in relazione al raggiungimento degli obiettivi generali, poiché essi costituiscono il fondamento dell'azione dell'Autorità sin dalla sua istituzione e dall'affidamento ad essa delle relative competenze ed è solo rispetto ad essi che acquista valore e significato una verifica circa l'efficacia della regolamentazione. Inoltre, essendo questa una prima valutazione *ex post* da parte dell'Autorità, appare

ancor più rilevante soffermarsi sugli obiettivi istituzionali di più lungo periodo che hanno tracciato sin dall'inizio, e disegneranno anche in futuro, il cammino del regolatore.

Come emerge già dalla pianificazione strategica dello scorso anno, e se si esaminano le normative di settore e la legge istitutiva, gli obiettivi istituzionali affidati all'Autorità sono molteplici e interrelati tra loro, ma essenzialmente possono essere ricondotti:

- alle due aree della promozione della concorrenza e degli interessi dei consumatori nei tre settori delle comunicazioni elettroniche, dei servizi media e dei servizi postali;
- alle garanzie di pluralismo dell'informazione e di parità di accesso ai mezzi di informazione.

L'intervento del regolatore, infatti, ha quale fine ultimo l'incremento del benessere sociale che può conseguirsi attraverso la regolamentazione dei soggetti in possesso di significativo potere di mercato con l'obiettivo di rendere tali mercati più concorrenziali. Tuttavia, considerate le specificità dei servizi di comunicazione e l'importanza che essi assumono per i cittadini nelle società democratiche, il regolatore è altresì chiamato al perseguimento di fini non squisitamente economici. In tal senso, la promozione e la tutela del pluralismo dell'informazione e della parità di accesso ai mezzi di informazione sono a fondamento del ruolo di garanzia che la legge attribuisce all'Autorità, così come la tutela degli interessi dei consumatori, attraverso il servizio universale o la protezione di categorie più deboli, risponde a obiettivi di equità che possono connotarsi di aspetti anche non strettamente economici.

D'altronde, pur restando sul piano dell'efficienza economica, il regolatore è chiamato a considerare non solo l'efficienza statica ma anche quella dinamica e, quindi, a tener conto di obiettivi di promozione di investimenti efficienti e a considerare gli effetti sull'innovazione.

Ancora, esistono altri fallimenti di mercato che caratterizzano in generale le comunicazioni, quali la loro connotazione di beni pubblici e la presenza di esternalità, sia dal lato dell'offerta, sia dal lato della domanda, e che sono alla base di altri obiettivi istituzionali per l'Autorità, come la gestione efficiente dello spettro radio o la tutela del diritto d'autore.

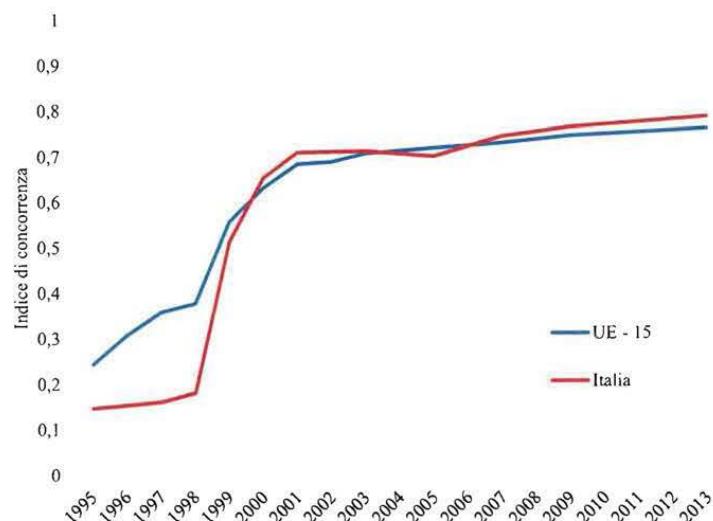
Circoscritti gli obiettivi generali, per verificare lo stato di avanzamento lungo la strada del loro raggiungimento, nel seguito ci si soffermerà sulle tre macro-aree della concorrenza, della tutela dei consumatori, del pluralismo. A tal fine si analizzerà la dinamica di alcune variabili chiave, che descrivono sinteticamente gli obiettivi oggetto di verifica, e si effettueranno alcuni confronti tra la situazione nazionale e quella europea o internazionale. In particolare, nel seguito si considererà l'andamento temporale di alcuni indicatori sia della struttura dei mercati oggetto di regolamentazione, quali, in particolare, la concentrazione, le quote di mercato e il numero di operatori, sia della loro *performance*, quali i prezzi dei servizi e la loro qualità.

L'esercizio di *benchmarking* proposto, pur non evidenziando i nessi di causalità tra regolamentazione e risultati di mercato, rappresenta un'analisi basilare per valutazioni più specifiche e risulta ne-

cessario a identificare quelle variabili di *output* su cui indirizzare la verifica *ex post* e rispetto alle quali sviluppare ulteriori analisi.

#### a) *Le telecomunicazioni*

Per quanto riguarda lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni, una rappresentazione complessiva può derivarsi dall'andamento di uno degli indici prodotti dall'OCSE sui settori regolamentati nei Paesi membri<sup>29</sup>. In particolare, l'indice qui proposto descrive l'evoluzione del livello di concorrenza in Italia e nell'Unione europea (considerando 15 Paesi) (Figura 3.1.1) e mostra come l'Italia sia partita, nel 1995, da un livello di concorrenzialità del mercato inferiore alla media europea, del quale si è poi registrato un decisivo incremento in corrispondenza del 1998, anno in cui l'Autorità è diventata operativa e con essa l'insieme



Fonte: dati OCSE 2013

**Figura 3.1.1** - Evoluzione della concorrenza nelle telecomunicazioni

<sup>29</sup> Cfr. Conway P., Nicoletti G., *Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: measurement and highlights*, Economic Department working paper n. 530, OECD, 2006. Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), *The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, 1200/2015.