

generale (per offrire servizi postali al di fuori dell'area del servizio universale).

In considerazione dell'elevata frammentazione del settore, che non rende possibile una ricognizione esauriente dei soggetti abilitati, anche quest'anno, come negli anni precedenti, è stata svolta un'analisi di natura campionaria, anche se si è proceduto ad aumentare la dimensione dell'insieme degli operatori censiti (cfr. *box* con nota metodologica). Del resto, la frammentazione del settore si riflette anche nella forma societaria delle imprese: il 44,4% dei titoli è detenuto da imprese individuali, il 28,1% da società a responsabilità limitata e solo il 2,3% da società per azioni.

Ad eccezione dei principali operatori del settore, la maggior parte degli altri soggetti abilitati opera principalmente a livello locale, talvolta consorziandosi con altri operatori per garantire a questi ultimi una maggiore copertura territoriale. Molto spesso questi operatori svolgono un ruolo di intermediazione o sono attivi solo in una o più fasi della catena

del valore relativa al mercato postale (raccolta, consegna, trasporto, ecc.). Di conseguenza, il traffico complessivo risulta ancora gestito da pochi grandi operatori che sono responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*). Difatti, a eccezione dei servizi di corriere espresso (dove la società SDA, di proprietà di Poste Italiane, ha una quota di mercato del 9,4%), l'esame delle quote di mercato per i diversi prodotti non inclusi nel perimetro del servizio universale, e quindi più aperti alla concorrenza, mostra che la maggior parte degli operatori incide in modo ancora marginale sulle dinamiche competitive (cfr. *infra*).

Le risorse economiche complessive

Nel 2016, il settore dei servizi postali in Italia ha fatturato complessivamente 7,048 miliardi di euro, con un aumento del 2,4% rispetto all'anno precedente⁸⁴. Il peso dei servizi postali sull'economia ita-

Nota metodologica sulle modalità di rilevazione dei dati presso gli operatori postali

Ad aprile 2017 l'Autorità ha effettuato una rilevazione dei principali dati economici delle imprese operanti nel mercato postale in Italia per gli anni dal 2013 al 2016. Come negli anni precedenti, gli operatori sono stati individuati attraverso i codici di attività ATECO (Registro delle Imprese delle Camere di Commercio) attinenti alla fornitura di servizi postali o di corriere espresso. In considerazione dell'elevato numero di imprese e della concentrazione di ricavi e volumi, si è ritenuto soddisfacente effettuare tale rilevazione sui principali operatori in ordine di fatturato. Al fine di cogliere le principali variabili economiche del settore e avere conoscenza delle più evidenti dinamiche competitive in atto, il monitoraggio di quest'anno è stato esteso a 27 operatori, incluso il fornitore del servizio universale (Poste Italiane). Si fa dunque presente che l'insieme delle aziende che hanno partecipato alla rilevazione di quest'anno si è ampliato rispetto agli anni precedenti (lo scorso anno le aziende oggetto della rilevazione erano 21). Un altro elemento di novità riguarda la richiesta dei dati ai gruppi che operano nel mercato anche per il tramite di società collegate: al fine di fornire una corretta e realistica visione dei mercati del settore di competenza quest'anno agli operatori è stato, infatti, chiesto di fornire i valori con riferimento a tutte le varie unità produttive che a qualsiasi titolo svolgono singole fasi del servizio offerto. Per tale motivo i dati di mercato, sia sotto il profilo dei ricavi che dei volumi, possono variare rispetto a quanto rappresentato nella precedente Relazione annuale.

⁸⁴ Si osservi che il dato include anche i ricavi derivanti da altri servizi (ad esempio filatelia, vendita di caselle postali, servizi di intermediazione, etc., che nel 2016 ammontano a circa 76 milioni di euro e che non hanno un corrispondente nei volumi di posta inviata), mentre i servizi postali considerati per la valutazione dei ricavi e dei volumi complessivi del settore nel prosieguo del paragrafo sono i seguenti: servizio universale, servizi affidati in esclusiva, servizi postali non rientranti nel perimetro del servizio universale (altri servizi postali) e servizi di corriere espresso.

liana, misurato dal rapporto tra i ricavi del settore ed il PIL, è pari allo 0,42%, stabile rispetto all'anno precedente; anche in termini occupazionali, tale valore risulta sostanzialmente stabile ed è pari allo 0,65%⁸⁵.

La Figura 2.3.2 riporta l'andamento dei prezzi del settore postale nel periodo 2007-2016, utilizzando quale anno base (=100) il 2010: a livello aggregato, i prezzi dei servizi postali sono cresciuti secondo una dinamica che, fino al 2012, è stata quasi in linea con quella dei prezzi al consumo; invece, a partire dal 2013, a seguito della revisione dei prezzi dei prodotti rientranti nel servizio universale (cfr. delibera n. 728/13/CONS), della successiva istituzione del

nuovo servizio di "posta ordinaria" e della contestuale modifica delle caratteristiche del prodotto di "posta prioritaria" (cfr. delibera n. 396/15/CONS), i prezzi dei servizi postali hanno continuato ad aumentare sensibilmente a fronte di una stabilizzazione dell'indice dei prezzi al consumo, pur esibendo, nel corso degli ultimi anni, un incremento più contenuto rispetto alla media europea⁸⁶.

Nel seguito si riporta il contributo delle diverse tipologie di servizi postali ai ricavi e ai volumi complessivi del settore (Tabella 2.3.1) e le relative variazioni percentuali (Figura 2.3.3) nel periodo di osservazione. Nel periodo 2013-2016 il settore ha subito una riduzione complessiva dei volumi (co-

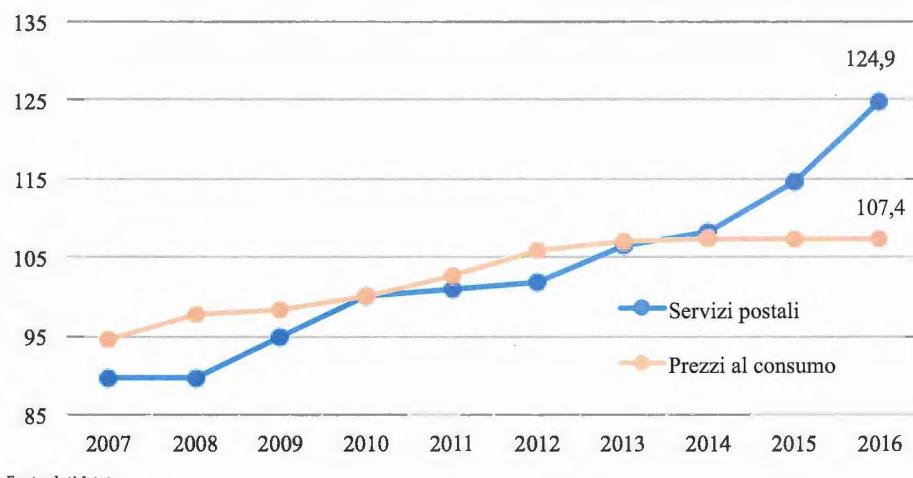


Figura 2.3.2 - Andamento dei prezzi e dell'inflazione (2010=100)

Tabella 2.3.1 - Ricavi e volumi nel settore postale

	Ricavi (milioni €)				Volumi (milioni di invii)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Servizio universale	2.249	1.845	1.729	1.512	2.510	2.030	1.908	1.595
Servizi in esclusiva	341	327	329	359	47	45	49	52
Altri servizi postali	821	925	976	1.039	2.504	2.703	2.352	2.128
Corriere espresso	3.290	3.505	3.760	4.061	270	292	326	366
Totali	6.701	6.602	6.793	6.972	5.330	5.070	4.635	4.140

⁸⁵ Fonte: dati Istat e degli operatori.

⁸⁶ Cfr. Osservatorio sulle comunicazioni n. 1/2017.

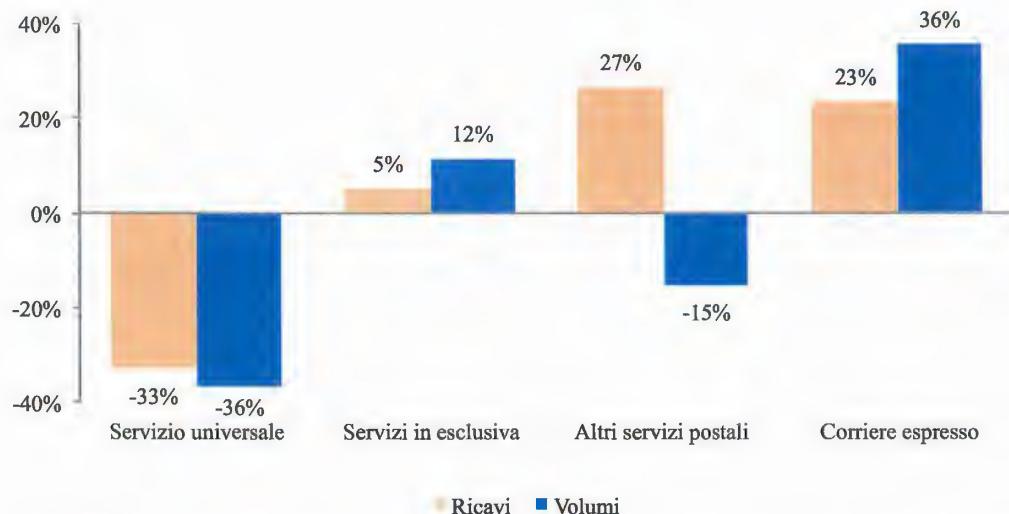


Figura 2.3.3 - Variazione percentuale dei ricavi e dei volumi dei servizi postali negli ultimi quattro anni

mune peraltro a tutti i Paesi europei) pari a circa il 22%, a fronte di un lieve aumento dei ricavi (pari a +4%). Nello specifico, mentre i ricavi e i volumi relativi al settore dei corrieri espresso crescono anche grazie all'apporto dei servizi a valore aggiunto e alla crescente diffusione del commercio elettronico, nell'ambito del servizio universale – in cui si rilevano gli aumenti dei prezzi delle recenti manovre tariffarie – i ricavi e i volumi sono invece in calo.

In Figura 2.3.4 si riporta il contributo, in termini percentuali, ai ricavi e ai volumi complessivi del settore di ciascuno degli aggregati individuati in precedenza. La figura mostra, in primo luogo, come i servizi di corriere espresso, pur rappresentando solo l'8,8% dei volumi, generino il 58,3% del fatturato, un valore peraltro in aumento rispetto agli ultimi anni. Invece, il servizio universale, i servizi in esclusiva e gli altri servizi postali, pur costituendo il 91,2% dei volumi di traffico, generano solamente il 41,7% dei ricavi complessivi.

Di conseguenza, i servizi rientranti nel servizio universale mostrano una quota sul totale dei servizi in riduzione sia per i volumi, sia per i ricavi: in particolare, si osserva che nel 2016 i ricavi rappresentano il 21,7% del totale dei servizi postali. La quota dei volumi dei servizi postali al di fuori del perimetro del servizio universale (gli altri servizi postali) ammonta, nel 2016, al 51,4% del totale dei servizi. Tale quota, nell'intero periodo di osservazione esi-

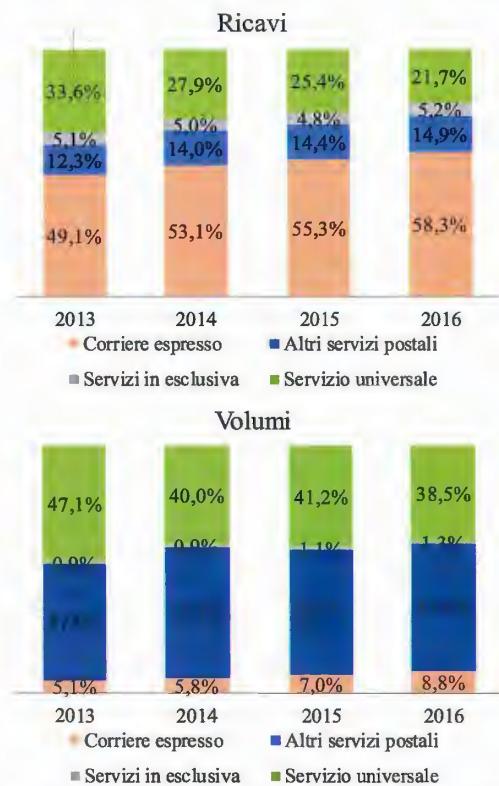


Figura 2.3.4 - Distribuzione percentuale dei ricavi e dei volumi dei servizi postali

bisce un andamento altalenante mentre la quota relativa ai ricavi è stabilmente in crescita.

I servizi di corriere espresso, in costante aumento a seguito della sempre maggiore diffusione

del commercio elettronico, mostrano una quota sul totale dei servizi in crescita rispetto all'anno precedente in termini sia di volumi sia, seppure con un tasso inferiore, di ricavi. Il minor incremento dei ricavi rispetto ai volumi appare essere riconducibile all'elevato livello di competitività di questo settore.

Investimenti e rete di accesso ai servizi postali

Il settore postale registra un sensibile decremento degli investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali: nel 2016, questi ammontano a circa 432 milioni di euro, con una riduzione del 4,5% rispetto al valore dell'anno precedente. Al riguardo si osserva che gli investimenti di Poste Italiane sono rimasti pressoché invariati rispetto al 2015, mentre sono diminuiti gli investimenti della maggior parte degli altri operatori.

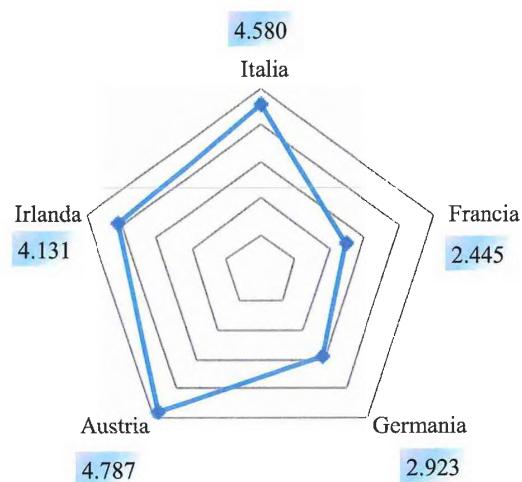
La diminuzione del traffico, nonché il percorso di recupero di efficienza posto in atto dal fornitore del servizio universale, ha condizionato la dinamica degli addetti del settore. Si evidenzia, infatti, che nel 2016, il numero di addetti (147.194) registra una diminuzione rispetto all'anno precedente (-3,4%). Tra questi, il numero di portalettere (35.603) si riduce dello 0,6%.

La rete di accesso italiana ai servizi postali prevede 15.719 punti di accettazione, valore in leggero aumento (circa +3%) rispetto al 2015. La maggior parte dei punti di accettazione (81,7%) è costituita dagli uffici di Poste Italiane – l'unico operatore che possiede una rete capillare su tutto il territorio nazionale – il cui numero è in diminuzione per effetto del programma di razionalizzazione. L'aumento complessivo dei punti di accettazione è dunque riconducibile alla volontà degli operatori concorrenti di aumentare i propri punti di presenza sul territorio.

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. Dall'analisi di questi due indicatori emerge che: *i)* in termini di popolazione servita, la capillarità della rete postale assume valori confrontabili in tutti i Paesi analizzati (Figura 2.3.5); *ii)* in termini

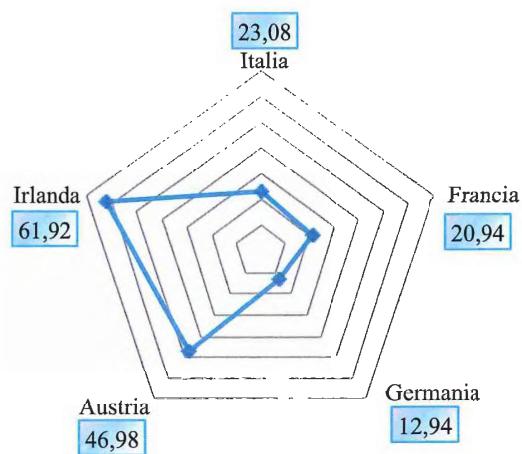
di area coperta, la rete postale italiana è più capillare rispetto a quella in Austria e Irlanda e inferiore per capillarità solo a quella francese e tedesca (Figura 2.3.6).

Nell'ambito delle informazioni relative alla capillarità della rete di accesso, giova menzionare le 48.020 cassette postali (al 31 dicembre 2016) dell'operatore incaricato del servizio universale in Italia.



Fonte: dati Universal Postal Union (2015)

Figura 2.3.5 - Numero medio di abitanti serviti da un ufficio postale permanente



Fonte: dati Universal Postal Union (2015)

Figura 2.3.6 - Dimensione media (in km²) dell'area coperta da un ufficio postale permanente

I servizi postali rientranti nel perimetro del servizio universale

I prodotti postali rientranti nel servizio universale⁸⁷ – gli invii ordinari e prioritari (come definiti dalla delibera n. 396/15/CONS) 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 lo scorso anno ricavi per oltre 1,5 miliardi di euro, in diminuzione del 12,5% rispetto al 2015 (cfr. Tabella 2.3.2). Anche i volumi totali sono in calo, rispetto al 2015, del 16,4%.

Nell'ambito dei prodotti che rientrano nel servizio universale, la corrispondenza nazionale, ossia quella che origina e termina all'interno del Paese, costituisce il 90,7% dei volumi totali.

I 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 hanno generato ulteriori ricavi pari a 359 milioni di euro (per un totale di quasi 52 milioni di pezzi inviati), registrando un aumento, rispetto al 2015, pari ri-

spettivamente allo 9,1%, per i ricavi, ed al 6,4%, per i volumi.

Gli altri servizi postali

Il mercato dei servizi postali che non rientrano nel perimetro del servizio universale è caratterizzato da una apertura alla concorrenza e da una maggiore capacità delle imprese che vi operano a sviluppare servizi a valore aggiunto più conformi 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, si registra nell'ultimo quadriennio un *trend* in diminuzione in termini di volumi (-15%), mentre in termini di ricavi si registra una crescita (+26,6%); nel 2016 si sperimenta una diminuzione degli invii pari a circa il 9,5%, accompagnata da un aumento dei ricavi pari al 6,5% (cfr. Tabella 2.3.3). Il contributo della posta nazionale al segmento dei servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale, nell'ultimo anno, è stato pari al 90,5% in termini di ricavi: di questi, la quota rappresentata dagli invii multipli è

Tabella 2.3.2 - Ricavi e volumi nel servizio universale

	Ricavi (milioni €)				Volumi (milioni di invii)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Posta nazionale	2.024	1.627	1.506	1.303	2.339	1.874	1.763	1.447
Posta transfrontaliera	225	218	223	209	171	156	145	148
Totale	2.249	1.845	1.729	1.512	2.510	2.030	1.908	1.595

Tabella 2.3.3 - Ricavi e volumi dei servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale

	Ricavi (milioni €)				Volumi (milioni di invii)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Posta nazionale	750	845	890	941	2.441	2.643	2.286	2.058
di cui invii singoli	173	182	188	217	252	305	193	84
di cui invii multipli	577	663	701	723	2.189	2.338	2.093	1.974
Posta transfrontaliera	71	79	87	99	63	60	66	70
Totale	821	925	976	1.039	2.504	2.703	2.352	2.128

⁸⁷ Nel 2016, l'unico operatore presente nel mercato del servizio universale è Poste Italiane, che detiene quindi una posizione di monopolio.

diminuita attestandosi intorno al 77%. Si evidenzia, infine, che gli invii singoli, pur rappresentando solo il 4,1% dei volumi, contribuiscono per il 23,1% ai ricavi degli invii nazionali relativi ai servizi postali non inclusi nel servizio universale.

Passando alla concorrenzialità del mercato, l'analisi delle quote di mercato in ricavi mostra che Poste Italiane, con una quota pari a circa il 72,5%, in crescita di 4,4 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 2.3.7). L'elevata quota di mercato di Poste Italiane trova un riflesso diretto nel grado di concentrazione del mercato, come misurato dall'indice HHI, che nel 2016 ha assunto un valore che, in crescita rispetto all'anno precedente, ha raggiunto un livello elevato, superiore ai 5.500 punti.

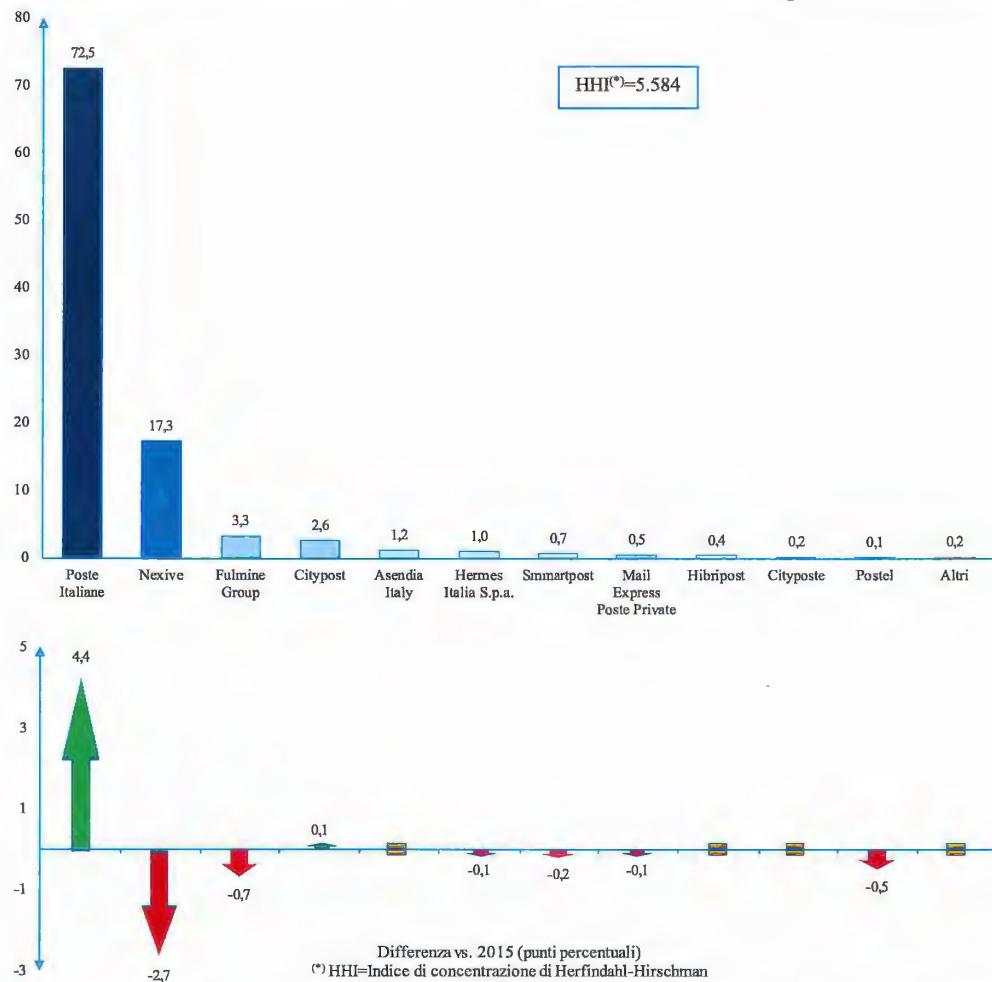


Figura 2.3.7 - Quote di mercato per i servizi postali non inclusi nel perimetro del servizio universale (2016, %)

I servizi di corriere espresso

Si ricorda che i corrieri espresso sono soggetti autorizzati che offrono un servizio espresso di corrispondenza e recapito 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 2.3.4 sono riportati i ricavi e i volumi dei servizi di corriere espresso relativi agli ultimi quattro anni. È possibile osservare che al 2016 il mercato dei servizi di corriere espresso è composto, in volume, per oltre quattro quinti da invii nazionali, che rappresentano circa il 60% dei ricavi del comparto; gli invii diretti verso l'estero, pur rappresentando solamente il 10% dei volumi, hanno generato un terzo dei ricavi.

HHI(*)=5.584

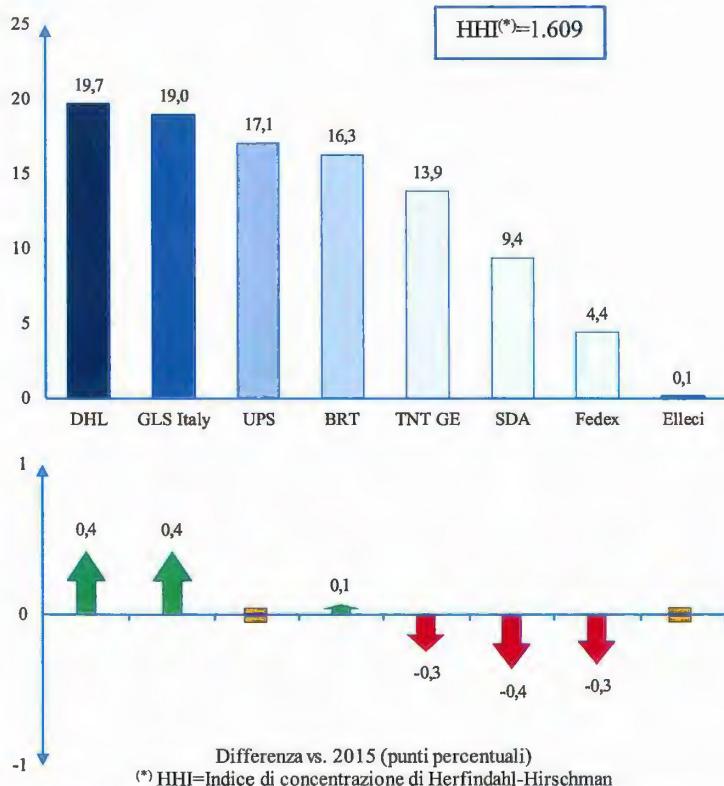
Tabella 2.3.4 - Ricavi e volumi dei servizi di corriere espresso

	Ricavi (milioni €)				Volumi (milioni di invii)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Corriere espresso nazionale	1.902	2.020	2.163	2.361	215	232	261	294
Corriere espresso in entrata	261	293	325	346	26	29	31	35
Corriere espresso in uscita	1.126	1.192	1.272	1.354	28	31	34	37
Totale	3.290	3.505	3.760	4.061	270	292	326	366

Complessivamente, nel biennio 2015-2016, si registra un aumento sia dei ricavi, sia dei volumi – cui ha contribuito certamente in larga misura la diffusione dell'*e-commerce* – pari rispettivamente all'8% e al 12,2%. Il *trend* in aumento è confermato dall'osservazione dell'intero quadriennio 2013-2016, nel quale ricavi e volumi sperimentano un incremento rispettivamente del 23,5% e del 35,5%.

In tema di concorrenzialità del mercato dei corrieri espresso come misurata dalle quote di mercato in ricavi, si registra l'assenza di un operatore domi-

nante e la presenza invece di aziende che dispongono di quote di mercato di dimensione non trascurabile e fra loro comparabili (cfr. Figura 2.3.8). L'operatore riconducibile al gruppo Poste Italiane, SDA, è il sesto operatore del settore in termini di quote di mercato. Per quanto concerne il grado di concentrazione del mercato, l'indice HHI per i servizi di corriere espresso si è attestato nel 2016 intorno a un valore pari a 1.609 punti, valore che appare attestare l'attuale grado di concorrenzialità del mercato.

**Figura 2.3.8 - Quote di mercato per i servizi di corriere espresso⁸⁸ (2016, %)**

⁸⁸ I dati (ricavi e volumi) forniti da GLS Italy includono i valori delle società controllate nonché degli affiliati, pertanto differiscono da quelli forniti per la precedente Relazione annuale.

PAGINA BIANCA

2017

CAPITOLO III

Risultati conseguiti, attività programmatiche e priorità strategiche

PAGINA BIANCA

Introduzione

Anche quest'anno la Relazione annuale presenta una sezione dedicata alla valutazione *ex post* dei risultati della regolazione (VIR), condotta secondo il modello del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance* (REFIT)⁸⁹, e in coordinamento con l'attività di pianificazione strategica. Gli indirizzi europei fissati da questo programma mirano a orientare le procedure di valutazione ascrivibili alle politiche di *better regulation* verso una maggiore integrazione con l'attività normativa primaria e secondaria, supportando i processi decisionali tramite analisi quantitative e attività di monitoraggio che investono la fase di definizione delle priorità strategiche. Tale approccio è di tipo "ciclico", ovverosia privilegia una visione complessiva e unitaria dell'attività regolativa a discapito di verifiche puntuali sui risultati dei singoli procedimenti. Questa metodologia si fonda sulla considerazione che gli obiettivi di miglioramento dell'efficacia e trasparenza sottostanti agli istituti di *better regulation* siano più facilmente conseguibili attraverso una valutazione complessiva delle *performance* delle politiche settoriali attuate in un dato periodo regolatorio, al fine di evidenziare risultati e criticità e apportare correttivi nella fase di riprogrammazione e revisione delle regole vigenti. Questo tipo di verifica *ex post*, complessiva e unitaria, è definita, nell'ambito della strategia europea di *better regulation*, "*fitness check*", ed è finalizzata a identificare, in particolare, "gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci" rinvenibili in un dato ciclo regolatorio al fine di identificare le misure correttive effettivamente necessarie nei processi di revisione e riforma normativa⁹⁰.

Sulla base di questa impostazione, lo scorso anno, la Relazione annuale 2016 presentava una verifica *ex post* (VIR) dei risultati qualitativi e quantitativi dell'attività regolatoria riferiti ai principali settori di intervento dell'Autorità. In particolare, lo svolgimento dell'esercizio di VIR condotto con la Relazione annuale 2016 è stato reso possibile dal

compimento, nel biennio precedente, di una serie di attività prodromiche all'analisi e verifica dei risultati della regolazione definite attraverso l'adozione di un piano di azione predisposto nel 2015, e volto a garantire l'applicazione coordinata degli istituti di *better regulation* con una serie di iniziative dirette allo sviluppo di indicatori di impatto della regolamentazione e alla creazione di un *database* per le analisi quantitative. La finalità di queste azioni è di favorire la misurabilità delle *performance* e dei risultati della regolazione da parte delle unità organizzative competenti, a servizio di una migliore applicazione delle procedure di valutazione all'interno del "ciclo regolatorio" nei diversi settori di competenza dell'Autorità.

Di conseguenza, nel corso dell'ultimo biennio, l'attività regolatoria negli ambiti di intervento dell'Autorità è stata sottoposta a monitoraggio sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi predefiniti e periodicamente popolati dalle strutture competenti. Questo sistema è diretto a consentire revisioni periodiche in un'ottica di continuo miglioramento della qualità della regolazione, in quanto alimenta con dati aggiornati e significativi l'attività di analisi *ex ante* e verifica *ex post* dei processi decisionali. Contestualmente, il piano di azione in materia di *better regulation* ha previsto valutazioni sull'efficacia degli stessi istituti di *better regulation*, fondate su appositi indicatori di *performance*, e sull'adozione, ove necessario, delle opportune misure correttive alle procedure di valutazione e di controllo interno.

Gli esercizi di VIR condotti dall'Autorità negli ultimi anni sono stati oggetto di un progressivo affinamento della metodologia di *fitness check* applicata all'attività regolatoria nei settori di competenza, in ragione del costante aggiornamento e perfezionamento delle basi di dati disponibili e dei processi comunicativi interni alle strutture interessate. In particolare, rispetto all'anno precedente, la VIR del 2016 ha presentato una più robusta analisi quantitativa e un maggior grado di coordinamento tra la valutazione dei risultati e la definizione delle prio-

⁸⁹ Commissione europea, *EU Regulatory Fitness*, COM(2012) 746.

⁹⁰ Il concetto è stato introdotto nel 2010 con la Comunicazione della Commissione europea *Smart Regulation in the European Union* e confermato, da ultimo, con le *Better Regulation Guidelines* del 2015 Commissione europea, *Better Regulation Guidelines*, COM(2015) 215 final.

rità di intervento per la pianificazione strategica 2017, presentata nell'ultima parte del capitolo.

Quest'anno, in coerenza con la prospettiva di progressivo affinamento metodologico e di miglioramento continuo della qualità della valutazione, la VIR illustrata nelle pagine seguenti presenta ulteriori elementi di novità.

In primo luogo, è stata rivista l'impostazione inizialmente seguita con le Relazioni annuali 2015 e 2016, che avevano previsto di collegare la valutazione *ex post* alla pianificazione strategica, le cui linee fondamentali erano illustrate nella parte conclusiva del Capitolo III⁹¹.

Sebbene l'esercizio di *regulatory fitness* resti un aspetto funzionale alla conduzione della pianificazione strategica, nell'ottica di assecondare il ciclo di regolazione-valutazione-definizione degli obiettivi, la Relazione annuale 2017 si limita a definire i programmi di lavoro, come richiesto dalla legge⁹², rinviando la definizione puntuale delle priorità e degli obiettivi strategici annuali e pluriennali agli appositi documenti elaborati nell'ambito dell'attività pianificatoria annuale e pluriennale degli Uffici. Questa scelta deriva dai più recenti sviluppi che tali attività hanno assunto nell'ambito dell'apparato organizzativo dell'Autorità. Infatti, a fronte della crescente rilevanza accordata alla pianificazione strategica già a partire dal 2013, nell'ultimo anno le attività di programmazione hanno assunto un più stretto collegamento con il controllo interno e con gli obiettivi di bilancio, così come testimoniato dalla nuova struttura organizzativa che l'Autorità ha as-

sunto (per la trattazione di questo aspetto si rimanda al paragrafo 4.1). Contestualmente all'esigenza di rafforzare il coordinamento tra la definizione di priorità strategiche annuali e pluriennali, la programmazione puntuale di singole attività di competenza degli Uffici e l'obiettivo generale di una sana gestione finanziaria e amministrativa, la pianificazione strategica ha assunto un maggior livello di dettaglio che rende meno agevole la sua collocazione all'interno della Relazione annuale, strumento di *accountability* con finalità principalmente divulgative. Pertanto, rinviando ad altra sede istituzionale l'illustrazione dettagliata dei contenuti della pianificazione strategica annuale e pluriennale, questo capitolo si conclude con i "programmi di lavoro" delineati, incrociando l'analisi delle *performance* e le indicazioni provenienti dagli Uffici circa gli obiettivi e la programmazione delle attività di competenza (cfr. Capitolo II).

Questa impostazione appare peraltro coerente con la recente prassi sviluppata in ambito europeo, dove i contenuti della REFIT sono "incorporati" nei "work programme"⁹³ annuali; questi ultimi rappresentano una sintesi tra le priorità di *policy*, stabilite a livello strategico dalle istituzioni europee, e i piani di azione definiti dalle strutture competenti all'attuazione delle prime⁹⁴. Con l'illustrazione delle linee programmatiche a conclusione del presente esercizio di VIR si conferma l'approccio ciclico alla valutazione seguito dall'Autorità in un'ottica di miglioramento continuo della qualità delle regole, rispondente al principio "*evaluate first*". Il programma di

⁹¹ La pianificazione strategica ha infatti rappresentato il primo passo del percorso di *better regulation* intrapreso dall'Autorità, nonché il presupposto logico per la verifica dei risultati conseguiti dalla regolazione. Attraverso l'esplicitazione della gerarchia di obiettivi strategici e operativi, indicati negli atti di pianificazione e programmazione riferiti a un determinato arco temporale, l'Autorità ha posto le basi per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione e, in definitiva, una rendicontazione più puntuale e analitica dell'attività svolta. Dal momento che, ai sensi della legge n. 31 luglio 1997, n. 249, art. 1 comma 6 lett. c) n. 1, l'Autorità è tenuta a presentare al Governo e al Parlamento la propria Relazione annuale sulle attività svolte e i programmi di lavoro, questa è stata individuata quale "sede naturale" della pianificazione strategica e, conseguentemente, della verifica *ex post* sugli obiettivi prefissati.

⁹² Legge 31 luglio 1997, n. 249, recante "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo", articolo 1 comma 6 lett. c) n. 12), che illustra i principali contenuti della Relazione annuale: "[...] sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro; la relazione contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza, in particolare per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, alle risorse, ai redditi e ai capitali, alla diffusione potenziale ed effettiva, agli ascolti e alle letture rilevate, alla pluralità delle opinioni presenti nel sistema informativo, alle partecipazioni incrociate tra radio, televisione, stampa quotidiana, stampa periodica e altri mezzi di comunicazione a livello nazionale e comunitario".

⁹³ Si v. per esempio, l'ultimo programma di lavoro pubblicato dalla Commissione, *Commission Work Programme 2017. Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, COM(2016) 710 final.

⁹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en.

lavoro fornisce, infatti, elementi utili a supportare la pianificazione con una verifica sintetica e unitaria dei risultati dell'attività svolta, riferita ad ambiti di attività regolatoria e non a singoli procedimenti.

Nel presente capitolo la VIR 2017 è stata articolata in due parti. Nella prima, sono presentati i risultati conseguiti dall'Autorità in rapporto agli obiettivi strategici definiti con la pianificazione del 2016, suddivisi per settori e macro-aree di intervento e corredate da appositi indicatori di monitoraggio per l'anno successivo. Definito così il quadro di sintesi delle azioni realizzate per l'attuazione delle priorità strategiche nell'anno solare di riferimento, la seconda parte della VIR procede a una verifica di tipo analitico, fondata sugli indicatori quantitativi previsti nel piano di monitoraggio.

Più specificamente, l'analisi qualitativa consente di formulare un rendiconto delle specifiche iniziative avviate in rapporto a quelle programmate, al fine di ottenere una valutazione circa il grado di coerenza e adeguatezza dell'attività svolta in rapporto agli obiettivi della regolazione. Questo tipo di verifica *ex post* rappresenta un presupposto logico sia per un'analisi di tipo quantitativo sulla *performance* regolatoria sia, soprattutto, per l'identificazione di eventuali correttivi e per la definizione dei programmi di lavoro per il prossimo anno.

Come per le Relazioni annuali degli anni scorsi, l'esercizio di valutazione è corredata da un piano di monitoraggio che presenta gli indicatori da utilizzare per la VIR 2018. Il monitoraggio sugli indicatori si inscrive, come accennato in precedenza, nell'ambito della più ampia attività di potenziamento, razionalizzazione e valorizzazione delle basi di dati a supporto delle valutazioni, intrapresa con il piano di azione del 2015.

In tale contesto si inscrive anche la specifica attività di monitoraggio svolta, nel giugno 2016, circa lo stato di avanzamento delle linee di intervento indicate nel rapporto di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA) adottato con la delibera n. 657/15/CONS, e la programmazione di specifiche azioni attuative. Tale monitoraggio interno, svolto in coordinamento con le diverse unità organizzative interessate, ha consentito di identificare anche i settori prioritari di intervento su cui focalizzare l'azione del regolatore in questo ambito. Dalle informazioni raccolte è emerso che, nel corso del 2016, l'Autorità

ha posto in essere misure di potenziamento e valorizzazione delle proprie banche dati, in vista di una razionalizzazione delle richieste formulate alle imprese, anche attraverso strumenti volti a una migliore accessibilità dei dati e al loro riutilizzo. In questa direzione si colloca, peraltro, la messa a regime di un processo sistematico di raccolta ed elaborazione delle informazioni raccolte in tutti i settori, che si fonda sulla nuova versione dell'Osservatorio sulle comunicazioni e sulla pubblicazione di una serie di *report* e *focus* che offrono studi, analisi e dati aggiornati agli *stakeholder* e ai cittadini.

Parallelamente agli interventi relativi al sistema di acquisizione e gestione delle informazioni, l'Autorità ha avviato la sperimentazione di nuove linee guida metodologiche per l'applicazione dell'analisi *ex ante* dell'impatto della regolamentazione (AIR), in attuazione della delibera n. 125/16/CONS. La delibera, infatti, ha previsto un periodo transitorio di attuazione delle nuove disposizioni procedurali e metodologiche in materia di AIR, finalizzato a verificare l'efficacia attraverso una fase in cui l'AIR sarà applicata solo a specifici procedimenti.

In questo contesto, il 20 luglio 2016 l'Autorità ha avviato una procedura di AIR da applicarsi al procedimento istruttorio concernente la definizione delle procedure di *switch off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia. Inoltre, sulla base di una verifica delle attività di pianificazione strategica e programmazione annuale dei procedimenti dell'Autorità, è stato individuato un procedimento regolamentare in materia di tutela dei consumatori da assoggettare alla sperimentazione della procedura ordinaria di AIR, descritta nelle linee guida interne. Il procedimento in parola riguarda l'adozione della proposta di aggiornamento della delibera n. 314/00/CONS "Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela".

3.1 Le attività svolte in attuazione degli obiettivi strategici pianificati

In questa sezione, come da prassi dello scorso anno, si riportano gli esiti di un'attività di verifica di tipo qualitativo sullo stato di avanzamento e i risultati conseguiti dall'Autorità nell'attuazione degli

obiettivi fissati con la pianificazione strategica del 2016. L'analisi delle risultanze si basa, quindi, sul confronto con le priorità definite nella pianificazione strategica del 2016, articolata su due livelli di obiettivi: linee strategiche ed obiettivi specifici/direttive.

Pertanto, per finalità di coerenza e comodità espositiva, i risultati della verifica sono ordinati per linee strategiche, riportate nei titoli in basso, cui corrispondono diverse azioni, riferibili agli obiettivi specifici riportati nei singoli punti elenco.

Nella successiva analisi quantitativa (cfr. paragrafo 3.2) sono analizzati gli indicatori di risultato definiti nel piano di monitoraggio, progressivamente aggiornato nel corso dell'anno, sulla base delle linee strategiche e degli obiettivi specifici riportati nel presente paragrafo.

PROMOZIONE DI UNA REGOLAMENTAZIONE PRO-CORRENTEZIALE E CONVERGENTE PER LO SVILUPPO DI RETI E SERVIZI

- *Indirizzare, semplificare ed aggiornare i sistemi normativi nazionali e comunitari, in tutti i settori di competenza*

Anche quest'anno, al fine di realizzare l'obiettivo di indirizzo e aggiornamento normativo, l'Autorità è stata ascoltata più volte in audizione presso diverse Commissioni della Camera e del Senato su temi di interesse rilevante per il settore delle comunicazioni e per lo sviluppo del Paese.

In particolare, l'Autorità è stata auditata dalle competenti Commissioni parlamentari su numerosi temi di rilievo, quali: il fenomeno delle cd. truffe telefoniche; lo studio "Jo Cox" sull'intolleranza; la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di intolleranza e odio. L'Autorità è stata altresì auditata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai fini del rinnovo della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo e dell'approvazione della nuova Convenzione annessa al decreto di concessione; nonché, in relazione alle misure in materia fiscale per la concorrenza nell'economia digitale (v. Capitolo IV, par. 4). Nell'ambito dell'esercizio del proprio potere di segnalazione al Governo, l'Autorità ha: *i*) specificato la necessità di un intervento legislativo in attuazione dell'art. 18

del Regolamento 2012/531/UE, relativo al *roaming*, e dell'art. 6 del Regolamento 2015/2120/UE, che introduce, tra l'altro, misure in materia di *net neutrality*; *ii*) inviato al Ministero dello sviluppo economico un proprio parere recante osservazioni e proposte ai fini della predisposizione del testo definitivo della Convenzione della Rai.

- *Obiettivi in materia di regolazione pro-concorrenziale per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica*

L'obiettivo strategico individuato l'anno scorso inerente alla definizione di una regolamentazione pro-concorrenziale nel settore delle comunicazioni elettroniche è stato conseguito: l'Autorità ha infatti completato il quadro regolamentare per le reti fisse e per quelle mobili, definendo altresì le condizioni attuative degli obblighi regolamentari imposti nel precedente periodo di riferimento.

In particolare, l'Autorità ha completato il terzo ciclo di analisi dei mercati dei servizi d'interconnessione su rete fissa, che copre il periodo regolamentare 2016-2019 (delibera n. 425/16/CONS), e ha definito le condizioni attuative degli obblighi regolamentari imposti con la delibera n. 623/15/CONS a Telecom Italia nei mercati dei servizi di accesso all'ingresso alla rete fissa (v. Capitolo I, par. 1). La conclusione dei procedimenti in parola ha reso possibile il conseguimento degli obiettivi istituzionali assegnati dal framework europeo alle autorità nazionali di regolamentazione mediante la deregolamentazione dei mercati dei servizi di transito distrettuale e la rimozione dei relativi obblighi in capo a Telecom Italia a partire dal mese di ottobre 2017. È stata, invece, confermata la suscettibilità di regolamentazione *ex ante* per i mercati della raccolta e della terminazione, individuando quali operatori con significativo potere di mercato Telecom Italia nel mercato dei servizi di raccolta e Telecom Italia e 18 operatori alternativi nei mercati dei servizi di terminazione.

In merito alla definizione delle condizioni attuative degli obblighi inerenti ai mercati dei servizi di accesso all'ingresso alla rete fissa, il provvedimento adottato dall'Autorità (delibera n. 652/16/CONS) approva le proposte formulate da Telecom Italia ai sensi dell'articolo 64 della delibera n. 623/15/CONS, contenenti le misure volte a rafforzare le garanzie

di non discriminazione, tra cui l'implementazione del Nuovo Modello di *Equivalence* (NME), con alcune modifiche e integrazioni che hanno recepito gli esiti della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 122/16/CONS. Con tale delibera, l'Autorità mira a completare il quadro degli obblighi regolamentari relativi ai servizi di accesso all'ingresso alla rete fissa, sottponendo a consultazione pubblica anche la proposta di Telecom Italia concernente le modalità di disaggregazione ed esternalizzazione delle attività di *provisioning* ed *assurance* dei servizi di *unbundling* del *local loop* e di *sub-loop unbundling*.

Sempre nell'ottica del perseguitamento degli obiettivi annunciati lo scorso anno si inquadra l'avvio di: *i*) un procedimento istruttorio per definire le procedure di *switch-off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia; *ii*) un procedimento concernente la revisione del sistema di SLA (*Service Level Agreement*) e penali relativi ai servizi di accesso *wholesale* alla rete di Telecom Italia; *iii*) un procedimento concernente la revisione complessiva del sistema di *Key Performance Indicator* di non discriminazione.

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

L'obiettivo di promuovere la concorrenza è stato perseguito anche con l'avvio del quarto ciclo di analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingresso alla rete fissa, al fine di verificare se, sulla base delle condizioni nazionali esistenti, sia opportuno aggiornare le definizioni dei mercati rilevanti e modificare, laddove necessario, le vigenti prescrizioni regolamentari (v. Capitolo I, par. 1). La declinazione di questo obiettivo è stata effettuata anche attraverso l'approvazione del nuovo Regolamento sul funzionamento dell'Organo di Vigilanza (OdV) di Telecom Italia, con particolare riferimento al rafforzamento dell'autonomia e dell'efficacia del modello di *governance* dell'OdV, affinché esso sia coerente con il

nuovo quadro regolamentare (cfr. anche Capitolo IV, par. 4). Con la delibera n. 45/17/CONS è stato avviato altresì il quinto ciclo di analisi dei mercati della terminazione vocale su singola rete mobile.

L'attività di vigilanza, inoltre, articolata nelle sue molteplici sfaccettature (v. Capitolo I, par. 1), ha completato il complessivo e sinergico contesto di azioni regolamentari.

- ***Consolidare il ruolo dell'Autorità nello sviluppo dell'Agenda Digitale, potenziare la collaborazione con MISE, Infratel e COBUL e costituire un comitato permanente sui servizi M2M***

L'obiettivo di consolidare il ruolo dell'Autorità nello sviluppo dell'Agenda Digitale ha trovato realizzazione con l'adozione della delibera n. 646/16/CONS, con la quale è stata avviata un'attività di monitoraggio avente a oggetto lo sviluppo dei servizi di connettività a banda ultra-larga, *retail* e *wholesale*, nelle aree oggetto di finanziamento di cui al regime di aiuti SA.34199 (2012/N). Inoltre, l'Autorità ha fornito un supporto tecnico/regolamentare al MISE e a Infratel in ragione della delibera n. 120/16/CONS, recante "Le Linee guida per la definizione delle condizioni di accesso wholesale alle reti a banda ultra larga destinatarie di contributi pubblici". Queste a loro volta traducono i principi e gli indirizzi enucleati negli Orientamenti comunitari 2013, fornendo supporto alle stazioni appaltanti e ai soggetti (siano essi operatori pubblici o privati) aggiudicatari dei bandi (v. Capitolo I, par.1).

L'Autorità ha altresì concluso, e reso disponibile online, la mappatura di tutte le reti di accesso a Internet sul territorio nazionale, fornendo un importante e utile strumento agli utenti, agli operatori e al decisore politico sull'effettivo sviluppo delle reti e dei servizi di accesso ad Internet.

In materia di servizi *Machine-to-Machine* l'Autorità, come pianificato lo scorso anno, ha partecipato, con un proprio contributo, alla consultazione pubblica sulla definizione delle specifiche funzionali dei contatori intelligenti di seconda generazione di energia elettrica in bassa tensione (*smart metering* di seconda generazione), che ha poi portato alla definizione delle specifiche funzionali abilitanti i misuratori intelligenti in bassa tensione e delle performance dei relativi sistemi di *smart metering* di

seconda generazione (2G o 2.0) nel settore elettrico, in vista della sostituzione dei misuratori di prima generazione. L'Autorità ha costituito un apposito gruppo di lavoro interno che ha effettuato una specifica analisi sulle caratteristiche delle tecnologie di connessione dati tra *smart meter* e gestore/sede di utente evidenziando, in ottica *future-proof*, i punti di forza e le criticità di ciascuna di esse.

- ***Obiettivi in materia di regolazione pro-concorrenziale nei servizi postali***

Nel settore dei servizi postali l'obiettivo regolamentare ha riguardato la quantificazione dell'onere del servizio universale postale utilizzando la metodologia di calcolo c.d. *"Profitability cost approach"* che, al fine di incentivare l'operatore designato per la fornitura del servizio a una maggiore efficienza economica, prevede, fra l'altro, l'applicazione di misure correttive ai costi sostenuti per il servizio. Tra i più significativi interventi che l'Autorità ha messo in pratica al fine di regolamentare e vigilare sul mercato dei servizi postali si rammentano: l'adozione dei provvedimenti che, in linea con quanto previsto dalla Legge di stabilità, sono volti al contenimento della spesa pubblica; l'attività di monitoraggio della qualità del servizio universale; il riesame, avviato dall'Autorità nel corso dell'anno 2016, delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane (v. Capitolo I, par. 4).

**EFFICIENTE ALLOCAZIONE
DELLE RISORSE SCARSE:
RADIOSPETTRO, NUMERAZIONE**

Con l'obiettivo di favorire l'uso efficiente delle risorse frequenziali, l'Autorità ha partecipato attivamente alla definizione delle politiche per lo spettro radio sia in ambito nazionale che internazionale. Le attività di *policy-making* in questo settore hanno carattere continuativo: pertanto, il conseguimento degli obiettivi fissati per il 2016 non esaurisce l'azione del regolatore, che opera costantemente per l'elaborazione e l'aggiornamento dei piani di allocazione delle risorse frequenziali, la definizione di *standard* e normative tecniche internazionali ed europee, l'ottimizzazione degli usi dello spettro.

Nello specifico, a livello nazionale, in linea con il pianificato obiettivo strategico di favorire l'uso condiviso dello spettro, l'Autorità ha svolto una consultazione pubblica, avviata con delibera n. 121/16/CONS, concernente l'accesso condiviso allo spettro in modalità *"Licensed Shared Access"* (LSA) per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche, risultando peraltro il primo regolatore europeo ad avviare una verifica sistemica sullo *sharing* LSA.

Con delibera n. 557/16/CONS, l'Autorità ha poi avviato un'Indagine conoscitiva concernente le prospettive di sviluppo dei sistemi *wireless* e mobili verso la quinta generazione (5G) e l'utilizzo di nuove porzioni di spettro al di sopra dei 6 GHz.

Infine, è stata adottata la delibera n. 380/16/CONS che ha approvato il Regolamento per l'assegnazione di alcuni canali in banda satellitare disponibili su *transponder* veicolati da Eutelsat. Il Regolamento risulta essere il primo nel suo genere in quanto predispone una procedura competitiva pubblica per l'accesso a tale tipo di risorse per servizi di *broadcasting* o contribuzione televisiva.

In tema di gestione dello spettro radio a livello comunitario, l'Autorità ha proseguito la partecipazione, assieme al MISE, ai due principali organismi dell'Unione europea, ossia il Comitato Radio Spettro (RSC, *Radio Spectrum Committee*) e il Gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*), sia supportando le decisioni comunitarie in diversi ambiti di interesse, sia recependo gli orientamenti manifestati (v. Capitolo I, par. 6).

Con riferimento all'obiettivo di pianificazione delle frequenze di radiodiffusione televisiva, in considerazione del mutato contesto normativo, l'Autorità ha adottato un provvedimento che, nelle more della ripianificazione complessiva delle risorse destinate al servizio di radiodiffusione sonora e televisiva conseguentemente al *refarming* della banda 700 MHz, sospende il processo di implementazione dei cambi programmati di risorse frequenziali previsti – al fine di assicurare un uso efficiente e razionale delle risorse frequenziali – dai vigenti Piani nazionali di assegnazione delle frequenze per il servizio televisivo terrestre in tecnica digitale (cfr. delibera n. 40/17/CONS, recante *"Sospensione del processo di implementazione dei cambi programmati di*