



## editoriale

» Corrado Calabrò **I**

## primo piano

» Ecco le nuove competenze dell'Agcom nel settore postale **3**

» La liberalizzazione dei servizi postali in Europa e il ruolo dell'ERG-Post **8**

» Il futuro della regolazione postale **I 2**  
Diego Piacentino

## interventi

» La neutralità della rete **I 9**

» L'Autorità e la Fondazione Ugo Bordoni **22**

## Servizi postali: una scelta nel segno dell'Europa

di Corrado Calabrò

***Il 2012 si apre con un'importante novità per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: il trasferimento delle funzioni di regolazione e vigilanza sui servizi postali.***

***Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 ha infatti assegnato all'Agcom le competenze ad oggi attribuite alla - di fatto mai nata - Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale.***

Tale previsione, seppur tardiva, si inserisce pienamente nella prassi comunitaria che, proprio in occasione di un processo di liberalizzazione, postula la necessità di prevedere un regolatore indipendente preposto alla regolazione e alla vigilanza dei mercati precedentemente riservati al monopolista *incumbent*. Quella dell'AGCOM è peraltro una scelta perfettamente coerente con gli assetti consolidati in Europa: in ben 20 Stati le Autorità di regolamentazione delle comunicazioni hanno competenza anche in materia postale.

Essere in linea con l'Europa non è un particolare di poco conto. Pende infatti sull'Italia una procedura di infrazione per violazione del diritto comunitario proprio

perché le funzioni regolamentari non erano incardinate presso un'Autorità indipendente. Inoltre, da oggi, l'Italia potrà essere rappresentata nell'ERPG (Gruppo dei regolatori postali europei), rappresentanza fino ad ora preclusa dal fatto che il regolatore non integrava i requisiti di indipendenza e terzietà dal regolato. Da parte nostra, non possiamo che salutare positivamente la decisione assunta. Già a partire dal 2007 ci eravamo infatti espressi in tal senso in molteplici occasioni istituzionali, sottolineando che l'Agcom appariva il candidato naturale alla regolamentazione e alla vigilanza dei servizi postali. Lo abbiamo fatto perché consapevoli del contributo che possiamo dare, nel momento di definitiva apertura





**Corrado Calabrò,**  
Presidente AGCOM

*La barra della nostra azione sarà saldamente orientata alla promozione di una concorrenza sostenibile e di un livello di qualità assicurato al cliente.*

dei mercati, in virtù delle competenze maturate nei settori a rete governando il complesso processo di liberalizzazione delle comunicazioni elettroniche. L'andamento dei prezzi nel settore, le dinamiche concorrenziali innescate, gli investimenti realizzati, le tutele garantite al consumatore lo dimostrano nei fatti.

Come interpreteremo questo incarico? Con tempestività e pragmatismo.

La barra della nostra azione sarà saldamente orientata alla promozione di una concorrenza sostenibile e di un livello di qualità assicurato al cliente. Questo con la dovuta consapevolezza che il settore sta attraversando una fase di radicale cambiamento. Il giro d'affari dei servizi postali tradizionali è in evidente

contrazione, ma l'innovazione e le opportunità che da tale cambiamento discendono lo rendono un settore ancora vitale. Soprattutto con riferimento a quelle nuove aree di business che il commercio elettronico e la digitalizzazione della filiera documentale aprono a nuovi entranti.

Le telecomunicazioni sono state nel tempo la naturale evoluzione del servizio postale; oggi è anche vero il viceversa.

L'evoluzione tecnologica in corso e la diffusione di servizi postali "de-materializzati" – come la posta elettronica certificata – aprono il campo alla fertilizzazione reciproca delle diverse aree di intervento di un'autorità delle comunicazioni convergente qual è l'Agcom.



## Ecco le nuove competenze dell'Agcom nel settore postale

### Premessa

A seguito della soppressione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale<sup>1</sup> e dell'attribuzione delle relative funzioni all'Agcom da parte del c.d. "decreto salva Italia"<sup>2</sup>, la delibera n. 731/11/CONS ha istituito la Direzione servizi postali con competenze generali in materia di regolazione e vigilanza del settore.

Invero, non essendo l'Agenzia mai diventata operativa, le funzioni di regolamentazione finora sono state svolte dalla Direzione generale per la regolamentazione del settore postale del Ministero dello Sviluppo economico. Tuttavia, già da prima dell'istituzione dell'Agenzia, vi era un consenso generalizzato sul fatto che l'Autorità fosse il candidato naturale alla regolamentazione dei servizi postali, sia per le adeguate competenze maturate in materie analoghe in oltre quattordici anni di attività, sia per analogia con quanto accade nella quasi totalità dei Paesi europei, dove le ANR delle telecomunicazioni presiedono anche alla vigilanza dei servizi postali.

### Il contesto di riferimento e l'evoluzione della normativa europea

In passato il grado di sviluppo dei mercati postali era gene-

ralmente legato al reddito e alla popolazione di un paese: maggiori erano il reddito e il numero di abitanti, maggiori i volumi di posta scambiata. Questa corrispondenza è rimasta valida fino a quando i servizi postali hanno cominciato a subire un'intensa concorrenza da parte dei servizi di comunicazione elettronica: la posta tradizionale da parte della posta elettronica (sia tra privati che per motivi di lavoro), il commercio per corrispondenza da parte del commercio elettronico, la distribuzione per posta tradizionale di riviste e giornali da parte della distribuzione degli stessi per via elettronica, i servizi di posta raccomandata da parte della posta elettronica certificata.

Negli ultimi due decenni si è assistito pertanto ad una profonda trasformazione del mercato dei servizi postali e ad una sempre maggiore

convergenza tra il settore postale e quello delle comunicazioni elettroniche, che rende necessaria un'adeguata evoluzione della regolamentazione di entrambi i settori.

Molti operatori del settore postale per far fronte alla contrazione dei servizi postali tradizionali hanno deciso di diversificare le proprie attività o di espanderle in settori contigui quale quello finanziario e/o assicurativo, sfruttando la capillarità della rete degli uffici postali.

A livello europeo ha contribuito alla trasformazione dei mercati postali anche l'evoluzione della normativa comunitaria. Il legislatore comunitario ha avviato l'armonizzazione dei mercati dei servizi postali a cominciare dalla Direttiva del 1997 (c.d. Prima Direttiva Postale)<sup>3</sup>, successivamente emendata per due volte, nel 2002 (c.d. Seconda Direttiva Postale)<sup>4</sup> e nel



<sup>1</sup> L'Agenzia era stata istituita con il D.lgs. n. 58/2011 che recepisce nell'ordinamento nazionale la Direttiva comunitaria 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

<sup>2</sup> D.lgs. n. 201 del 2011, del 6 dicembre 2011.

<sup>3</sup> Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre del 1997 concernente "Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari ed il miglioramento della qualità del servizio".

<sup>4</sup> Direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002 che modifica la Direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità.

**A livello europeo ha contribuito alla trasformazione dei mercati postali anche l'evoluzione della normativa comunitaria.**

<sup>5</sup> Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi comunitari.

<sup>6</sup> Le attività e le tipologie di invii che possono rientrare nel Servizio Universale sono stati definiti dalla Prima Direttiva Postale.

**La Terza Direttiva, oltre ad aver prorogato al 2011 il completamento del processo di liberalizzazione dei servizi postali originariamente previsto per l'anno 2009, ha richiesto agli Stati membri di abolire qualunque forma di monopolio nel settore postale e di adottare tutte le misure necessarie alla completa apertura del mercato.**

2008 (c.d. Terza Direttiva Postale)<sup>5</sup>.

Le prime due direttive ribadiscono i principi già precedentemente fissati dalla Commissione nel Libro Verde, ossia, da un lato, garantire la fornitura di un Servizio Universale (SU) di buona qualità e a prezzi accessibili su tutto il territorio nazionale e alla generalità degli utenti (a prescindere dalla loro ubicazione), dall'altro, favorire la liberalizzazione del mercato istituendo, a tal fine, Autorità nazionali indipendenti di regolamentazione del settore.

Per quanto riguarda il SU, la Seconda Direttiva ha definito i servizi che gli Stati membri possono riservare ai fornitori dello stesso, prevedendo contestualmente un graduale abbassamento dell'ambito della riserva per favorire il processo di liberalizzazione. A tal fine, la Direttiva ha stabilito un regime di libera concorrenza per i servizi non rientranti nell'area di riserva, disponendo che gli Stati membri sostituissero i regimi di concessione con procedure di autorizzazione per consentire l'offerta commerciale al pubblico dei servizi postali.

La Terza Direttiva, oltre ad aver prorogato al 2011 il completamento del processo di liberalizzazione dei servizi postali originariamente previsto per l'anno 2009, ha richiesto agli Stati membri di



abolire qualunque forma di monopolio nel settore postale e di adottare tutte le misure necessarie alla completa apertura del mercato. In particolare, gli Stati devono:

- > garantire la fornitura del SU «come minimo cinque giorni lavorativi a settimana, salvo circostanze e condizioni geografiche eccezionali»;<sup>6</sup>
- > abolire l'area di riserva entro il 31 dicembre 2010; nelle direttive precedenti il legislatore comunitario, al fine di consentire al fornitore del SU di operare in condizione di equilibrio economico e finanziario, aveva fissato un'area di riserva delimitata da soglie massime di prezzo e di peso invalicabili entro cui era ammesso il mantenimento del regime di monopolio postale;
- > adottare una delle seguenti modalità per la fornitura del SU: fornitura da parte delle forze di mercato; nomina di una o più imprese per fornire elementi diversi del SU o per coprire diverse parti del territorio; appalto pubblico di servizi;
- > definire i criteri per determinare le tariffe di ciascuno dei servizi postali inclusi nel SU, precisando che «i prezzi devono essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all'insieme degli utenti, a prescindere dalla situazione geografica (...)» e devono essere «correlati ai costi e fornire incentivi ad una efficace fornitura del servizio universale»;
- > abolire tutti i diritti speciali: la direttiva invita gli Stati membri a modificare le leggi, non riferite al settore postale, che attribuiscono diritti speciali al fornitore del SU rispetto ad altri operatori del settore (ad esempio l'esenzione IVA; trattamenti doganali speciali; diritti speciali riguardo la localizzazione delle cassette postali e privilegi per l'operatività dei veicoli);
- > garantire a tutti gli operatori del settore postale l'accesso alle infrastrutture postali a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie. Per elementi dell'infrastruttura postale si intendono le infrastrutture e le informazioni utilizzate nella fornitura dei servizi postali, quali il sistema di codice di avviamento postale, le ban-

che dati di indirizzi, le cassette postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente nonché l'accesso alle infrastrutture *downstream* del fornitore del SU.

### La normativa in Italia

La Terza Direttiva Postale è stata recepita in Italia con il D.lgs. 30 aprile 2011 n. 58. Il Decreto ha confermato la concessione di affidamento diretto del SU a Poste Italiane (PI) per 15 anni (vale a dire fino al 2026), con verifica quinquennale operata dall'Autorità di regolamentazione.

In base al Decreto il SU comprende: a) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; b) la rac-

colta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; c) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati; d) la c.d. "posta massiva" (comunicazioni bancarie, bollette e bollettini di pagamento, ecc.).

Il legislatore italiano, pur avendo escluso la pubblicità diretta per corrispondenza, ha optato per l'estensione massima del SU consentita dalle direttive comunitarie, includendovi anche la corrispondenza commerciale (di cui fa parte anche la c.d. posta massiva). Il Decreto ha abolito la riserva a favore di PI per i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera entro il limite di peso di 50 grammi, ma ha mantenuto a favore di PI la riserva legale per la notificazione – a mezzo posta – degli

atti giudiziari e delle contravvenzioni ex Codice della Strada. Inoltre, non essendo ad oggi stata modificata la L. 22 maggio 2010, n. 73, i servizi rientranti nel SU ed i servizi ad essi accessori sono esenti dall'IVA.

PI, in qualità di fornitore del SU, è tenuta a rispettare specifiche regole di separazione contabile tra i servizi rientranti nel Servizio Universale e quelli interamente liberalizzati. L'onere per la fornitura del Servizio Universale è finanziato dal bilancio dello Stato e da un apposito Fondo di compensazione, cui contribuiscono le imprese autorizzate all'esercizio dei servizi postali. Gli oneri per la fornitura del servizio universale sono esposti in apposita contabilità separata.

È evidente che permangono incongruenze della legislazione nazionale nell'adeguamento dei servizi postali al

*PI, in qualità di fornitore del SU, è tenuta a rispettare specifiche regole di separazione contabile tra i servizi rientranti nel Servizio Universale e quelli interamente liberalizzati. L'onere per la fornitura del Servizio Universale è finanziato dal bilancio dello Stato e da un apposito Fondo di compensazione, cui contribuiscono le imprese autorizzate all'esercizio dei servizi postali.*





*In attesa dell'eventuale adozione delle modifiche legislative auspicate dall'Antitrust per rendere effettivamente competitivo il mercato dei servizi postali, la nuova Direzione per i servizi postali dell'Autorità, a seguito di quanto disposto dal Decreto salva Italia, dovrà svolgere comunque tutti i compiti finora svolti dalla Direzione generale per i servizi postali del Ministro per lo Sviluppo economico.*

modello europeo, quali: il mantenimento in monopolio degli atti giudiziari e delle raccomandate per notifica; l'esenzione IVA per i servizi rientranti nel SU; la designazione di PI quale fornitore del servizio universale per 15 anni; l'ampiezza, il metodo di calcolo del costo e il finanziamento del Servizio Universale. A ciò si aggiunga l'anomalia di un deficit di PI nei servizi postali, controbalanciato da profitti significativi nei settori bancario e assicurativo.

Tali incongruenze sono state evidenziate dall'Autorità Antitrust tra le proposte di riforma legislativa ai fini della legge annuale sulla concorrenza presentate al Governo ed al Parlamento lo scorso 5 gennaio.

### **I compiti della nuova Direzione**

In attesa dell'eventuale adozione delle modifiche legislative auspicate dall'Antitrust per rendere effettivamente competitivo il mercato dei servizi postali, la nuova Direzione per i servizi postali dell'Autorità, a seguito di quanto disposto dal Decreto salva Italia, dovrà svolgere comunque tutti i compiti finora svolti dalla Direzione generale per i servizi postali del Ministro per lo Sviluppo economico.

I compiti della nuova Direzione sono quelli elencati all'art. 2, commi 4 e 5, del D.lgs. 58/2011, ossia:

a) regolazione dei mercati postali; b) partecipazione ai lavori e alle attività dell'Unione europea e interna-

zionali; c) adozione di provvedimenti regolatori in materia di qualità e caratteristiche del SU; d) adozione di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e relativi servizi, determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e promozione della concorrenza nei mercati postali; e) svolgimento dell'attività di monitoraggio, controllo e verifica del rispetto di standard di qualità del SU; f) vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del SU e su quelli derivanti da licenze e autorizzazioni; g) analisi e monitoraggio dei mercati postali, con particolare riferimento ai prezzi dei servizi, anche mediante l'istituzione di un apposito osservatorio; h) attività sanzionatorie.

Inoltre la nuova Direzione avrà competenze in materia di regolamentazione degli obblighi per il rilascio dell'autorizzazione generale, di individuazione di diversi sistemi di contabilità dei costi del fornitore del Servizio Universale, di determinazione del contributo al Fondo di compensazione a carico dei titolari di licenza individuale e di autorizzazione generale.

Oltre alle summenzionate competenze, la Direzione dovrà svolgere da subito le attività di "ordinaria amministrazione", individuabili brevemente nei seguenti

adempimenti:

- > instaurazione di un rapporto con la Direzione Generale del Ministero per il trasferimento di funzioni e atti e per individuare la linea di demarcazione tra competenze trasferite all'Agcom e funzioni che rimangono al Ministero;
- > analisi delle determinazioni contributive del SU e riflessioni sulle modalità di finanziamento attraverso il Fondo di compensazione;
- > rappresentazione dell'Italia negli organismi internazionali: in particolar modo nel

Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (*European Regulators Group for Postal Services - ERGP*). L'Italia, fino a questo momento, non ha potuto prendere parte ai lavori di tale organismo in quanto alla Direzione generale del Ministero non venivano riconosciuti i requisiti di indipendenza dal regolato ritenuti necessari.

Al momento sono in corso le seguenti due consultazioni dell'ERGP fra gli Stati membri:

- Report ERGP sulle metodologie di allocazione dei costi comuni;
- Report ERGP sulla metodologia di calcolo del costo netto del SU.

- > prime audizioni con gli *stakeholder* del settore (operatori, altre istituzioni, esperti, altre autorità europee) al fine di individuare le situazioni di maggiore criticità e i possibili interventi operativi;
- > *study visit* presso altre autorità indipendenti europee;
- > disegno di una eventuale consultazione pubblica sulle principali tematiche in linea con l'esperienza di omologhe autorità indipendenti di recente incaricate delle medesime funzioni.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Nel Regno Unito, OFCOM, che dallo scorso 1 ottobre è divenuto il nuovo regolatore postale, ha effettuato una rapida consultazione pubblica sulle principali decisioni a seguito dei nuovi poteri (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/post/>).



## La liberalizzazione dei servizi postali in Europa ed il ruolo dell'ERG-Post



<sup>1</sup> Si tratta del Libro Verde sullo sviluppo del mercato interno dei servizi postali di cui alla Comunicazione della Commissione COM/91/476; il documento è stato seguito, nel 1993, dall'adozione della Comunicazione della Commissione - COM (93) 247 che recava le linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari.

<sup>2</sup> Risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1994 sullo sviluppo dei servizi postali comunitari.

<sup>3</sup> D.lgs. 261/1999.

<sup>4</sup> Questa Direttiva ha definito ulteriori passaggi del processo di liberalizzazione graduale, limitando ulteriormente i settori del servizio postale che potevano essere riservati.

<sup>5</sup> D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58.

Con la recente assegnazione all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni delle competenze di regolamentazione e vigilanza sui mercati postali, l'Italia entra a pieno titolo nel club dei Regolatori Europei dei servizi postali.

L'individuazione dell'Agcom come Regolatore indipendente per i servizi postali risponde a quanto le Direttive di settore impongono agli Stati membri e allinea l'Italia al modello dominante in Europa dove, al fine di sfruttare le sinergie esistenti tra i meccanismi di regolamentazione di diversi settori a rete, la maggior parte delle Autorità con competenze nel settore delle comunicazioni elettroniche si vede assegnate competenze anche nel settore postale.

L'attribuzione di tali competenze all'Autorità era stata peraltro più volte caldeggiata dal Presidente dell'Agcom, Corrado Calabrò, il quale aveva sottolineato l'opportunità di ottimizzare l'impiego di risorse pubbliche mediante l'assegnazione dei poteri in esame ad un'Autorità già esistente, dotata delle necessarie competenze tecniche.

Come per altri servizi di pubblica utilità, anche la disciplina del settore postale e l'assetto del relativo mercato risentono fortemente dell'intervento legislativo comunitario; in conformità con le norme dei Trattati sulla libera prestazione dei servizi, l'Europa è infatti intervenuta

sin dal 1997 ad imporre agli Stati membri l'apertura dei mercati postali nazionali al regime concorrenziale.

L'apertura è stata però graduale; la riflessione sul mercato interno dei servizi postali era infatti iniziata già nel 1992, quando la Commissione aveva lanciato un ampio dibattito a livello europeo attraverso la pubblicazione di un Libro Verde<sup>1</sup>, finalizzato a fare il punto della situazione e ad individuare gli obiettivi dell'UE riguardo ai servizi postali.

Nel 1994 il Consiglio dell'UE aveva poi adottato una Risoluzione sullo sviluppo dei servizi postali nella Comunità<sup>2</sup> che, appoggiando l'impostazione del Libro Verde, isolava gli obiettivi comunitari, invitava gli Stati membri ad aderirvi e chiamava la Commissione a presentare proposte per il conseguimento di tali obiettivi, al fine di attuare in tempi brevi una politica europea dei servizi postali.

Nel solco delle attività così avviate, la **Direttiva 97/67/CE** - trasposta nel nostro ordinamento nel 1999<sup>3</sup> - e la successiva Direttiva 2002/39/CE<sup>4</sup> hanno poi definito l'approccio europeo alla riforma del mercato interno dei servizi postali; tale approccio è stato inizialmente improntato ad una liberalizzazione graduale e controllata, caratterizzata dalla "protezione" di alcuni ambiti di attività.

Tale quadro normativo europeo definiva inoltre le caratteristiche di base del Servizio Universale postale, fissava i limiti per i servizi riservati ai fornitori nazionali del Servizio Universale ed i principi per il rilascio di licenze e autorizzazioni per i servizi non riservati, dettava i principi tariffari applicabili al Servizio Universale e quello della trasparenza contabile per i relativi fornitori, definiva gli standard di qualità del servizio e prevedeva la creazione di Regolatori nazionali indipendenti che presiedessero ai processi di liberalizzazione.

La successiva Direttiva 2008/6/CE ha proceduto poi a fissare il termine ultimo per la completa apertura del mercato e l'abolizione dei diritti speciali; recependo le indicazioni europee, il legislatore italiano ha individuato inoltre in Poste Italiane<sup>5</sup> il fornitore del Servizio Universale su tutto il territorio nazionale ed ha

ridisegnato il perimetro di tale servizio<sup>6</sup>.

Come aveva già fatto in precedenza parallelamente alla liberalizzazione di altri settori, anche per la gestione dei mercati postali la Commissione europea ha creato inoltre un organismo consultivo cui poter richiedere assistenza nell'esercizio dei propri poteri esecutivi.

Ha definito così un meccanismo di coordinamento regolamentare a livello europeo che trova il proprio fulcro nello *European Regulators Group for Postal Services* - ERG-Post - costituito dalle Autorità Nazionali di Regolamentazione indipendenti competenti per i servizi postali nei Paesi dell'UE.

Con il supporto tecnico di tale Gruppo e attraverso le interazioni collaborative tra i suoi membri, l'Esecutivo europeo intende governare le dinamiche di liberalizzazione dei mercati postali e rafforzare la concorrenza nel settore, garantendo al contempo l'armonizzazione regolamentare tra i vari Stati membri e il conseguimento dell'obiettivo del mercato interno.

È interessante rilevare come il percorso di liberalizzazione tracciato per i servizi postali sia del tutto analogo a quello già seguito dalla Commissione in altri settori di mercato caratterizzati dalla fornitura di servizi di pubblica utilità, quali quello delle comunicazioni elettroniche e dell'energia.

Le principali tappe delle liberalizzazioni possono infatti disporsi lungo una stessa linea evolutiva per tutte le *public utilities* citate: dopo le prime riflessioni pubbliche promosse dalla Commissione a mezzo di Libri Verdi ed i primi interventi che hanno imposto l'abolizione dei diritti speciali ed esclusivi e disciplinato l'avvio graduale alla concorrenza (assicurando al contempo la fornitura del Servizio Universale), l'Esecutivo europeo si è focalizzato sull'obiettivo del mercato interno e

quindi sugli strumenti per promuovere l'armonizzazione delle misure regolamentari adottate nei singoli Paesi.

Questo tipo di intervento, che è teso ad assicurare una certa uniformità delle condizioni di mercato in tutta l'UE in maniera tale da garantire la libera circolazione dei servizi, risponde all'esigenza, dal punto di vista delle istituzioni comunitarie, di garantire sì tutti i benefici della concorrenza in termini di benessere dei consumatori e qualità dei servizi, ma di assicurare al contempo una fruizione di tali benefici armonizzata nell'Unione, nell'ambito di una società europea accomunata dalle stesse possibilità di godimento di prestazioni di qualità comparabile.

La centralità di tale obiettivo di natura sociale nelle politiche di liberalizzazione della Commissione trova la sua massima espressione nella istituzione di organismi europei di cooperazione regolamentare e coordinamento tra Autorità nazionali competenti - come l'ERG-Post per i mercati postali - creati proprio al fine di promuovere l'applicazione armonizzata dei quadri regolamentari di settore e assicurare così condizioni di mercato nazionali il più possibile omogenee, che mettano imprese e consumatori sullo stesso piano nei diversi Paesi dell'UE.

La piattaforma dell'ERG-Post - istituita con Decisione della Commissione nell'agosto 2010 - attraverso lo scambio di informazioni e buone prassi tra Regolatori nazionali e tra questi e la Commissione, potrà rivelarsi quindi molto utile ai fini della coerente applicazione delle Direttive di settore.

Operativo dal dicembre 2010 - quando si è tenuta la sua prima riunione plenaria - il Gruppo europeo dei regolatori postali è costituito dai vertici delle 27 Autorità nazionali indipendenti di Regolamentazione degli Stati membri. La Commissione, l'EFTA Surveillance Authority, i

<sup>6</sup> L'insieme definito di prestazioni di determinata qualità da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili all'utenza.

*È interessante rilevare come il percorso di liberalizzazione tracciato per i servizi postali sia del tutto analogo a quello già seguito dalla Commissione in altri settori di mercato caratterizzati dalla fornitura di servizi di pubblica utilità, quali quello delle comunicazioni elettroniche e dell'energia.*

*La piattaforma dell'ERG-Post - istituita con Decisione della Commissione nell'agosto 2010 - attraverso lo scambio di informazioni e buone prassi tra Regolatori nazionali e tra questi e la Commissione, potrà rivelarsi quindi molto utile ai fini della coerente applicazione delle Direttive di settore.*

## La liberalizzazione dei servizi postali in Europa ed il ruolo dell'ERG-Post

Paesi non membri dell'UE appartenenti allo Spazio economico europeo (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) ed i candidati all'adesione all'UE partecipano al Gruppo in qualità di os-

servatori.

La lista delle Autorità facenti parte dell'ERG-Post è riportata di seguito:

| Paese           | Autorità                                                                                                                                                                | Sito web                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Belgio          | Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)/ Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT)                                   | <a href="http://www.bipt.be/en/1/Home/Home/Home.aspx">http://www.bipt.be/en/1/Home/Home/Home.aspx</a>                                                                                                                               |
| Bulgaria        | Комисия за регулиране на съобщенията (КРС)/Communications Regulation Commission (CRC)                                                                                   | <a href="http://www.crc.bg/index.php?lang=en">http://www.crc.bg/index.php?lang=en</a>                                                                                                                                               |
| Repubblica Ceca | eský telekomunika ní ú ad ( TÚ)                                                                                                                                         | <a href="http://www.ctu.eu/main.php?pageid=178">http://www.ctu.eu/main.php?pageid=178</a>                                                                                                                                           |
| Danimarca       | Færdselsstyrelsen (FSTYR)                                                                                                                                               | <a href="http://www.fstyr.dk/EN.aspx">http://www.fstyr.dk/EN.aspx</a>                                                                                                                                                               |
| Germania        | Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA)                                                                               | <a href="http://www.bundesnetzagentur.de/cIn_1932/EN/Home/home_node.html;jsessionid=BB57B958DEAE476B30DE2D9B924BEA4">http://www.bundesnetzagentur.de/cIn_1932/EN/Home/home_node.html;jsessionid=BB57B958DEAE476B30DE2D9B924BEA4</a> |
| Estonia         | Konkurentsiamet                                                                                                                                                         | <a href="http://www.konkurentsiamet.ee/?lang=en">http://www.konkurentsiamet.ee/?lang=en</a>                                                                                                                                         |
| Grecia          | Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων Hellenic/Telecommunications and Post Commission (EETT)                                                                 | <a href="http://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT_EN/index.html">http://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT_EN/index.html</a>                                                                                                           |
| Spagna          | Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP)                                                                                                                              | <a href="http://www.cnspostal.es/">http://www.cnspostal.es/</a>                                                                                                                                                                     |
| Francia         | Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)                                                                                           | <a href="http://www.arcep.fr/">http://www.arcep.fr/</a>                                                                                                                                                                             |
| Irlanda         | Commission for Communications Regulation (ComReg)                                                                                                                       | <a href="http://www.comreg.ie/">http://www.comreg.ie/</a>                                                                                                                                                                           |
| Cipro           | Γραφείο Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΓΕΡΗΕΤ)/ Office of the Commissioner of Electronic Communications and Postal Regulation (OCECPR) | <a href="http://www.ocecpr.org.cy/nqcontent.cfm?a_id=767&amp;tt=ocecpr&amp;lang=gr">http://www.ocecpr.org.cy/nqcontent.cfm?a_id=767&amp;tt=ocecpr&amp;lang=gr</a>                                                                   |
| Italia          | Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)                                                                                                                    | <a href="http://www.agcom.it">www.agcom.it</a>                                                                                                                                                                                      |
| Lettonia        | Sabiedrisko pakalpojumu regul šanas komisija (SPRK)                                                                                                                     | <a href="http://www.sprk.gov.lv/?setl=2">http://www.sprk.gov.lv/?setl=2</a>                                                                                                                                                         |
| Lituania        | Ryši reguliavimo tarnyba (RRT)                                                                                                                                          | <a href="http://www.rrt.lt/en/home.html">http://www.rrt.lt/en/home.html</a>                                                                                                                                                         |
| Lussemburgo     | Institut luxembourgeois de régulation (ILR)                                                                                                                             | <a href="http://www.ilr.public.lu/">http://www.ilr.public.lu/</a>                                                                                                                                                                   |
| Ungheria        | Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH)                                                                                                                              | <a href="http://www.nmhh.hu/index.php?lang=en">http://www.nmhh.hu/index.php?lang=en</a>                                                                                                                                             |
| Malta           | L-Awtorità ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni/Malta Communications Authority (MCA)                                                                                        | <a href="http://www.mca.org.mt/">http://www.mca.org.mt/</a>                                                                                                                                                                         |
| Olanda          | Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)                                                                                                               | <a href="http://www.opta.nl/nl/">http://www.opta.nl/nl/</a>                                                                                                                                                                         |
| Austria         | Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR)                                                                                                                            | <a href="http://www.rtr.at/">http://www.rtr.at/</a>                                                                                                                                                                                 |

| Paese           | Autorità                                                                                     | Sito web                                                                                                                                                                          |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Polonia         | Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE)                                                       | <a href="http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Menu07&amp;news_cat_id=168&amp;layout=0">http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Menu07&amp;news_cat_id=168&amp;layout=0</a> |
| Portogallo      | Autoridade Nacional de Comunicações (Anacom)                                                 | <a href="http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=CATEGORY_ROOT">http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=CATEGORY_ROOT</a>                                                   |
| Romania         | Autoritatea Nationala pentru Administrare si Reglementare in Comunicatii (ANCOM)             | <a href="http://www.anrcti.ro/">http://www.anrcti.ro/</a>                                                                                                                         |
| Slovenia        | Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (APEK)                     | <a href="http://www.apek.si/">http://www.apek.si/</a>                                                                                                                             |
| Repub. Slovacca | Poštový regulačný úrad (PRU)                                                                 | <a href="http://www.posturad.sk/article.php?id=19">http://www.posturad.sk/article.php?id=19</a>                                                                                   |
| Finlandia       | Viestintävirasto/Kommunikationsverket (FICORA)                                               | <a href="http://www.ficora.fi/">http://www.ficora.fi/</a>                                                                                                                         |
| Svezia          | Post- och telestyrelsen (PTS)                                                                | <a href="http://www.pts.se/en-gb/">http://www.pts.se/en-gb/</a>                                                                                                                   |
| Regno Unito     | Independent regulator and competition authority for the UK communications industries (OFCOM) | <a href="http://www.ofcom.org.uk/">http://www.ofcom.org.uk/</a>                                                                                                                   |
| ERG-Post        |                                                                                              | <a href="http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/">http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/</a>                                                                                 |

Oltre a fornire il proprio supporto tecnico alla Commissione europea, il Gruppo lavora autonomamente sulla base di un Programma pluriennale - soggetto a revisione annuale - attraverso il quale identifica i nuclei strategici della propria attività.

Il lavoro concreto per lo sviluppo delle attività programmate viene svolto dai gruppi di lavoro nei quali si articola la struttura operativa vera e propria dell'ERG-Post; i gruppi sono costituiti da esperti nazionali forniti dalle singole Autorità, le quali, sempre in un'ottica di rafforzamento del mercato unico, mettono a fattore comune la propria *expertise* al fine di promuovere la diffusione di modelli regolamentari comuni.

Sulla base di quanto previsto dal Programma di lavoro in corso di validità, la struttura operativa dell'ERG-Post si articola attualmente in cinque gruppi di lavoro che si occupano di:

- Contabilità regolatoria
- Calcolo del costo netto del

Servizio Universale

- Soddisfazione degli utenti
- Prodotti transfrontalieri
- Condizioni di accesso all'ingrosso

La Commissione, in particolare la Direzione generale mercato interno e servizi, fornisce il Segretariato all'ERG-Post e ai gruppi di lavoro in cui esso è organizzato; nello specifico, svolge funzioni di supporto alla Presidenza nella definizione delle agende degli incontri.

Il Regolamento interno del Gruppo, approvato nel corso della sua prima riunione plenaria, descrive in dettaglio le modalità operative della piattaforma, incluse le regole in tema di trasparenza e accesso agli atti e organizzazione delle consultazioni pubbliche.

Sul piano operativo, il Gruppo - che dopo la presidenza dell'Autorità postale francese ARCEP del 2011 opererà nel 2012 sotto la guida del Regolatore svedese

PTS - sta iniziando a vedere i frutti del proprio lavoro. Nel corso dell'ultima riunione plenaria di Parigi, nel novembre 2011, sono infatti stati approvati per pubblicazione i 2 primi documenti dell'ERG-Post: il "Rapporto sulla qualità del servizio e la soddisfazione degli utenti" ed il "Rapporto sugli indicatori del mercato postale".

Inoltre, il 18 gennaio scorso si sono chiuse le consultazioni pubbliche - che ai sensi del Regolamento interno il Gruppo è chiamato a svolgere sulle proprie proposte di documenti - relative al Rapporto sul calcolo del costo netto del Servizio Universale e valutazione dello scenario di riferimento e al Rapporto sull'allocazione dei costi comuni.

A valle della consultazione pubblica cui è stato sottoposto anche il Programma di lavoro per il 2012, tale documento programmatico dovrà infine essere approvato in via definitiva.

*Nel corso dell'ultima riunione plenaria di Parigi, nel novembre 2011, sono infatti stati approvati per pubblicazione i 2 primi documenti dell'ERG-Post: il "Rapporto sulla qualità del servizio e la soddisfazione degli utenti" ed il "Rapporto sugli indicatori del mercato postale".*

## Il futuro della regolazione postale

di Diego Piacentino\*



Diego Piacentino

*Da una parte, la concorrenza potrà operare adeguatamente (e così esprimere la spinta efficientatrice che è nelle sue possibilità e che la rende desiderabile) solo a condizione che ad essa venga assicurato un terreno di gioco regolare; dall'altra, il SU potrà essere mantenuto durevolmente solo a condizione che ad esso venga assicurata la sostenibilità finanziaria.*

La terza Direttiva Postale europea (Direttiva 2008/6/CE), nel dar luogo alla completa apertura del mercato alla concorrenza e nello stabilire, allo stesso tempo, il mantenimento di un Servizio Universale (SU), richiede dalla regolazione lo svolgimento di funzioni importanti e impegnative.

Da una parte, la concorrenza potrà operare adeguatamente (e così esprimere la spinta efficientatrice che è nelle sue possibilità e che la rende desiderabile) solo a condizione che ad essa venga assicurato un terreno di gioco regolare; dall'altra, il SU potrà essere mantenuto durevolmente solo a condizione che ad esso venga assicurata la sostenibilità finanziaria. Ma queste due condizioni non sono tali da potersi stabilire spontaneamente; anzi, in assenza di interventi regolatori *ex ante*, di organizzazione del mercato, la concorrenza potrebbe rivelarsi distruttiva del SU, tramite la progressiva erosione della struttura dei sussidi incrociati sui quali questo servizio si regge.

Queste funzioni, d'altronde, dovranno essere svolte dalla regolazione in uno scenario evolutivo che vede, internazionalmente, a seguito della concorrenza proveniente dalla posta elettronica, i servizi postali restringersi progressivamente nel loro segmento più tradizionale, e basileare all'interno del SU, della corrispondenza. Da questo punto di vista, la regolazione si troverà a dover valutare i mutamenti nell'utilità sociale e sostenibilità finanziaria del SU a questo conseguenti, e – può darsi – a riesaminare e rivedere le modalità di fornitura di questo servizio.

### La situazione italiana e la rimozione degli ostacoli alla concorrenza

In concreto, e guardando specificamente alla situazione italiana, lo svolgimento di queste funzioni della regolazione richiederà, come condizione preliminare, interventi correttivi relativamente agli ostacoli alla concorrenza che



derivano da disposizioni previste dalla normativa in vigore.

Sono gli ostacoli ai quali si sono indirizzate le critiche espresse, con l'esercizio dei loro poteri di segnalazione al governo e al Parlamento, dall'Agcom (Segnalazioni AS786 del 15 gennaio 2011 e AS901 del 5 gennaio 2012) e dall'Agcom (Segnalazione del 22 febbraio 2011): la definizione estensiva del SU; l'affidamento diretto a Poste Italiane spa (PI), per un periodo di quindici anni, della titolarità della fornitura del SU medesimo; l'assegnazione alla stessa PI di una riserva per il recapito delle notificazioni inerenti ai procedimenti giudiziari e alle infrazioni al Codice della strada (derivanti dal D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, art. 3 comma 2, art. 23, comma 2, art. 4) ; l'esenzione dall'IVA delle prestazioni del SU e delle cessioni di beni e prestazioni di servizi ad esse accessorie (come prevista dal DL 25 marzo 2010, n. 40, convertito nella L. 22 maggio 2010, n. 73, art. 2, comma 16).

La definizione del SU presenta due profili critici, l'inclusione dei pacchi postali nazionali di peso fino a 20 kg e la mancata esclusione della posta massiva. Le norme italiane danno luogo, nel primo profilo, a un obbligo compatibile con la normativa europea, che chiede

L'inclusione nel SU dei pacchi postali di peso almeno fino a 10 kg (per effetto della prima direttiva postale – Direttiva 97/67/CE, art. 3, comma 4); nel secondo, danno luogo a un obbligo che dalla stessa normativa non è esplicitamente escluso; tuttavia, né i pacchi di peso compreso tra i 10 e i 20 kg, né la posta massiva, sembrano poter contare su ragioni sostanziali per dover rientrare in quell' "insieme minimo di servizi" da garantirsi "ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti", che nell'intenzione europea (come espressa nell'undicesimo considerando della citata Prima Direttiva Postale) costituisce l'oggetto e la ragion d'essere del SU; inoltre, ancora, sul piano internazionale, almeno per la posta massiva, vi sono esempi di rimozione dal SU (così nel

Regno Unito, ad opera del regolatore nazionale Postcomm, prima parzialmente, a partire dal 2006, e poi completamente, dall'anno scorso). Ma se, dunque, i pacchi di peso da 10 a 20 kg e la posta massiva non sembrano rientrare necessariamente nel SU, è anche individuabile una convenienza alla loro rimozione: da una parte, verrebbe evitato il rischio di un aggravio del costo di fornitura del SU; dall'altra, verrebbe tolta in parte occasione all'effetto distorsivo dovuto all'esenzione dall'IVA delle prestazioni del SU (un punto sul quale si darà qualche ulteriore elemento *infra*).

L'affidamento diretto a PI, per quindici anni, del SU, si caratterizza per una durata molto lunga (plausibilmente, più lunga di quella "sufficiente ad assicurare la redditività degli investimenti" –

Direttiva 2008/6/CE, art. 4, comma 2); anche in relazione a questa durata, l'affidamento diretto sembra compiere una scelta rischiosa. Nel breve termine, l'affidamento a PI non presenta probabilmente alternative; ma nel medio-lungo periodo la situazione potrebbe cambiare, e potrebbe aprirsi la possibilità di dar luogo a soluzioni diverse (basate, potrà darsi, sul ricorso a procedure competitive e designazioni multiple); dunque sarebbe preferibile che (come del resto si è fatto nel Regno Unito per *Royal Mail*) si desse luogo a un affidamento temporaneo, lasciando al regolatore di decidere, con il conforto all'osservazione degli sviluppi, se, quando e come cominciare a sperimentare soluzioni alternative.

*L'affidamento diretto a PI, per quindici anni, del SU, si caratterizza per una durata molto lunga (plausibilmente, più lunga di quella "sufficiente ad assicurare la redditività degli investimenti" - Direttiva 2008/6/CE, art. 4, comma 2); anche in relazione a questa durata, l'affidamento diretto sembra compiere una scelta rischiosa.*





*La riserva in favore di PI relativa alle notificazioni inerenti ai procedimenti giudiziari e alle infrazioni al Codice della strada sembra poter urtare con il divieto fatto agli Stati membri di “conced[ere] o [...] manten[ere] in vigore diritti esclusivi o speciali per l’instaurazione e la fornitura di servizi postali”.*

La riserva in favore di PI relativa alle notificazioni inerenti ai procedimenti giudiziari e alle infrazioni al Codice della strada sembra poter urtare con il divieto fatto agli Stati membri di “conced[ere] o [...] manten[ere] in vigore diritti esclusivi o speciali per l’instaurazione e la fornitura di servizi postali” (Direttiva 2008/6/CE, art. 7, comma 1), e si appoggia su una giustificazione che, nel far riferimento a “esigenze di ordine pubblico” (D.lgs 31 marzo 2011, n. 58, art. 4, comma 1), sembra essere di esigua sostanza. L’abolizione di questa riserva presenterebbe, d’altra parte, un considerevole vantaggio concorrenziale: renderebbe accessibile alla concorrenza un segmento di mercato che era, nel 2009, di 254 mln di euro, ossia il 6,7% del valore del mercato del SU (circa 3.774 miliardi nello stesso anno – dati e stime su dati in Corte dei Conti, “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di

poste italiane spa per l’esercizio 2011”, Roma, 2011 e in Relazione tecnica allo Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2008/6/CE, approvato dal CdM il 22 dic. 2010).

Infine, relativamente all’esenzione dall’IVA delle prestazioni incluse nel SU, si pongono problemi di due ordini. Il primo, e maggiore, sta nel fatto che l’esenzione favorisce le prestazioni del SU rispetto ad altre che di esse sono in tutto in parte sostituiti; è però un problema che consegue alla normativa europea (Direttiva del Consiglio 2006/112/CE) e che pertanto è risolvibile soltanto con interventi su quella. Il secondo sta nel fatto che, in ragione della normativa nazionale, l’esenzione risulta ingiustificatamente ampia, non solo per la definizione estensiva del SU, alla quale si è già fatto cenno, ma anche per le modalità di applicazione dell’esenzione, dato che non si è provveduto a dare se-

guito a una recente sentenza della Corte di Giustizia europea che ha escluso l’applicabilità dell’esenzione alle prestazioni le cui condizioni siano negoziate individualmente (sentenza del 23 apr. 2009 relativa al procedimento C-357/07).

### Condizioni di sostenibilità concorrenziale del servizio universale

La vera sfida, per la regolazione, in Italia, sarà però quella di cercare una soluzione al problema di compatibilità tra la concorrenza e il SU.

Nei Paesi europei dove i sistemi postali sono più robusti ed efficienti (e gli operatori pubblici storici, incaricati del SU, profittevoli – ossia, nelle valutazioni correnti, in Paesi come Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Svezia), il SU potrà probabilmente essere mantenuto anche in presenza della completa apertura del mercato. Gli studi condotti su questa materia (tra i quali alcuni voluti dalla Commissione europea nella fase di preparazione della Terza Direttiva) tendono a concludere che, in siffatti Paesi, per gli operatori storici, l’affidamento del SU non comporta un onere ingiusto, ma un vantaggio concorrenziale: la capacità di servire tutti gli indirizzi, tutti i giorni lavorativi, a prezzi contenuti,

che lo svolgimento del SU richiede, è, per tali operatori, fattore decisivo di attrazione e fidelizzazione della clientela; la fornitura del SU costituisce condizione basilare per la profittabilità, e allo stesso tempo per la difesa dalla concorrenza; gli operatori non rinuncerebbero a fornire il SU neppure se sollevati dall'obbligo di farlo.

Ma nella situazione italiana? Come si può vedere dalla tabella 1, dove è illustrata l'evoluzione delle modalità di

copertura dei costi del SU, quale risultante dalla contabilità separata di PI, a partire dal 2003 (anno di adozione del modello regolatorio tuttora in vigore), i ricavi sono sempre rimasti al di sotto dei costi, risultando in una perdita. Questa perdita, interpretata dalla contabilità regolatoria come l'onere derivante dalla fornitura del SU, è stata posta in parte a carico del bilancio dello Stato e in parte lasciata a carico di PI, ossia di un sussidio finanziato dai profitti ottenuti dalla so-

cietà nei suoi due altri rami di attività: finanziario e assicurativo. Inoltre, nello stesso periodo, i ricavi hanno sempre beneficiato di integrazioni a carico dello Stato a fronte di agevolazioni tariffarie (agli invii elettorali, all'editoria e al *nonprofit*); il flusso combinato delle risorse provenienti dal finanziamento del SU e dalle integrazioni ha sempre contribuito in misura sostanziale al finanziamento del costo del SU.

*Nella situazione italiana come si può vedere dalla tabella 1 dove è illustrata l'evoluzione delle modalità di copertura dei costi del SU, quale risultante dalla contabilità separata di PI, a partire dal 2003 (anno di adozione del modello regolatorio tuttora in vigore), i ricavi sono sempre rimasti al di sotto dei costi, risultando in una perdita.*

Tabella 1 – Copertura dei costi del servizio universale, anni 2003-2009. Valori percentuali.

|                                      | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Costi</b>                         | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <b>Ricavi</b>                        | 80,4  | 84,2  | 86,3  | 87,2  | 89,1  | 86,5  | 84,5  |
| - da mercato                         | 74,1  | 78,6  | 79,9  | 81,6  | 83,1  | 80,9  | 79,3  |
| - da integrazioni tariffarie (1)     | 6,3   | 5,6   | 6,4   | 5,6   | 6,0   | 5,6   | 5,2   |
| <b>Onere del SU</b>                  | 19,6  | 15,8  | 13,7  | 12,8  | 10,9  | 13,5  | 15,5  |
| - coperto da trasferimento statale   | 9,4   | 7,1   | 7,6   | 7,8   | 7,6   | 7,3   | 7,8   |
| - residuo a carico di Poste Italiane | 10,2  | 8,7   | 6,1   | 5,0   | 3,3   | 6,2   | 7,7   |

(1) Integrazioni tariffarie relative agli invii elettorali, all'editoria e al *nonprofit*.

Fonte: Poste Italiane spa, Documento di separazione contabile, come da Corte dei conti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane spa, vari anni.

Difetto di profittabilità, e copertura dei costi soltanto in virtù di consistenti flussi di trasferimenti statali e sussidiazione incrociata, rappresentano naturalmente condizioni di debolezza, e tanto più in quanto, dal

2007, e poi più pronunciata-mente dal 2008, l'andamento dei volumi postali ha imboccato una traiettoria discendente. Come si può vedere dalla Tabella 2, la posta raccomandata è il solo prodotto il cui volume si è man-

tenuto sostanzialmente stabile (nonostante un consistente aumento tariffario deciso nel 2010, in ragione di una domanda rigida perché sostanzialmente *captive*).

*La posta raccomandata è il solo prodotto il cui volume si è mantenuto sostanzialmente stabile (nonostante un consistente aumento tariffario deciso nel 2010, in ragione di una domanda rigida perché sostanzialmente captive).*

*In queste condizioni, la regolazione sembra doversi interrogare sulle possibilità di complessiva riconfigurazione del SU secondo una prospettiva più impegnativa, quella della minimizzazione del divario tra costi e ricavi tramite l'ottimizzazione dell'organizzazione industriale e dell'offerta tariffaria.*

**Tabella 2 – Copertura dei costi del servizio universale, anni 2003-2009. Valori percentuali.**

|                                | 2004-05 | 2005-06 | 2006-07 | 2007-08 | 2008-09 | 2009-10 | 2010-11 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Corrispondenza</b>          | +2,9    | -2,9    | -1,3    | -0,1    | -1,5    | -11,3   | -6,1    |
| - Posta ordinaria (1)          | +1,8    | -2,7    | -31,1   | -100,0  | n.a     | n.a.    | n.a.    |
| - Posta prioritaria            | +13,0   | -11,5   | +116,1  | +81,0   | -2,1    | -16,7   | -8,7    |
| - Posta massiva (2)            | n.a     | n.a.    | n.a.    | +302,1  | -1,2    | -8,5    | -4,6    |
| - Raccomandate                 | +0,8    | +10,5   | -8,8    | -       | +0,4    | +1,2    | -3,5    |
| - Assicurate e atti giudiziari | -4,4    | -2,3    | -11,9   | -8,1    | -7,5    | -8,1    | -2,9    |
|                                |         |         |         |         |         |         |         |
| Pacchi postali SU              | -4,2    | -13,0   | -20,0   | -31,2   | 18,2    | -0,11   | -50,0   |

(1) - Servizio cessato dal mese di giugno 2006.

(2) - Servizio operativo dal mese di settembre 2006.

Fonte: Poste Italiane spa, Bilancio (anni 2003-2008) e Relazione finanziaria annuale (2008-2010).

In questa situazione, la regolamentazione si trova a dover affrontare tre maggiori problemi.

Il primo è quello dell'instradamento del SU lungo un sentiero efficiente di evoluzione dei costi e dei ricavi, e, quindi, di contenimento dell'onere. A questo, non sembra poter servire adeguatamente il metodo di regolazione mediante *price* e *subsidy cap*, risalente alla linee guida per la regolazione postale della Deliberazione CIPE 29 settembre 2003, n. 77, attualmente in vigore:

esso infatti prevede la stabilità delle tariffe in termini reali, via la loro indicizzazione all'inflazione, e la progressiva riduzione dell'onere del SU, via la riduzione dei costi permessa dai guadagni di produttività (la X nella formula del *price cap*); ma la caduta dei volumi postali, togliendo occasione ai guadagni di produttività, e disarticolando la relazione tra ricavi e costi, è, per la realizzabilità delle due previsioni, un fattore di forte difficoltà.

In queste condizioni, la regolazione sembra doversi inter-

rogare sulle possibilità di complessiva riconfigurazione del SU secondo una prospettiva più impegnativa, quella della minimizzazione del divario tra costi e ricavi tramite l'ottimizzazione dell'organizzazione industriale e dell'offerta tariffaria. Ossia prendendo a riferimento l'organizzazione industriale che si darebbe, e l'offerta tariffaria alla quale darebbe luogo, un ipotetico operatore nuovo entrante che si configurasse efficientemente *ex novo*. Dalle conclusioni raggiunte relativamente a questi interrogativi, la regolazione potrà



derivare i propri orientamenti sui tempi e modi della riorganizzazione finanziaria del SU, sull'onere di questo e sulla sussidiazione pubblica occorrente (in particolare, stabilendo se questa possa essere limitata alla fase di riorganizzazione, o, invece, qualora il SU risultasse strutturalmente deficitario, essere richiesta permanentemente).

Due ulteriori considerazioni, del resto, rinforzano queste valutazioni. Per un verso, l'operatore storico sarà esposto alla concorrenza proveniente da nuovi entranti di sviluppo più recente e di organizzazione più snella e flessibile, e da questa dovrà difendersi sul mercato, senza protezioni, e dunque col proprio operare efficientemente. Per un altro verso, sulla materia della sussidiazione, la Terza Direttiva europea ha espresso orientamenti restrittivi, talché una sussidiazione che non fosse dimostrata come indispensabile alla sostenibilità di un SU configurato efficientemente sarebbe molto esposta ad obiezioni da parte della sorveglianza antitrust europea sulla mate-

ria degli aiuti di Stato.

Gli altri due maggiori problemi che la regolazione dovrà affrontare riguardano condizioni di neutralità concorrenziale da assicurarsi onde sia il vantaggio di costo a determinare la capacità dell'operatore storico di presidiare il mercato, e, ugualmente, la capacità della concorrenza di entrarvi con successo. Per il primo aspetto, occorrerà che l'operatore storico venga difeso dalla scrematura, per il secondo, che ad esso sia chiesto di aprire la propria attività all'accesso dei concorrenti; alla prima esigenza potrà provvedere il fondo di compensazione per il SU, alimentato con il prelievo di contributi a carico dei nuovi entranti, previsto dalla normativa italiana da molto tempo, ma rimasto sempre sostanzialmente inattivo (D.lgs. 22 luglio 1999, art. 10, come modificato dal D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58), mentre alla seconda esigenza dovranno provvedere nuove norme, che mettano la regolamentazione nella condizione di poter chiedere all'operatore storico la fissa-

zione di tariffe (zonal) di accesso in favore degli utenti all'ingrosso e dei consolidatori.

### ***Ipotesi di separazione dell'operatore storico***

Nella prospettiva di una buona regolazione, sembra però valere la pena di chiedersi se la separazione contabile richiesta a PI dalla normativa italiana, la più debole delle forme di separazione aziendale alle quali si può far ricorso, sia sufficiente.

Dal punto di vista della regolazione, la condizione ideale è data dalla combinazione di separazione proprietaria e proprietà privata, in quanto si hanno allora trasparenza di relazioni e, soprattutto, incentivi appropriati di efficienza nelle transazioni.

In un solo paese, però, nel Regno Unito, la privatizzazione del servizio postale è entrata nell'agenda politica, per altro senza riuscire a trovare, per il momento, realizzazione, per incertezze di decisione politica e difficoltà concrete (è adesso nel propo-

***Dal punto di vista della regolazione, la condizione ideale è data dalla combinazione di separazione proprietaria e proprietà privata, in quanto si hanno allora trasparenza di relazioni e, soprattutto, incentivi appropriati di efficienza nelle transazioni.***



sito del governo di procedere alla privatizzazione di Royal Mail nella prima parte dell'anno corrente, ma il piano di privatizzazione, che comporta l'assunzione a carico dello stato di un ingente debito pensionistico, incontra forti opposizioni, ed è oggetto di un'indagine antitrust europea per aiuti di Stato).

Con riguardo alla situazione italiana, almeno a breve termine, la realizzabilità della privatizzazione, anche solo parziale, del ramo postale di PI sembra poter essere esclusa – senza neppure entrare in valutazioni di politica economica e sociale, ma solo per ragioni di mero ordine pratico, di reperimento di un acquirente.

Tuttavia, vi sono due forme intermedie di separazione, funzionale (organizzativa) e societaria, che potrebbero venir prese in considerazione. All'interno di PI sono individuabili tre principali rami di attività, il servizio postale in senso stretto (largamente coincidente con il SU), i servizi finanziari e assicurativi, e, con caratteristiche di input congiunto per i due tipi di servizi, l'organizzazione degli

uffici postali (il servizio di corriere espresso fa già capo a una società separata, all'interno del medesimo gruppo, SDA Express Courier). In una ipotesi minima, i tre rami potrebbero essere separati funzionalmente; in una più ambiziosa, la separazione potrebbe essere societaria; in una intermedia, si potrebbe avere una combinazione di separazione funzionale e societaria, con il servizio postale e i servizi finanziari e assicurativi in due distinte società, e l'organizzazione degli uffici postali all'interno di una delle due, separata funzionalmente. Sono ipotesi diversamente vantaggiose dal punto di vista regolatorio, e diversamente impegnative e costose nella realizzazione pratica; sono dunque da valutarsi in rapporto alla relazione, di *trade-off*, tra i due aspetti. Non sono però ipotesi irrealistiche: sono state sperimentate ampiamente con riguardo alle altre maggiori *utilities*, e con riguardo al servizio postale possono contare sull'esempio offerto dal caso britannico, dove il servizio è suddiviso tra tre società di proprietà pubblica: Royal Mail, Post Office e Parcelforce (i servizi finanziari, di importanza relativamente ridotta, fanno capo a Post Office).

### Il futuro del servizio universale

Guardando al futuro, arrestandosi l'emorragia dei volumi postali, consolidandosi

la concorrenza (effettiva e potenziale), dimostrandosi la sostenibilità del SU, la regolazione potrà, da una parte, riesaminare la designazione del fornitore del SU, rifacendosi alle indicazioni contenute nella Terza Direttiva postale con riguardo alle possibilità di frazionamento del servizio tra operatori per aree e fasi di lavorazione (art. 4, comma 2) e di affidamento dello stesso mediante gare, dialogo competitivo o procedure negoziate (art. 7, comma 2); dall'altra, potrà anche lasciare maggiore spazio all'esercizio *ex post* della sorveglianza antitrust.

Non verificandosi quelle condizioni, tuttavia, potrà rendersi necessario che la regolazione riconsideri, dal punto dei vista dei benefici, costi e sostenibilità, il merito della configurazione del SU voluta dalla normativa europea, impegnandosi, se del caso, nella ricerca e proposta di configurazioni alternative, basate, in particolare, su requisiti meno stringenti di qualità del servizio (recapito a giorni alterni, in tempi più lunghi, in punti, come per esempio gli uffici postali, diversi dagli indirizzi dell'utenza).

*\*Diego Piacentino è professore ordinario di Scienza delle finanze nell'Università di Macerata, Facoltà di Giurisprudenza, e professore a contratto nella Luiss "Guido Carli", Facoltà di Economia.*

*Con riguardo alla situazione italiana, almeno a breve termine, la realizzabilità della privatizzazione, anche solo parziale, del ramo postale di PI sembra poter essere esclusa – senza neppure entrare in valutazioni di politica economica e sociale, ma solo per ragioni di mero ordine pratico, di reperimento di un acquirente.*

## La neutralità della rete

**P**rosegono i lavori dell'Autorità nel campo della neutralità della rete, principio in base al quale le reti di comunicazione elettronica dovrebbero veicolare il traffico senza restrizioni tecniche e, in ogni caso, evitando discriminazioni arbitrarie tra contenuti, applicazioni, servizi e terminali, nonché tra mittenti e destinatari. La neutralità della rete si confronta con la diffusione di forme di gestione del traffico che presuppongono il trattamento, per ragioni tecniche, commerciali e strategiche, dei *byte* trasmessi sulle reti di comunicazione.

Il rapporto tra neutralità della rete e forme di gestione del traffico alimenta un dibattito che ha assunto crescente rilevanza nell'agenda internazionale. Il timore è rappresentato dall'eventuale costruzione, nel prossimo futuro, di corsie preferenziali per l'accesso a internet, cui potrebbe corrispondere la creazione di strade sterrate (c.d. *dirt road*), a scapito di alcune fasce di utenti o applicazioni.



Un altro aspetto critico risiede nell'effettiva capacità dell'ecosistema digitale di continuare a produrre, con la medesima intensità manifestata fino ad oggi, innovazione e investimenti. Internet distribuisce l'intelligenza ai margini delle reti, verso i terminali e verso le tecnologie che consentono l'introduzione di nuovi servizi nel mercato senza la mediazione dei gestori delle reti. È il caso, ad esempio, del fenomeno definito negli Stati Uniti come *garage-economy*: l'idea buona può essere realizzata da *two-guys-in-a-garage* e resa disponibile via internet, come narrano le storie di Larry Page e Sergey Brin, fondatori di Google, e di Steve Jobs e Steve Wozniak, artefici di Apple.



Sotto la lente dei regolatori è, altresì, la dimensione sociale e politica del dibattito in corso, affinché le concrete applicazioni della neutralità della rete risultino strumentali alla salvaguardia di diritti, libertà e valori fondamentali riconosciuti in ambito europeo e nazionale, tra i quali si menzionano la libertà di espressione, la promozione delle diversità culturali e il pluralismo dell'informazione, come suggellato nella quadro

regolamentare europeo, in particolare nella Direttiva accesso (art. 8, comma 4) e nella "Dichiarazione della Commissione sulla neutralità della rete", riportata in calce alla medesima direttiva.

Nel solco del dibattito internazionale, l'Autorità, lo scorso dicembre (cfr. Delibere nn. 713/11/CONS e 714/11/CONS), ha inteso identificare i principali profili di indagine - in relazione al principio della neutralità della rete e alle relative forme di declinazione - che incontrano un certo consenso tra gli *stakeholder*, nonché le questioni aperte che, in quanto tali, risultano meritevoli di ulteriori analisi.

Tra i punti che registrano un largo consenso rientra l'idea che l'applicazione di forme di gestione del traffico (c.d. *traffic management*) non costituisce in *re ipsa* un fallimento del mercato e una riduzione delle opportunità a disposizione dell'utente finale. Condiviso è il fatto che le modalità di fissazione dei prezzi (c.d. *pricing*) rappresentano un elemento centrale, e da esaminare ulteriormente, in quanto incidono sull'utilizzo di internet. Le previsioni contenute nel quadro normativo appaiono sufficienti ad assicurare un'adeguata protezione degli utenti e a promuovere la concorrenza; le disposizioni imposte dall'Autorità, in applicazione del *Telecom*

**Il rapporto tra neutralità della rete e forme di gestione del traffico alimenta un dibattito che ha assunto crescente rilevanza nell'agenda internazionale. Il timore è rappresentato dall'eventuale costruzione, nel prossimo futuro, di corsie preferenziali per l'accesso a internet, cui potrebbe corrispondere la creazione di strade sterrate (c.d. *dirt road*), a scapito di alcune fasce di utenti o applicazioni.**

## La neutralità della rete

Gli aspetti condivisi e le questioni aperte in relazione al dibattito sulla neutralità della rete sono stati individuati all'esito delle attività di studio condotte sulla scorta dei contributi pervenuti all'Autorità, nel maggio 2011, dal mondo degli operatori di telecomunicazione, dei fornitori di contenuti e di servizi audiovisivi, delle associazioni e dell'università.



*package*, rappresentano senz'altro – secondo numerosi *stakeholder* – un utile punto di riferimento.

Sul versante dei temi meritevoli di ulteriore approfondimento sono indicate, in ragione dell'elevato dinamismo del settore e in linea con le attività del BEREC, le seguenti aree di lavoro:

- 1 la trasparenza delle informazioni e la determinazione di livelli minimi di qualità dei servizi dati con riferimento alle nuove tecniche di gestione del traffico;
- 2 le questioni di natura concorrenziale e tecnologica da analizzare in un'ottica attuale e prospettica;
- 3 le possibili implicazioni

delle dinamiche emergenti in materia di *traffic management* sull'esercizio dei diritti fondamentali in cui si sostanzia la *net freedom*, in termini di libertà di espressione, pluralismo dei media e dell'informazione.

Gli aspetti condivisi e le questioni aperte in relazione al dibattito sulla neutralità della rete sono stati individuati all'esito delle attività di studio condotte sulla scorta dei contributi pervenuti all'Autorità, nel maggio 2011, dal mondo degli operatori di telecomunicazione, dei fornitori di contenuti e di servizi audiovisivi, delle associazioni e dell'università.

Le imprese, le associazioni e le singole persone hanno

offerto – in relazione al principio della neutralità della rete e alle relative forme di declinazione in un contesto tecnologico, economico e giuridico in continua evoluzione – il rispettivo punto di vista, ciascuna in virtù delle specifiche esperienze e degli interessi privati, benché sia sempre rinvenibile la ricerca di un punto di sintesi, nell'interesse comune dello sviluppo dell'ecosistema digitale. Inoltre, gli *stakeholder* hanno fornito numerosi elementi informativi e spunti di riflessione circa un tema che investe le prospettive di sviluppo non solo del settore, ma anche del sistema paese.

I contributi forniti dagli *stakeholder* (che sono disponibili sul sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it) e di cui è

fornita un'ampia sintesi negli allegati alle Delibere nn. 713/11/CONS e 714/11/CONS) seguono il percorso logico e metodologico proposto dall'Autorità all'inizio dello scorso anno. Infatti, il Consiglio ha avviato, nel febbraio 2011, due consultazioni pubbliche, una sui risultati dell'indagine conoscitiva concernente "Garanzie dei consumatori e tutela della concorrenza con riferimento ai servizi VoIP e *peer-to-peer* su rete mobile" (delibera n. 39/11/CONS), la seconda su "La neutralità delle rete" e le relative forme di declinazione (delibera n. 40/11/CONS).

L'Autorità, pertanto, ha posto al centro dell'agenda di lavoro i temi della *net neutrality* e della diffusione dei servizi dati affrontando,

prima di tutto in un'ottica esplorativa, le relative problematiche mediante la pubblicazione di indagini conoscitive, l'indizione di seminari e consultazioni pubbliche volte a instaurare un confronto costruttivo con tutti gli attori del mercato.

L'obiettivo, nel prossimo futuro, è proseguire le attività di studio volte ad analizzare il rapporto tra crescente diffusione delle forme di gestione del traffico (*traffic management*), introduzione di nuove modalità di fissazione dei prezzi (*pricing*) e pari trattamento dei dati veicolati in rete (*net neutrality*), al fine di sollecitare ulteriormente la riflessione pubblica in materia. In tal modo, l'Autorità potrà contribuire in misura sempre più puntuale, nelle sedi

nazionali e internazionali quali la Commissione europea e il BEREC, al dibattito concernente la neutralità della rete e le relative forme di declinazione. Allo stesso tempo, l'attività di studio servirà ad acquisire ulteriori elementi utili alla concreta azione regolamentare dell'Autorità – come testimoniato, da ultimo, dalla definizione della disciplina regolamentare relativa alla fornitura dei servizi di accesso alla reti di nuova generazione (Delibera n. 1/12/CONS), e delle regole per l'assegnazione e l'utilizzo delle frequenze disponibili in banda 800, 1800, 2000 e 2600 MHz per sistemi terrestri di comunicazione elettronica (Delibera n. 282/11/CONS).

*L'obiettivo, nel prossimo futuro, è proseguire le attività di studio volte ad analizzare il rapporto tra crescente diffusione delle forme di gestione del traffico (traffic management), introduzione di nuove modalità di fissazione dei prezzi (pricing) e pari trattamento dei dati veicolati in rete (net neutrality), al fine di sollecitare ulteriormente la riflessione pubblica in materia.*



## L'Autorità e la Fondazione Ugo Bordoni

L'Autorità è consapevole del fatto che l'investimento in ricerca e innovazione è un aspetto fondamentale non soltanto per lo sviluppo dell'industria delle comunicazioni e dell'informazione, ma anche per il miglioramento della qualità della regolamentazione dei mercati delle comunicazioni, che trae sicuro giovamento dall'assimilazione di nuove teorie e sperimentazioni in campo scientifico. In questa prospettiva si iscrive l'impegno continuo dell'Autorità sul fronte della ricerca scientifica e tecnologica nelle materie di competenza istituzionale, attraverso la realizzazione di studi tecnici al suo interno e il finanziamento di specifiche attività svolte dal mondo universitario e da primari enti di ricerca che concorrono all'accumulazione del capitale di conoscenze indispensabile allo sviluppo dei mercati delle comunicazioni.

In quest'ottica, nel 2009, l'Autorità ha siglato una Convenzione con la Fondazione Ugo Bordoni in ragione della quale sono condotte attività di studio e di carattere applicativo, incentrate sull'approfondimento di tematiche aventi natura tecnica, economica e regolamentare.

Nelle scorse settimane, è stato concluso il primo ciclo di ricerche svolte in virtù della suddetta Convenzione, i cui risultati sono stati pubblicati sul sito dell'Autorità (cfr. Delibera n. 530/11/CONS), e avviato il secondo ciclo di progetti esecutivi di ricerca (cfr. Delibera n. 707/11/CONS).

I lavori approfondiscono tematiche su cui il *policy maker* agisce concretamente in questi mesi. Le ricerche hanno natura teorica senza trascurare gli aspetti prettamente operativi. I risultati sono il frutto della collaborazione tra due istituzioni che, nella diversità dei ruoli, operano attivamente nel settore delle comunicazioni: a tal fine, le Direzioni Tutela dei consumatori, Contenuti audiovisivi e multimediali, Reti e servizi di comunicazione elettronica, e Studi, ricerca e formazione dell'Autorità hanno interagito con gli uffici della Fondazione.

In particolare, i temi oggetto di attenzione, nell'ambito dei lavori della Convenzione, sono stati: l'ottimizzazione dei progetti di impianto di trasmettitori televisivi, ai fini della massimizzazione dell'efficienza d'uso della risorsa radioelettrica e del rispetto dei vincoli di coordinamento internazionali; la qualità dei servizi dati in mobilità e le relative forme di misurazione; il controllo dei livelli acustici dei messaggi pubblicitari e delle televendite. Quest'ultimo tema sarà approfondito anche nell'arco dei prossimi dodici mesi, insieme ad altri due argomenti di rilievo quali la classificazione dei decodificatori per la ricezione dei programmi televisivi in tecnica digitale, a beneficio dei consumatori, e all'analisi sull'attribuzione, l'assegnazione e l'utilizzo dello spettro radioelettrico, a beneficio dell'innovazione, della valorizzazione delle risorse e della concorrenza.

Di seguito sono proposte brevi schede che illustrano i principali risultati conseguiti nel primo ciclo di ricerche e gli obiettivi perseguiti con i prossimi progetti (la documentazione integrale è disponibile sul sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it)).

### 1 FREQUENZE

#### 1.1 I principali risultati conseguiti con il programma "Ottimizzazione dei progetti di impianto di trasmettitori televisivi" (2010-2011)

Le attività svolte nell'ambito del progetto hanno riguardato l'ottimizzazione dei trasmettitori televisivi, sia a livello di rete che a livello di impianto. In particolare, gli esperti hanno analizzato come un diverso puntamento verticale dell'antenna concretamente influenzi il diagramma di irradiazione, ossia l'"impronta radioelettrica" che il trasmettitore lascia sul terreno, al fine di conseguire un duplice effetto positivo, ossia minimizzare le interferenze elettromagnetiche generate dagli impianti trasmissivi nazionali

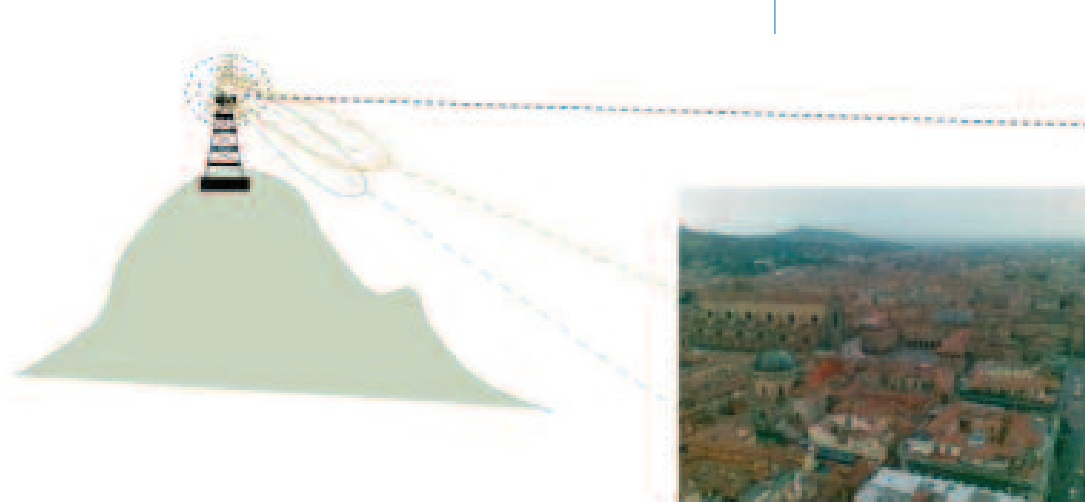
*Nel 2009, l'Autorità ha siglato una Convenzione con la Fondazione Ugo Bordoni in ragione della quale sono condotte attività di studio e di carattere applicativo, incentrate sull'approfondimento di tematiche aventi natura tecnica, economica e regolamentare.*

verso i paesi confinanti e, al contempo, garantire un'adeguata copertura della popolazione italiana. Sono stati altresì analizzati i vantaggi derivanti dall'utilizzo delle *Single Frequency Network* (SFN), ossia di reti che operano su un'unica lunghezza d'onda, rispetto alle *Multiple Frequency Network* (MFN), ossia reti divise in sottoaree operanti su diverse frequenze.

La prima fase dello studio, è stata indirizzata all'individuazione delle tecniche di ottimizzazione da applicare alle reti presenti sul territorio nazionale, cui è seguita una fase più operativa atta a sviluppare un modulo *software* destinato alle attività di pianificazione svolte dagli uffici dell'Autorità.

In particolare, il tema dell'ottimizzazione di reti televisive digitali terrestri è stato esaminato avendo cura di sviluppare procedure applicabili a reti e impianti reali, secondo due direzioni distinte:

- 1 locale, vale a dire l'ottimizzazione del diagramma di antenna dei singoli impianti trasmissivi, con particolare riferimento alla direttività verticale delle antenne, il cosiddetto *tilt* verticale;
- 2 globale, vale a dire l'ottimizzazione della potenza complessiva irradiata dagli impianti operanti in una stessa SFN.



Con specifico riguardo all'analisi locale dei diagrammi di antenna, la FUB ha elaborato un algoritmo di ottimizzazione che agisce su ciascun elemento radiante dell'impianto televisivo (la cosiddetta cortina).

L'obiettivo dell'algoritmo è l'individuazione della migliore configurazione delle cortine dell'antenna in termini di numero di pannelli, di tilt verticale e di potenza trasmessa (*Equivalent Radiated Power*, ERP), in modo tale da perseguire il migliore compromesso tra popolazione servita dall'impianto e popolazione interferita. La procedura è stata applicata ad alcuni specifici siti, individuando, per ciascuno impianto, esempi di configurazione ottimale dell'antenna a seconda del limite di interferenza ritenuto accettabile sulle aree limitrofe. Inoltre, è stata determinata una procedura che stima la popolazione raggiunta, nei paesi confinanti, da un livello di

campo interferente superiore ad una soglia prefissata. La procedura è stata applicata ai principali impianti italiani potenzialmente interferenti con la Croazia, la Slovenia e la Francia, prospettando possibili accorgimenti tecnici. In particolare, per ognuno di questi impianti, sono individuate diverse soluzioni ottimali al variare del numero di pannelli, compresi tra un numero minimo (che garantisce dunque una prestazione sufficiente) e un numero massimo (che rende l'impianto non più economicamente vantaggioso).

Per quanto riguarda invece l'analisi globale delle reti SFN, sono state elaborate apposite procedure che consentono (a parità di ubicazione degli impianti televisivi) di svolgere alcuni confronti, in termini di popolazione servita, tra la situazione analogica *pre-switchoff* e digitale *post-switchoff*, tra la pianificazione con MFN e SFN, nonché tra gli impianti

**Figura 1**  
**Trasmettitore con variazione del tilt verticale**  
Fonte: Fondazione Ugo Bordoni

**La prima fase dello studio è stata indirizzata all'individuazione delle tecniche di ottimizzazione da applicare alle reti presenti sul territorio nazionale, cui è seguita una fase più operativa atta a sviluppare un modulo software destinato alle attività di pianificazione svolte dagli uffici dell'Autorità.**

La procedura di ottimizzazione delle potenze ha l'obiettivo di massimizzare la copertura degli impianti riducendo il più possibile la potenza trasmessa dagli stessi, senza perdite sostanziali di popolazione raggiunta dal segnale televisivo.

trasmissivi con e senza tilt verticale. Le analisi sono focalizzate su siti specifici, in corrispondenza di zone con conformazioni territoriali peculiari, ossia senza "schermi naturali" per ridurre le interferenze con l'estero. In tali casi e nell'ipotesi di SFN, una pianificazione non ottimale delle potenze utilizzate dagli impianti può generare interferenze tra sottoreti e tradursi in aree di servizio meno popolate, oltre che in un eccesso di interferenza prodotta verso l'estero. Pertanto, la procedura di ottimizzazione delle potenze ha l'obiettivo di massimizzare la copertura degli impianti riducendo il più possibile la potenza trasmessa dagli stessi, senza perdite sostanziali di popolazione raggiunta dal segnale televisivo. In effetti, i risultati conseguiti mostrano come le reti SFN – adottate estensivamente dall'Autorità per la pianificazione delle reti nazionali – siano idonee a conseguire guadagni di efficienza nelle aree di servizio, sia rispetto alla precedente situazione analogica che rispetto ad un'ipotetica pianificazione MFN.

### 1.2 Le finalità dell'Analisi conoscitiva sull'attribuzione, l'assegnazione e l'utilizzo dello spettro radioelettrico (2012)



I sistemi esistenti di telecomunicazioni e radiodiffusione televisiva occupano stabilmente ampie parti dello spettro radioelettrico ritenute estremamente preziose per motivi tecnologici e di propagazione del segnale elettromagnetico. Sulla base di tale assegnazione statica, recenti studi e indagini

sperimentali svolte in Europa e negli Stati Uniti hanno evidenziato come sia possibile incrementare l'utilizzo efficiente delle risorse spettrali adottando elementi dinamici di allocazione spazio-temporali (ossia relativi ad alcuni periodi di tempo e a limitate aree geografiche). Da qui l'esigenza di disporre di informazioni aggiornate e aggiornabili sull'utilizzo dello spettro radioelettrico nel territorio italiano.

Il progetto intende dunque predisporre le basi per la realizzazione di una piattaforma che operi da banca dati (*repository*) delle informazioni relative all'utilizzo delle frequenze, provvedendo altresì alla elaborazione dei dati rilevati per creare nuove opportunità di utilizzo dell'etere (*frequency opportunity*). Tale approfondimento si pone in rapporto di stretta complementarità con le attività inerenti al sistema di gestione *online* del Catasto nazionale delle frequenze, al fine di un eventuale ulteriore ampliamento delle informazioni censite, delle funzionalità implementate e delle finalità perseguite.

Le attività saranno condotte nel contesto degli obiettivi generali identificati in ambito europeo, che prevedono, *inter alia*, l'identificazione delle bande che presentano potenziali spazi di miglioramento in termini di efficienza nell'uso dello spettro, nonché l'analisi dei diversi tipi di utilizzo dello spettro da parte sia di soggetti pubblici che privati. Obiettivo ultimo è quello di promuovere l'innovazione e favorire la competizione dei mercati, tenendo sempre in adeguata considerazione l'esigenza di limitare interferenze all'utilizzo di tali bande e delle bande ad esse adiacenti da parte dei titolari dei diritti.

Figura 2

Esempio di assegnazione delle frequenze

Fonte: Office of Spectrum Management

## 2 FREQUENZE

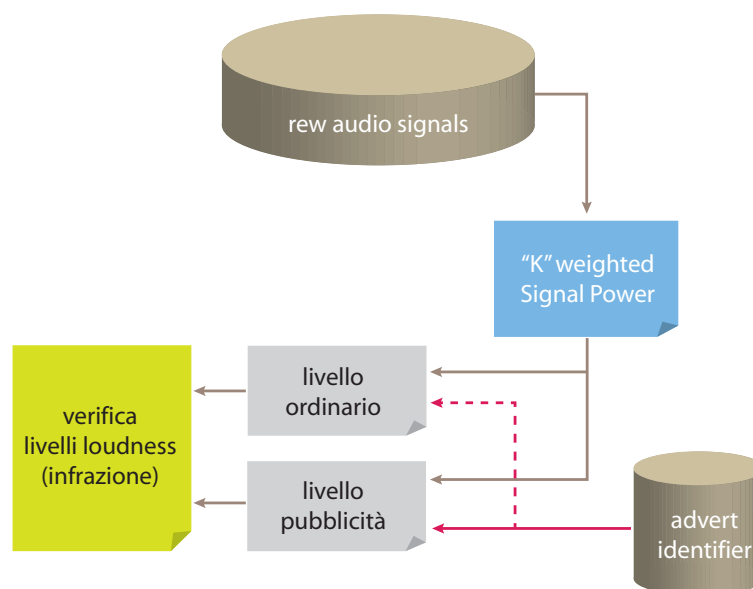
### 2.1 I principali risultati conseguiti con il progetto "Controllo dei livelli acustici dei messaggi pubblicitari e delle televendite" (2010-2011)

Un'emittente televisiva potrebbe sollecitare l'attenzione dell'utente al messaggio pubblicitario attraverso un'alterazione del livello audio di trasmissione della comunicazione commerciale rispetto al livello ordinario dei programmi. Pertanto, al fine di tutelare l'utente da eccessive difformità fra livelli acustici, l'Autorità ha emanato, con la Delibera n. 34/09/CSP, alcune disposizioni in materia di livello sonoro dei messaggi pubblicitari e delle televendite, corredate dei parametri tecnici e delle metodologie da adottare nelle attività di vigilanza in materia, in particolare a partire dal 2011, data in cui il complesso delle misure è entrato a regime.

L'attività cardine del progetto è stata dunque la realizzazione di un sistema prototipale in grado di effettuare il monitoraggio del parametro acustico del livello sonoro (*loudness*) percepito dai telespettatori dei programmi e degli eventi pubblicitari, secondo le modalità tecniche e operative definite dalla Delibera n. 34/09/CSP.

L'architettura del sistema è costruita in conformità agli schemi stabiliti dall'Autorità. Nel disegno delle specifiche tecniche e dei requisiti di sistema è stata data particolare attenzione, *inter alia*, alle modalità di acquisizione del segnale e di elaborazione dello stesso. In particolare, il segnale audio dell'evento pubblicitario è dapprima elaborato al fine di calcolarne la potenza sonora. Tale valore è successivamente confrontato con la potenza sonora dei programmi ordinari, valutando la percentuale di superamenti ed evidenziando potenziali criticità. Il sistema è stato validato attraverso una campagna di misure sperimentali che ha interessato le trasmissioni di 20 emittenti attive sulla rete digitale terrestre e sul satellite, e 240 giorni di

programmazione. Nel complesso sono state condotte oltre 300 misurazioni.



Nell'ambito del progetto è stata svolta, inoltre, una ricognizione del quadro regolamentare in materia di *loudness*, anche attraverso la partecipazione ai lavori di istituzioni nazionali ed internazionali. Sono state seguite le attività del *working group* P/LOUD dell'EBU, un *team* di esperti che studia le questioni inerenti alla regolamentazione del livello sonoro nei programmi radiotelevisivi. In tale ambito, la FUB ha contribuito alle campagne di misurazione oggettive e soggettive che hanno permesso la definizione della raccomandazione EBU R128 e dei documenti tecnici, nonché delle relative metodologie di misura. Analogamente, a livello nazionale, la FUB ha partecipato e contribuito alla Commissione nazionale ITU SG6, che ha prodotto documenti a supporto dell'acquisizione in ITU delle metodologie di misura del *loudness* definite in EBU.

Un'ulteriore attività ha interessato le modalità di regolamentazione e monitoraggio dei livelli sonori della pubblicità nell'ambito di servizi innovativi, al fine di valutare un'eventuale estensione della normativa nazionale ai nuovi scenari di fruizione dei segnali audio-video da

**Figura 3**  
Schema a blocchi della architettura del prototipo  
Fonte: Fondazione Ugo Bordoni

*L'attività cardine del progetto è stata dunque la realizzazione di un sistema prototipale in grado di effettuare il monitoraggio del parametro acustico del livello sonoro (loudness) percepito dai telespettatori dei programmi e degli eventi pubblicitari, secondo le modalità tecniche e operative definite dalla Delibera n. 34/09/CSP.*

Particolare attenzione è stata rivolta alla possibile estensione dei controlli dei livelli acustici della pubblicità veicolata sui formati audio multicanale (ad esempio, *dolby surround*), che costituiscono, per molte tipologie di emittenti, il formato nativo e pertanto di default del segnale audio dell'emittente.

parte della utenza, anche in relazione alla recente Direttiva 2010/13/UE sui servizi di *media* audiovisivi. Lo studio evidenzia - una volta analizzati i *media*, i servizi e i formati attualmente non contemplati per il controllo della potenza sonora dei messaggi pubblicitari - i passaggi operativi propedeutici a un'eventuale estensione della regolamentazione in materia di *loudness*. Particolare attenzione è stata rivolta alla possibile estensione dei controlli dei livelli acustici della pubblicità veicolata sui formati audio multicanale (ad esempio, *dolby surround*), che costituiscono, per molte tipologie di emittenti, il formato nativo e pertanto di *default* del segnale audio dell'emittente.

## 2.2 Le finalità perseguite dal progetto "Messa a regime del monitoraggio dei livelli sonori della pubblicità e delle comunicazioni commerciali mediante utilizzazione del relativo software e formazione del personale dell'Autorità" (2012)

Sviluppato - nell'ambito del progetto concernente il "Controllo dei livelli acustici dei messaggi pubblicitari e delle televendite" - il prototipo software volto a verificare il rispetto dei limiti fissati per il livello sonoro dei messaggi pubblicitari, e in considerazione del fatto che il periodo transitorio di sperimentazione previsto nella Delibera n. 34/09/CSP si è concluso a febbraio 2011, il progetto "Messa a regime del monitoraggio dei livelli sonori della pubblicità e delle comunicazioni commerciali mediante utilizzazione del relativo software e formazione del personale dell'Autorità" si prefigge l'obiettivo di porre a regime il sistema software, attraverso la messa in opera degli adempimenti utili al proseguimento delle attività di rilevazione dei livelli sonori della pubblicità, in conformità agli attuali limiti dei livelli acustici, entrati in vigore lo scorso febbraio.



In tal senso, le attività previste nell'ambito del progetto si articolano in tre aree principali:

- a) rilevazione dei livelli sonori della pubblicità trasmessa dalle emittenti italiane che operano sulle reti digitale terrestre e satellitare, sia su base commerciale (*free-to-air*) che a pagamento (*pay-tv*);
- b) progettazione di un laboratorio, presso i locali dell'Autorità, al fine di eseguire l'intero processo di misurazione, dall'acquisizione del segnale audio fino alla redazione automatica dei report di documentazione dei risultati;
- c) aggiornamento del sistema per la misura del *loudness* e relativa attività formativa, avente carattere teorico e pratico.

## 3 TUTELA DEI CONSUMATORI

### 3.1 I principali risultati conseguiti con il progetto "Qualità dei servizi di comunicazioni mobili e personali" - misurazione dei livelli di qualità (2010-2011)

La trasparenza sui livelli di qualità dei servizi (QoS) è un elemento fondamentale della regolamentazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche che - anche in virtù dei nuovi poteri affidati ai regolatori nazionali dalle più recenti disposizioni del c.d. Telecom Package - è destinato a rivestire crescente importanza soprattutto nel settore mobile, dove la misurazione della QoS risulta più complessa. In ragione di queste considerazioni, il progetto "Qualità dei servizi di comunicazioni mobili e personali" si concentra sullo studio dei

sistemi di misura della qualità dei servizi di accesso a internet da rete mobile. I principali aspetti innovativi del progetto attengono all'analisi delle specificità che contraddistinguono le reti mobili e che si ripercuotono sulla misurazione della QoS, con la finalità di elaborare proposte operative *ad hoc* per questo settore. A fronte delle peculiarità che distinguono la rete mobile da quella fissa, lo studio della FUB ha potuto giovare dell'esperienza già maturata - dall'Autorità e dalla stessa Fondazione - in ordine all'accesso ad internet da rete fissa, che ne ha costituito il punto di partenza. Una differenza fondamentale consiste nel fatto che la rete mobile offre connettività non da una specifica posizione geografica (ad esempio, la sede dell'utente), ma da ogni punto all'interno di un'area alquanto vasta (tipicamente il territorio nazionale): inevitabilmente, una rete mobile non riesce a trattare in modo "identico" o "equivalente" tutti i punti all'interno di questa area. Pertanto, la fissazione di parametri di riferimento per la misurazione dei livelli della qualità richiede che la raccolta di un numero maggiore di dati sia volta alla formazione di un campione sufficientemente ampio, così da poter fornire una valida "fotografia" dal punto di vista statistico di quanto accade in ogni punto dell'area di servizio. Al fine di predisporre un accurato sistema di misura della qualità dei servizi dati in mobilità, la FUB - di concerto con gli Uffici dell'Autorità - ha elaborato due proposte, l'una basata su *drive test* e l'altra su *mobile agent*. I *drive test* consistono nell'effettuazione di misure da parte di un soggetto terzo tramite un veicolo, attrezzato con strumentazione dedicata, che percorre secondo determinati criteri l'area di interesse. Questo tipo di metodologia è utilizzata, a livello internazionale, dal regolatore francese (Arcep). La seconda modalità di misura, quella basata su *mobile agent*, consiste invece nell'inserire un *software* apposito (l'*agent*, appunto) all'interno del cellulare, che effettuerà una serie di prove sulla rete a cui è connesso. Si tratta di una tecnica molto innovativa, che

Ofcom (UK) sta sperimentando assieme alla società Epiro. Riguardo quest'ultima tipologia, la proposta formulata nello studio richiama quanto sviluppato per la rete fissa con il *software* Ne.Me.Sys. e prevede di effettuare i test mediante il cellulare del generico utente. In dettaglio, una volta realizzato il *software*, l'utente provvederebbe a scaricare e installare autonomamente l'*agent*, nonché a effettuare i test. I dati ottenuti dalle prove verrebbero poi resi disponibili all'utente e memorizzati in un database a disposizione dell'Autorità. Lo sviluppo del *software* che costituisce l'*agent* sarebbe specifico per ogni sistema operativo mobile.



Lo studio indica altresì come le modalità di effettuazione dei test appena illustrate siano complementari al fine di pervenire a una corretta misurazione della QoS dei servizi dati in mobilità. Mentre le misure mediante *drive test* presentano, come vantaggio principale, un significativo grado di oggettività, la modalità basata su *agent* mobili consente di avere, in estrema sintesi, una descrizione più vicina alle esigenze dei consumatori finali e alle loro aspettative d'uso. Si ipotizza pertanto uno sviluppo parallelo dei *drive test* e degli *agent* mobili, prevedendo una fase iniziale in cui i *drive test* costituiscano la parte preponderante delle misure allorché gli *agent* sono ancora in fase di sviluppo e diffusione fra gli utenti, a cui seguirebbe una fase di progressiva diffusione degli *agent* mobili, con conseguente riduzione del peso e della mole di dati raccolti mediante *drive test*.

**Figura 4**  
Alcuni sistemi operativi per dispositivi mobili

**Al fine di predisporre un accurato sistema di misura della qualità dei servizi dati in mobilità, la FUB - di concerto con gli Uffici dell'Autorità - ha elaborato due proposte, l'una basata su *drive test* e l'altra su *mobile agent*.**

Oltre all'analisi delle diverse tecniche di misurazione della QoS per i servizi dati in mobilità, lo studio dedica, fra l'altro, ampio spazio a un altro aspetto fondamentale nella rilevazione della qualità di una rete: l'individuazione di opportuni indicatori (KPI - *Key Performance Indicators*). Tenendo conto delle raccomandazioni degli organismi di standardizzazione europei (ETSI) e di quanto già attuato nell'ambito della rete fissa, lo studio ha identificato parametri di qualità della rete oggettivi e misurabili, quali la velocità di trasmissione, il tasso di insuccesso nella trasmissione dati, il ritardo e la perdita di pacchetti. Ad essi, la FUB ha ritenuto opportuno proporre un ulteriore indicatore, la variazione del ritardo di trasmissione (*jitter*), che risulta particolarmente rilevante nel caratterizzare i flussi di informazione audio/video che trasportano le comunicazioni in tempo reale (*streaming real time*).

L'insieme delle risultanze e degli approfondimenti maturati nell'ambito del progetto di studio costituiscono, dunque, un lavoro di supporto alle attività svolte dall'Autorità al fine di garantire al consumatore servizi dati di qualità.

### 3.2 Le finalità del progetto "Classificazione dei decodificatori per la ricezione dei programmi televisivi in tecnica digitale" (2012)

Il miglioramento delle condizioni di trasparenza delle offerte è una condizione fondamentale anche nei mercati del settore audiovisivo. La rapida evoluzione delle piattaforme televisive digitali terrestri,

satellitari e via cavo, in chiaro e a pagamento, e la commercializzazione sul mercato di una molteplicità di apparati per la ricezione di programmi televisivi digitali che utilizzano differenti *standard* possono sollevare incertezze e dubbi da parte dei consumatori al momento dell'acquisto di tali apparati, nonché difficoltà operative al momento del loro uso. Alla luce di tali problematiche, l'Autorità, con la Delibera n. 255/11/CONS, ha prefissato l'obiettivo di pervenire a un sistema di classificazione dei decoder esaustivo ed orientato a presentare, in modo completo, le caratteristiche dei decoder in commercio, considerati i servizi e le piattaforme disponibili. Questa classificazione, che censirà i decoder secondo le caratteristiche tecniche predefinite dall'Autorità, e ritenute essenziali per gli utenti, costituirà un importante strumento di orientamento per i consumatori, di chiara e semplice consultazione, coerente con tutte le diverse esigenze tecnologiche e di consumo dei servizi di comunicazione elettronica.

Allo scopo di attuare il sistema di classificazione in esame, il progetto "Classificazione dei decodificatori per la ricezione dei programmi televisivi in tecnica digitale", individuerà le procedure e le interfacce necessarie per attuare sul sito [www.agcom.it/decoder](http://www.agcom.it/decoder) la classificazione dei decodificatori per la ricezione dei programmi televisivi in tecnica digitale. A tal fine, è prevista, ove necessaria, una specifica interazione con i produttori allo scopo di acquisire le informazioni propedeutiche alla piena attuazione della classificazione. In tale contesto, il confronto con i produttori e le associazioni dei consumatori servirà ad assicurare un continuo aggiornamento del *database* e del portale Misura decoder.



Figura 5  
Esempi di decoder per il  
digitale terrestre

L'insieme delle risultanze e degli approfondimenti maturati nell'ambito del progetto di studio costituiscono, dunque, un lavoro di supporto alle attività svolte dall'Autorità al fine di garantire al consumatore servizi dati di qualità.

