

Senato della Repubblica  
Commissione  
VIII – Lavori pubblici, Comunicazioni

AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

PRESIDENTE PROF. ANGELO MARCELLO CARDANI

Mercoledì 10 ottobre 2018  
Ore: 14:00

Palazzo Carpegna  
Via degli Staderari, 2 - Roma

Signor Presidente, Signori Senatori,

ringrazio tutti loro per aver invitato in audizione l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Il 24 luglio scorso sono stato ascoltato dalla IX Commissione - Trasporti, Poste e Telecomunicazioni - della Camera dei Deputati e in quell'occasione ho avuto l'opportunità di ricostruire per sommi capi natura, compiti e funzioni dell'Autorità che ho l'onore di presiedere. Mi permetteranno pertanto, in nome dell'economia e dell'efficienza, e quindi anche per doveroso riguardo nei confronti del prezioso tempo di ciascuno di loro, di rinviare a quel testo - che ho messo nella loro disponibilità - in particolare per la parte introduttiva riferita ai nostri compiti e alla cornice giuridica e istituzionale in cui essi trovano esplicazione.

Mi limito qui a richiamare solo due aspetti della nostra carta di identità cui tengo particolarmente.

Il primo è la nostra natura di Autorità convergente, che dobbiamo alla straordinaria capacità di visione del Legislatore del 1997 e del ministro Maccanico, in particolare. In tutti questi anni, AGCOM ha inteso dare sviluppo e contenuti a quella illuminata ispirazione del Legislatore, affrontando sin dall'inizio le principali sfide regolamentari in una logica di convergenza tra le discipline dei diversi mezzi di comunicazione. Abbiamo in tal modo concorso a fondare un nuovo diritto, che oggi tutti definiamo pacificamente *diritto della convergenza*. Un diritto che distingue una disciplina delle reti, indipendentemente dal tipo di messaggio su di esse veicolato, da una disciplina dei servizi, indipendentemente dalle reti sulle quali essi vengono offerti. Si tratta di una chiave di lettura imprescindibile per la corretta interpretazione dei

fenomeni che abbiamo dinanzi e per un governo davvero efficace del settore delle comunicazioni nell'epoca della rivoluzione digitale.

Il secondo irrinunciabile tratto distintivo è la nostra collocazione entro la cornice dei regolatori europei. Quello europeo costituisce, infatti, l'orizzonte minimo per un regolatore chiamato a vigilare e governare, ancorché in ambito nazionale, sfide come le nostre, la cui portata è sempre più globale. Indiscutibilmente globali sono la rivoluzione digitale; i mercati in cui operano gli *Over the Top*; il grande nodo *Big Data*; il perimetro del *web* e dei servizi che su di esso prosperano e si moltiplicano; il tema dell'informazione sulla rete e dei suoi fenomeni positivi ma anche negativi.

Come il 24 luglio scorso presso la Camera dei Deputati, illustrerò quei temi di maggiore attualità che, tra i molti riconducibili all'ambito di competenza dell'Autorità, più da vicino interessano questa Commissione.

Entrando nel merito, focalizzerò l'attenzione in primo luogo sugli interventi per lo sviluppo delle reti a banda ultra larga e la gestione dello spettro radioelettrico. Si tratta di temi connessi uno con l'altro e di rilievo strategico per il Paese<sup>1</sup>. Seguirà l'illustrazione delle recenti evoluzioni del settore postale.

---

<sup>1</sup> L'Autorità in questi anni è stata impegnata, soprattutto in ambito europeo, nella definizione e attuazione degli strumenti più specificamente diretti a promuovere uno sviluppo equilibrato e concorrenziale dei mercati di reti e servizi a banda ultra-larga: mi riferisco alla Comunicazione *Connectivity for a European Gigabit Society*; al piano d'azione sulla connettività 5G per l'Europa; alla proposta di direttiva che istituisce un Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche (v. *infra*).

## **1. Lo sviluppo delle reti a banda ultra larga nel contesto del mercato unico digitale**

Nell'epoca in cui viviamo, il *digital single market*, ossia il superamento dei 27 (post Brexit) mercati nazionali a vantaggio di un (sempre più) effettivo mercato unico digitale, è condizione irrinunciabile di progresso economico e sociale<sup>2</sup>. Il mercato unico presenta vantaggi sia per i cittadini, cui si spalancano più vantaggiosi scenari nell'accesso e nell'utilizzo di beni e servizi, sia per le imprese, che possono estendere i propri ambiti geografici di operatività e rivolgersi ad una più vasta platea di consumatori. L'industria, il commercio, l'occupazione, la formazione, l'economia in tutti i suoi aspetti, devono trarre il massimo vantaggio possibile dai processi di digitalizzazione. L'irrinunciabilità della strategia del *digital single market* è confermata anche dai 415 miliardi l'anno di valore aggiunto che la Commissione europea stima di poter attribuire al pieno successo e al completo conseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea.

Il tema dello sviluppo delle reti a banda ultra larga costituisce un'asse portante di questa strategia, quale fattore imprescindibile di rilancio delle economie, di benessere sociale e di sviluppo culturale.

È per questo che il paese ha bisogno di far presto sulla strada di un'infrastruttura innovativa e a prova di futuro.

I *policy maker* e i regolatori nazionali giocano un ruolo decisivo nell'ambizioso progetto di costruzione di un mercato unico di reti a banda ultra larga in grado di sostenere la fornitura dei servizi digitali del futuro.

---

<sup>2</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante una "Strategia per il mercato unico digitale in Europa", COM(2015) 192 final, del 6 maggio 2015.

Come testimonia anche il *Digital Economy and Society Index 2018 (DESI)*, diffuso dalla Commissione europea nel maggio scorso, il miglioramento nazionale delle prestazioni in termini di copertura delle reti *Next Generation Access (NGA)*, è netto: ha portato l'Italia, in un solo anno, dal 23° posto nel 2016 al 13° nel 2017 nella classifica dei paesi membri. Altrettanto positiva è la valutazione complessiva della Commissione riguardo alle iniziative regolamentari assunte in materia dall'Autorità.

Il livello di concorrenza sulle infrastrutture è cresciuto negli ultimi anni, grazie all'ingresso nel mercato di nuovi operatori, alle sinergie di investimento da parte degli operatori tradizionali per lo sviluppo della fibra in modalità *Fiber to the home (FTTH)* e *Fiber to the cabinet (FTTC)* ed al *trend* stabile di crescita degli accessi *Fixed Wireless Access (FWA)* che nel luglio scorso hanno raggiunto la cifra di 1,1 milioni di linee.

Secondo i dati del nostro Osservatorio sulle comunicazioni, gli accessi complessivi della rete fissa crescono ininterrottamente da sei trimestri, grazie all'andamento delle linee a banda larga che, con un incremento su base annua di 840mila unità ammontano, a marzo 2018, a 16,8 milioni di linee (oltre 80% del totale).

I fattori che hanno portato l'Italia a migliorare in modo così significativo la propria posizione nella graduatoria europea sul fronte dell'installazione di reti di accesso in fibra ottica di nuova generazione sono l'aumento della concorrenza basata sull'infrastruttura e la virtuosa combinazione di investimenti pubblici e privati nell'ambito del Piano nazionale per la banda larga. Abbiamo assistito, in particolare, alla crescita dei servizi a banda larga ed ultra larga offerti sulle reti FTTC e FTTH. Il numero totale di servizi all'ingrosso NGA è aumentato dell'80% in un anno e la copertura NGA nel 2017 ha raggiunto l'87% delle famiglie, attestando così l'Italia al di sopra della media UE (80%), quando ancora nel 2013 eravamo ultimi in Europa, e lontanissimi dai suoi valori

medi. Si tratta ora di accelerare, anche con strategie regolamentari mirate, la diffusione dei nuovi servizi di accesso e la crescita degli abbonamenti ai servizi innovativi (Italia 57% contro media UE 75%)

Si è registrata, in definitiva, una combinazione di buoni *trend* di mercato e di efficace azione regolamentare che ha spinto l'operatore tradizionale a rilanciare gli investimenti. Quanto a quest'ultima, l'Autorità ha concorso alla definizione di un nuovo quadro regolatorio sia attraverso l'individuazione, nell'aprile del 2016, delle condizioni tecniche ed economiche di accesso all'infrastruttura finanziata<sup>3</sup>, sia attraverso la costante vigilanza sull'effettiva qualità dei servizi erogati e la massimizzazione della loro penetrazione sul territorio<sup>4</sup>. Più recentemente, allo scopo di rafforzare il principio di non discriminazione tra le prestazioni offerte da TIM *Wholesale* agli operatori alternativi e alla propria divisione *Retail*, l'Autorità ha intrapreso le attività connesse all'operatività del *Nuovo Modello di Equivalence* (NME<sup>5</sup>) sulla rete di accesso.

Entro la fine dell'anno avvieremo la consultazione con le imprese interessate al quarto ciclo di analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso in postazione fissa. L'analisi terrà conto dei futuri investimenti nella realizzazione delle infrastrutture e dello sviluppo del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso e al dettaglio. Nell'ambito della medesima analisi valuteremo anche la proposta volontaria di TIM

---

<sup>3</sup> Il riferimento è alle Linee guida di cui alla delibera n. 120/16/Cons approvate nel mese di aprile 2016.

<sup>4</sup> L'Autorità ha realizzato la *broadbandmap* ([www.agcom.it/broadbandmap](http://www.agcom.it/broadbandmap)) sulla base di quanto previsto dalla legge n. 9/2014 (il c.d. decreto Salva Italia).

<sup>5</sup> Il progetto relativo all'attuazione dell'obbligo di non discriminazione imposto a Telecom Italia nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa ai sensi dell'articolo 64 della delibera n. 623/15/CONS è stato comunicato da TIM nel luglio 2016 e fa leva su tre principali azioni: la modifica dell'organizzazione, l'equivalenza dei processi, la messa in opera di un nuovo sistema di monitoraggio. Il progetto è stato approvato con la delibera n. 652/16/CONS del 21 dicembre 2016.

relativa alla separazione legale della rete di accesso e, in particolare, l'idoneità della stessa a migliorare le condizioni di concorrenza<sup>6</sup>.

Allo stato attuale, e in prospettiva, ritengo che l'apparato regolamentare vigente non debba venir meno, bensì essere aggiornato nell'ottica di massimizzare il benessere dei consumatori, di migliorare ulteriormente le condizioni concorrenziali e di sostenere investimenti efficienti in reti di nuova generazione.

Vorrei concludere su questo punto ricordando che nel mese di giugno il Parlamento europeo e il Consiglio hanno finalmente raggiunto l'accordo sulla modifica del quadro regolamentare europeo delle comunicazioni elettroniche. Il Codice proposto dalla Commissione, oltre a promuovere lo sviluppo delle reti 5G e ad incrementare il livello di tutela dei consumatori, avrà come obiettivo primario quello di promuovere lo sviluppo e la diffusione delle reti fisse ad alta velocità. Al riguardo, il nuovo *framework* regolamentare promuove i co-investimenti e la condivisione del rischio nei progetti di sviluppo delle reti di nuova generazione, favorendo sia la concorrenza infrastrutturale, sia il modello *wholesale only*. Il lavoro di affinamento del testo è in corso, con il nostro contributo, in tutte le sedi tecniche. Il nuovo Codice dovrà poi essere trasposto negli ordinamenti nazionali, indicativamente entro il 2020.

---

<sup>6</sup> Ad aprile di quest'anno, a seguito della notifica da parte di TIM, è iniziato anche l'*iter* di valutazione del progetto di separazione volontaria della rete di accesso. Abbiamo ritenuto che esso posseda i requisiti di ammissibilità richiesti dal BEREC per l'avvio della procedura di analisi di mercato prevista dall'art. 50-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche. Il BEREC ha delineato le linee guida riferite all'applicazione degli articoli della direttiva accesso riferiti alle proposte di separazione volontaria. In particolare, tale organismo ha individuato una possibile articolazione procedurale relativa alla trattazione delle eventuali proposte di separazione, con il fine dichiarato di escludere l'avvio di attività regolatorie nei casi in cui i piani presentati risultassero *prima facie* privi di serietà e affidabilità. Il BEREC prevede espressamente una valutazione preliminare della proposta da parte dell'Autorità nazionale e, solo nel caso in cui tale valutazione abbia esito positivo, dovrebbe procedersi successivamente all'avvio della prevista analisi dei mercati interessati. Si v., in merito, BEREC, *Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experience*, BoR (10) 44 of February 2011.

In conclusione, auspico che in questo particolare momento, caratterizzato da imponenti mutamenti di scenario e da importanti processi di riforma, che riguardano peraltro anche il settore dell'audiovisivo<sup>7</sup>, i due livelli di intervento pubblico – *policy* e regolazione – dialoghino fra loro. Anzi, in un contesto di buona azione amministrativa è oltremodo opportuno che si avvantaggino, nelle rispettive funzioni, dei reciproci contributi.

## **2. La gestione dello spettro radioelettrico**

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018) ha disciplinato il processo che, nel corso del quadriennio 2018 – 2022 porterà ad assegnare le frequenze nella banda 700 MHz (694-790 MHz), nonché altri importanti blocchi di risorse spettrali, ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili, per lo sviluppo del 5G. La medesima legge, inoltre, intende dare un nuovo assetto al sistema radiotelevisivo su piattaforma digitale terrestre (nazionale e locale) alla luce della più contenuta dotazione di risorse spettrali in banda sub 700 rimasta a disposizione del servizio *broadcasting* (da 174 a 230 MHz e da 470 a 694 MHz).

In pratica ci troviamo di fronte ad un complesso di misure - coerente con il Piano d'azione 5G della Commissione UE e con la Decisione (UE) 2017/899 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017 -

---

<sup>7</sup> Si rammenta che il 2 ottobre è stata approvata la risoluzione del Parlamento europeo che mira a chiudere l'iter di riforma della direttiva servizi media audiovisivi (c.d. SMAV) che introduce significative novità nella disciplina dei contenuti audio-video, sebbene resti ancora aperto il problema delle asimmetrie tra i fornitori di servizi di media audiovisivi e le grandi piattaforme di contenuti e pubblicità *online*. La direttiva, inoltre, riforma l'architettura istituzionale vigente, in particolare con riferimento alle prerogative di indipendenza delle Autorità nazionali e al contestuale rafforzamento del loro organismo di coordinamento in sede europea (ERG-A). La nuova direttiva, che ragionevolmente vedrà la luce nella seconda metà del 2018, prevede in particolare una procedura di risoluzione dei conflitti di giurisdizione, la cui numerosità è cresciuta in questi anni in ragione del costante sviluppo dell'offerta globale di servizi; chiare indicazioni circa gli ambiti di giurisdizione in materia di piattaforme di *videosharing*, altro tema connesso con il crescere tumultuoso di un mercato sovranazionale dei prodotti e dei servizi; lo scambio, infine, di buone prassi su codici di condotta ed autoregolamentazione in tema di tutela dei minori.

inteso a conseguire un uso più efficiente dello spettro radioelettrico, nonché a favorire la transizione verso la tecnologia 5G.

Se, da un lato, la legge pone le premesse per il lancio definitivo della tecnologia 5G, dall'altro, essa postula un profondo riassetto del sistema televisivo, le cui problematicità sono state puntualmente e dettagliatamente individuate dall'Autorità nella segnalazione inviata al Governo il 17 luglio scorso, su cui tornerò fra breve.

Quanto agli sviluppi della tecnologia 5G ed al rilascio delle relative frequenze, lo scorso mese di maggio abbiamo adottato il regolamento che ha definito le procedure per l'assegnazione dei diversi lotti di frequenze sulla base di un modello di asta multibanda<sup>8</sup>. L'asta è iniziata il 13 settembre e si è conclusa il 2 ottobre. L'introito raggiunto ha superato del 164% il valore delle offerte iniziali e del 130,5% la base d'asta<sup>9</sup>. L'ammontare totale delle offerte per le bande messe a gara è di circa 6,5 miliardi di euro, superando di oltre 4 miliardi l'introito minimo fissato nella Legge di Bilancio.

Il 5G non è solo sinonimo di altissima velocità di trasmissione. In quanto precipuamente vocata ad ottimizzare le comunicazioni in ambito *Internet of Things* e *Machine to Machine*, la tecnologia 5G prevede di

---

<sup>8</sup> Delibera n. 231/18/Cons dell'8 maggio 2018.

<sup>9</sup> In particolare:

- i lotti per la banda 700 MHz FDD hanno raggiunto la quota di 2.039.909.188,00 euro;
- i lotti per la banda 3700 MHz hanno raggiunto quota pari a 4.346.820.000,00 euro;
- i lotti per la banda 26 GHz hanno raggiunto la quota di 163.693.070,00 euro.

Nessuna offerta è stata fatta per i lotti 700 MHz SDL, pertanto i soggetti che ne abbiano manifestato l'interesse potranno partecipare alla fase di gara successiva, secondo le procedure previste dal disciplinare di gara per frequenze non aggiudicate, che si svolgerà a partire da venerdì 5 ottobre.

I cinque lotti in banda 700 Mhz sono stati assegnati a TIM (2), Vodafone(2) e Iliad (1), cui il Regolamento Agcom riservava un lotto quale nuovo entrante nel mercato (c.d. *Remedy Taker* dell'operazione di fusione societaria tra Wind e H3G).

I 5 lotti in banda 26 GHz sono stati aggiudicati uno per ogni società: in particolare Telecom Italia si è aggiudicata un lotto per 33.020.000,00 euro, Iliad Italia. si è aggiudicata un lotto per 32.900.000,00 euro, Fastweb si è aggiudicata un lotto per 32.600.000,00 euro, Wind 3 si è aggiudicata un lotto per 32.586.535,00 e Vodafone Italia. si è aggiudicata un lotto per 32.586.535,00 euro.

garantire, rispetto agli attuali *standard* dei sistemi radiomobili, una maggiore capacità complessiva della rete. Rete che dovrà supportare volumi di traffico-dati per area geografica fino a 1000 volte superiori a quelli attuali; una densità per km<sup>2</sup> di dispositivi connessi simultaneamente fino a 100 volte maggiore a quella attuale; un'efficienza spettrale fino a 3 volte superiore a quella odierna; una latenza *end-to-end* ridotta almeno dell'80% rispetto ad oggi; un consumo delle batterie ridotto di circa un ordine di grandezza e un'affidabilità delle comunicazioni non inferiore al 99,999%. C'è n'è abbastanza per parlare non di evoluzione, ma di vero e proprio salto tecnologico. Naturalmente, come ho accennato in altre occasioni, non mancheranno i problemi, primo fra tutti quello della sicurezza delle comunicazioni, un tema sotto stretta osservazione e su cui lavorano le intelligenze di tutti i Paesi.

Il risultato dell'asta in corso conferma non solo quanto gli operatori mobili considerino strategica questa tecnologia, ma anche l'efficacia delle regole di assegnazione concepite da Agcom per la valorizzazione e l'efficienza nell'uso delle frequenze.

Con riferimento al sistema radiotelevisivo su piattaforma digitale terrestre, facevo poc'anzi cenno ai numerosi problemi che persistono per effetto delle disposizioni della legge di bilancio 2018. Il rilascio delle frequenze in banda 700 Mhz da parte dei *broadcaster* non potrà infatti realizzarsi senza un complesso e articolato riassetto del sistema radiotelevisivo su piattaforma digitale terrestre, nazionale e locale, che comporta sacrifici per tutti, nonché inediti scenari di condivisione delle risorse frequenziali.

La legge, come ho già ricordato in altre occasioni, ha affidato all'Autorità il compito di adottare il Piano Nazionale di assegnazione delle Frequenze (PNAF 2018) e di definire i criteri per la conversione dei

diritti d'uso delle frequenze di cui attualmente sono titolari gli operatori di rete nazionali in diritti d'uso di capacità trasmissiva.

Nel giugno scorso abbiamo portato a termine il primo passaggio ai fini del menzionato riassetto: il nuovo Piano nazionale delle frequenze<sup>10</sup>. L'adozione del nuovo Piano ha richiesto un faticoso coordinamento internazionale inteso a superare antichi e complessi problemi interferenziali con tutti i paesi confinanti del bacino mediterraneo e dell'arco alpino<sup>11</sup>.

Nell'ambito dello svolgimento dei compiti affidati all'Autorità al fine di portare a termine il processo di transizione sono emersi alcuni limiti ed alcune incertezze applicative potenzialmente in grado di compromettere il raggiungimento degli obiettivi generali fissati dal Legislatore e l'utilizzo pienamente efficiente dello spettro. L'argomento, come ho già ricordato, è stato oggetto nel luglio scorso di una segnalazione al Ministero dello sviluppo economico (di seguito "MISE"), nella quale abbiamo prospettato alcune possibili direttrici di revisione. In particolare, in nome dell'efficienza allocativa, abbiamo chiesto una più meditata riflessione sul criterio di riparto delle risorse frequenziali tra operatori nazionali e locali, ricordando come da tempo l'Autorità ritiene non più attuale il vincolo normativo della riserva di 1/3 delle frequenze per l'emittenza locale. Nel medesimo documento abbiamo altresì sollevato alcune perplessità in ordine ai criteri di conversione dei

---

<sup>10</sup> Delibera n. 290/18/Cons del 27 giugno 2018.

<sup>11</sup> I vincoli normativi che il Piano ha dovuto tenere presenti sono particolarmente stringenti: impiego delle codifiche o *standard* più avanzati nell'ottica dell'uso efficiente dello spettro; pianificazione delle sole frequenze attribuite all'Italia dagli accordi internazionali; pianificazione della banda UHF in ambito locale con criterio delle aree tecniche; pianificazione della banda III VHF sulla base dell'Accordo di Ginevra 2006, con obiettivi specificatamente indicati<sup>11</sup>. Pur nella ristrettezza di detti vincoli, l'azione istituzionale coordinata di Ministero ed Agcom, in particolare nei tavoli di coordinamento internazionale, ha conseguito l'obiettivo che costituiva la condizione minima per un riassetto ragionevole e proporzionato del sistema televisivo italiano: la possibilità di disporre, in ciascuna area, di 10 reti nazionali e 4 locali, oltre ad una ulteriore rete decomponibile a livello regionale.

diritti d'uso delle frequenze degli operatori di rete nazionali in diritti d'uso di capacità trasmissiva in tecnologia DVB-T2 e alle soluzioni per stimolare partnership tra operatori per la realizzazione della rete.

Vorrei concludere su questo punto ricordando che l'Autorità è parte attiva del Tavolo di coordinamento denominato TV 4.0, istituito presso il MISE per assicurare la piena realizzazione dell'importante processo di riassetto richiesto dalla legge e lavora in collaborazione con il MISE per rendere operativo il percorso di liberazione.

Due giorni dopo abbiamo avviato la consultazione pubblica, della durata di 30 giorni, sulla proposta di definizione dei criteri per la conversione dei diritti d'uso delle frequenze in base a quanto previsto dall'art. 1031 della Legge di Bilancio<sup>12</sup>, al fine di acquisire, in ossequio ai principi di trasparenza e di partecipazione dell'attività amministrativa, le osservazioni da parte dei soggetti interessati.

### **3. L'evoluzione del settore postale**

Con specifico riferimento al settore postale, l'intervento dell'Autorità è volto alla promozione della concorrenza e alla tutela degli utenti finali, tramite la vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale, la regolamentazione dell'accesso all'infrastruttura di Poste Italiane, il contrasto delle attività abusive da parte di operatori privi di titolo autorizzativo e la tutela dei consumatori.

In questa sede vorrei ricordare che il settore postale sta attraversando un periodo di profondi cambiamenti in gran parte riconducibili alla digitalizzazione dell'economia. All'incessante calo dei volumi di invii di corrispondenza tradizionale - via via sostituiti da forme di comunicazione più immediate e di più facile fruizione (come *e-mail* e

---

<sup>12</sup> Cfr. Delibera n. 474/18/CONS del 27 settembre 2018.

messaggistica su rete mobile) - si accompagna un significativo aumento dei volumi di pacchi spediti, riconducibile alla crescita del commercio elettronico nonché al ruolo sempre più rilevante svolto dalle piattaforme di vendita *on-line*.

I volumi di lettere e pacchi sono influenzati in modo diverso dal progresso tecnologico e digitale: mentre per le lettere sembra ragionevole presumere che l'*e-substitution* continui a erodere i volumi, per i pacchi ci si attende un'ulteriore crescita come conseguenza della sempre maggiore diffusione del commercio elettronico. In aggiunta, accanto agli operatori tradizionali si assiste all'entrata nel mercato di altri operatori (quali, ad esempio, le piattaforme *on-line* verticalmente integrate) che rendono sempre meno chiari i confini tra attività postale, logistica e di trasporto.

Gli operatori postali tradizionali dovranno sostenere ingenti investimenti per adeguare la struttura organizzativa alla nuova realtà del mercato in quanto l'organizzazione per la spedizione di posta tradizionale differisce in modo significativo da quella per l'invio di pacchi: avendo questi ultimi, in media, un formato e un peso superiori a quelli degli invii di posta tradizionale, il loro smistamento, trasporto, stoccaggio e consegna richiede soluzioni logistiche differenti.

Le imprese operanti nel segmento della logistica stanno sempre più entrando nei servizi di consegna dei pacchi ai consumatori, soprattutto nelle aree urbane. Tale fenomeno potrebbe avere un impatto escludente o di perdita di competitività per l'operatore tradizionale incaricato del servizio su tutto il territorio nazionale, relegandolo verso le aree rurali e suburbane meno profittevoli.

Quanto al ruolo delle piattaforme per il commercio *on-line*, mentre queste ultime inizialmente si limitavano a raccogliere gli ordinativi, poi

recapitati al destinatario da operatori postali o corrieri espresso, successivamente, all'aumentare dei volumi di pacchi da recapitare, si sono integrate verticalmente e, in molti paesi, hanno iniziato a fornire (in proprio o attraverso società delegate) i servizi di consegna al cliente finale, utilizzando modelli di impresa alternativi anche con riferimento al coordinamento logistico attraverso la piattaforma *on-line*. In Italia, tale fenomeno è stato recentemente accertato dall'Autorità con specifico riferimento all'attività di alcune società del gruppo Amazon<sup>13</sup>.

Considerato che l'Italia è uno dei paesi europei con la più bassa spesa pro-capite per acquisti *on-line* e che è attesa una crescita significativa del settore per i prossimi anni, è probabile che le piattaforme di commercio elettronico saranno in grado di influenzare la struttura competitiva del mercato delle consegne dei pacchi nel prossimo futuro. In ragione di queste specifiche dinamiche, l'Autorità ha recentemente avviato, in linea con le disposizioni del recente regolamento UE 2018/644<sup>14</sup>, un'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi<sup>15</sup>. Attraverso tale analisi, intendiamo definire perimetro e caratteristiche di questo specifico mercato nell'ambito

---

<sup>13</sup> Cfr. delibera n. 400/18/Cons del 25 luglio 2018 con cui l'Autorità ha adottato un'ordinanza ingiunzione nei confronti delle società del gruppo Amazon operanti in Italia (Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica e Amazon Italia Service), in solido con le società controllanti totalitarie operanti in Lussemburgo, irrogando una sanzione, per un ammontare complessivo di 300 mila euro, per aver esercitato attività postale, vale a dire il servizio di consegna dei pacchi, senza la prevista autorizzazione. Le condotte illecite accertate hanno riguardato, in particolare, l'organizzazione di una rete unitaria per svolgere il servizio di consegna dei prodotti di venditori terzi e la gestione dei punti di recapito (*locker*).

<sup>14</sup> Il 4 marzo 2018 è stato approvato il regolamento (UE) 2018/644, nell'ambito della strategia di promozione del mercato unico digitale e con l'obiettivo di facilitare lo scambio dei pacchi nel mercato europeo e favorire lo sviluppo dell'e-commerce. Il regolamento integra le norme stabilite nella direttiva 97/67/CE relativamente ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi e fa salvi i diritti e le garanzie indicati nella direttiva 97/67/CE, compresa, in particolare, la prestazione continuativa di un servizio postale universale agli utenti. Il regolamento, ai fini della sua attuazione, stabilisce un livello minimo di sorveglianza regolamentare e, conseguentemente, riconosce e conferma all'AGCom (in qualità di Autorità nazionale di regolamentazione) specifiche competenze, finalizzate a disporre di conoscenze e informazioni circa i fornitori di servizi di consegna dei pacchi attivi sul mercato.

<sup>15</sup> Cfr. delibera n. 399/18/CONS del 25 luglio 2018.

dell'evoluzione del settore postale nel suo complesso, individuando i soggetti che vi operano, e analizzando, in particolare al suo interno, il ruolo delle piattaforme *on-line*, allo scopo di valutarne la capacità di influenzare le dinamiche competitive del mercato della consegna e di delineare conseguentemente eventuali interventi regolamentari.

#### **4. Conclusioni**

Ho ricordato in premessa quanto lungimirante ed illuminato sia stato l'approccio del Parlamento e del Governo al momento di varare la legge istitutiva dell'Autorità e di costruire - in armonia con l'allora vigente *framework* europeo - la cornice di regole in cui essa avrebbe dovuto operare.

All'approssimarsi di un nuovo *corpus* normativo comunitario, auspico che questo Parlamento, nel dare attuazione alla nuova cornice legislativa in materia di comunicazioni elettroniche, dia prova di pari saggezza e lungimiranza. Ritengo che alcune linee di riforma dovrebbero essere salvaguardate e rafforzate. Il riferimento è, in particolare, all'indipendenza delle Autorità nazionali di regolamentazione, alla garanzia delle loro competenze e alla certezza delle risorse a loro disposizione.

A tale ultimo proposito, mi sia consentito richiamare l'attenzione in ordine al fatto che molte delle previsioni legislative che hanno di recente attribuito nuove competenze all'Autorità non contemplano formule di finanziamento dei relativi costi. Tali previsioni, oltre a minare la certezza delle risorse a disposizione dell'Autorità, rischiano di generare nuovi contenziosi volti ad ostacolare strumentalmente l'esercizio delle nuove competenze.

Sono certo che anche su questo delicatissimo tema l'Autorità troverà l'attenzione di tutte le istituzioni coinvolte.

Si ringrazia per l'attenzione e si resta sin d'ora a disposizione per eventuali incontri su specifici futuri lavori della Commissione.