

sviluppo in tal senso si è registrato con l'adozione del decreto ministeriale 10 marzo 1998, in materia di servizio universale²⁸. Tale provvedimento dispone l'istituzione di un apposito fondo al quale dovranno contribuire, sulla base di un criterio di ripartizione dei costi indicato nel decreto stesso, gli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazione; è stata espressamente prevista la possibilità che in una prima fase i nuovi entranti sul mercato non debbano concorrere al finanziamento di tali costi.

La nuova normativa di settore non ha mancato di sortire i suoi effetti incoraggiando l'entrata di numerosi e qualificati operatori nei vari mercati dei servizi di telecomunicazione. All'inizio del 1999, secondo i dati del Ministero delle Comunicazioni, erano state assegnate 39 licenze per l'installazione di reti di telecomunicazione per la prestazione del servizio di telefonia e per la fornitura del servizio di rete. Molti operatori sembrano concentrarsi in ambito locale mirando soprattutto a una clientela di tipo "affari". Tuttavia, è aumentata anche l'offerta di servizi di telefonia cosiddetta di base all'utenza residenziale.

L'ingresso di tre operatori in grado di offrire servizi di telefonia vocale su tutto il territorio nazionale si è già tradotto in una riduzione nei prezzi delle chiamate interurbane, internazionali e dirette a telefoni cellulari, stimolando altresì l'operatore dominante a offrire condizioni vantaggiose sulla telefonia locale. L'ambito più dinamico rimane comunque il settore della telefonia mobile in cui è presente da marzo un nuovo operatore, a seguito dell'assegnazione della terza licenza per la prestazione del servizio radiomobile su standard DCS 1800. Gli sviluppi in corso stanno dando ulteriore impulso a un mercato già in forte espansione, che si conferma come il più importante nel panorama europeo²⁹; al riguardo, l'Autorità ha ripetutamente auspicato, nell'esercizio della propria attività consultiva, che venga consentito l'ingresso sul mercato al maggior numero di operatori compatibile con le frequenze disponibili, anche attraverso l'ampliamento delle assegnazioni di frequenze a favore dello standard DCS e il ricorso a

²⁸ Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, in Gazzetta Ufficiale 14 maggio 1998, n. 110. In merito a questo decreto, come a quello in materia di interconnessione precedentemente menzionato, l'Autorità garante ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90. Tali pareri sono sintetizzati nella Relazione dello scorso anno (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERCONNESSIONE; SCHEMA DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE).

²⁹ Commissione CE, Quarta relazione sull'attuazione di un pacchetto normativo per le telecomunicazioni, COM (1998) 594 def.

sistemi di incentivi volti a premiare i sistemi e gli operatori più efficienti nell'utilizzo di questa risorsa scarsa.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra Telecom e Seat, con effetti nei mercati, quale quello dell'annuaristica, in cui l'attività economica degli operatori richiede l'utilizzo di dati sugli abbonati telefonici (PRIVATIZZAZIONE SEAT: TELECOM-SEAT CONTRATTI EDITORIALI). Sono state inoltre avviate due procedure istruttorie per accertare un presunto abuso di posizione dominante da parte di Telecom riguardo alla fornitura dei servizi di accesso a Internet e eventuali intese restrittive della concorrenza tra Tim e Omnitel in relazione ai servizi di telefonia mobile (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDER-TELECOM; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE). Infine, è stata avviata un'istruttoria nei confronti di Infostrada per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (INFOSTRADA-ITALIA ON LINE).

Nell'esercizio dei suoi poteri consultivi, tra il 31 marzo 1998 e il 31 marzo 1999 l'Autorità ha espresso vari pareri, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alle amministrazioni competenti, riguardanti in particolare le modalità di gara per il rilascio delle licenze per il servizio radiomobile pubblico di comunicazione su standard DCS 1800 e le condizioni a cui Telecom deve fornire circuiti diretti, pacchetti tariffari per il traffico voce e l'interconnessione alla propria rete (DISCIPLINARE DELLA GARA PER IL RILASCIO DI UNA LICENZA INDIVIDUALE PER IL SERVIZIO RADIOMOBILE PUBBLICO DI COMUNICAZIONE NUMERICO DCS 1800; NUOVE CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'OFFERTA DI CIRCUITI DIRETTI E DI PACCHETTI TARIFFARI PER IL TRAFFICO VOCE; SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA).

PRIVATIZZAZIONE SEAT: TELECOM-SEAT CONTRATTI EDITORIALI

Nel maggio 1998 l'Autorità ha deliberato, al termine di una procedura istruttoria, che i contratti intercorrenti tra le società Telecom Spa e Seat Spa relativi alla distribuzione congiunta degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle, al confezionamento delle medesime pubblicazioni, nonché alla categorizzazione dei dati sugli abbonati appartenenti all'utenza affari, costituivano intese vietate ai sensi

dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto avevano l'effetto di restringere in maniera consistente la concorrenza.

Seat sino al 1996 era una divisione operativa di Stet-Società Finanziaria Telefonica Spa (ora Telecom Italia). Successivamente alla trasformazione di Seat in società, il suo controllo è stato ceduto a Ottobi Spa, a sua volta controllata da una società alla cui compagine azionaria partecipa anche Telecom, con una quota del 20%. L'Autorità era già intervenuta, nel 1995, nei confronti di Telecom e della sua divisione Seat considerando in violazione del divieto di abuso di posizione dominante comportamenti volti ad ostacolare la concorrenza nella fornitura di prodotti o servizi basati sulle informazioni relative agli abbonati al servizio telefonico. La nuova istruttoria è stata avviata per appurare se i contratti in essere tra Telecom e Seat, ormai privatizzata, fossero in grado di alterare le normali dinamiche concorrenziali attribuendo a Seat ingiustificati vantaggi competitivi.

L'Autorità ha rilevato che i contratti aventi ad oggetto la distribuzione congiunta e il confezionamento degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle determinavano per Seat significativi vantaggi di costo rispetto ai concorrenti. Inoltre, la distribuzione congiunta consentiva a Seat di beneficiare dell'associazione tra il proprio prodotto tipicamente commerciale (Pagine Gialle) e un prodotto (elenchi telefonici) dotato di caratteristiche di ufficialità, in quanto realizzato in ottemperanza alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, nell'interesse generale degli utenti all'informazione. Più in particolare, la distribuzione congiunta delle Pagine Gialle con gli elenchi telefonici contribuiva a connotare le prime come particolarmente affidabili e conferiva loro un sostanziale vantaggio in termini di reputazione, consolidando in tal modo la posizione commerciale del prodotto di Seat.

L'istruttoria ha inoltre consentito di verificare che i dati relativi all'utenza affari contenenti le informazioni circa le attività professionali degli utenti del servizio telefonico, acquisite da Telecom al momento della sottoscrizione dell'abbonamento, venivano ceduti solo a Seat, opportunamente classificati in base a un indice predisposto da quest'ultima società. La situazione di privilegio di Seat era confermata dalla circostanza che la società concorrente Pagine Italia, che alla pari di Seat necessitava delle informazioni relative alle attività economiche degli utenti per realizzare il proprio annuario, era riuscita a ottenere da Telecom, oltre ai dati anagrafici degli abbonati, ulteriori dati sull'attività economica solo a seguito dell'avvio del procedimento

istruttorio da parte dell'Autorità. I dati forniti, comunque, per espressa affermazione di Telecom, avevano carattere di genericità e non erano pienamente affidabili, in quanto non sempre riguardavano l'attività economica dell'utenza.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che i contratti tra Telecom e Seat aventi a oggetto la distribuzione e il confezionamento congiunto degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle, nonché la categorizzazione dei dati sull'utenza affari, configurassero intese tali da alterare significativamente, a vantaggio di Seat, la concorrenza nel mercato dell'annuaristica e in tutti i mercati in cui l'attività economica degli operatori richiede l'utilizzo dei dati sugli abbonati.

ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDER-TELECOM

Nel luglio 1998 l'Autorità ha avviato, a seguito di una denuncia dell'Associazione Italiana Internet Provider, un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di accesso a Internet, dell'offerta di connettività agli Internet Service Provider e della fornitura di collegamenti via PSTN e ISDN all'utente finale.

Telecom Italia, con l'offerta dei servizi TIN e Interbusiness, detiene una posizione di preminenza nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e affari. In quanto fornitore ex monopolista di servizi di telecomunicazione, Telecom Italia gestisce inoltre tutti i collegamenti telefonici, commutati e dedicati, di accesso a Internet per l'utenza nazionale ed è il principale fornitore di infrastrutture di rete per gli Internet Service Provider suoi concorrenti.

Le fattispecie di abuso contestate, oggetto dell'indagine istruttoria, riguardano in particolare la presunta applicazione di prezzi predatori nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e all'utenza affari, l'applicazione di condizioni discriminatorie nell'offerta di connettività agli Internet Service Provider concorrenti, nonché l'eventuale sfruttamento illegittimo di vantaggi concorrenziali derivanti dalla posizione dominante detenuta da Telecom Italia nei mercati a monte della telefonia fissa e delle infrastrutture pubbliche commutate. Inoltre, tra i comportamenti denunciati vi è anche il mancato rispetto degli impegni assunti da Telecom in relazione alla concentrazione TELECOM ITALIA-VIDEO ON LINE, sulla cui base l'Autorità aveva deliberato di non avviare l'istruttoria in merito all'operazione. L'eventuale mancato

rispetto di tali impegni potrebbe comportare l'applicazione dell'articolo 16, comma 7, della legge n. 287/90. Infine, va osservato che nel corso dell'istruttoria la società Telecom Italia ha posto in essere ulteriori comportamenti che potrebbero assumere specifica rilevanza in relazione alle presunte fattispecie abusive oggetto del procedimento, consistenti nell'offerta agli abbonati del proprio servizio TIN di modalità di accesso a Internet a tariffa telefonica urbana, indipendentemente dall'origine geografica della chiamata, rimanendo a carico di TIN il costo relativo all'eventuale tratta interurbana della chiamata.

TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Mobile Spa e Omnitel Pronto Italia Spa, volto a verificare l'esistenza di intese lesive della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione mobile. Le due società avevano infatti contestualmente applicato nuove condizioni di offerta, per le chiamate originate dalla rete telefonica pubblica di Telecom Italia e terminate sulle rispettive reti mobili, che risultavano identiche per tipologia di utenza mobile e per fasce orarie, nonché con riguardo all'importo addebitato alla risposta. Più in generale, è stato riscontrato che le condizioni economiche dei servizi offerti agli utenti finali nonché quelle dei servizi offerti ad altri operatori di telecomunicazione dalle due società Telecom Italia Mobile e Omnitel Pronto Italia presentavano spesso caratteristiche simili.

L'istruttoria è volta a verificare se la fissazione, da parte delle due società, di analoghe condizioni economiche per i diversi servizi offerti agli utenti finali e ad altri operatori di telecomunicazioni sia il risultato di intese, concluse nella forma di accordi o pratiche concordate, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

INFOSTRADA-ITALIA ON LINE

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti della società Infostrada Spa per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria a causa dell'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, dell'operazione di acquisizione del controllo dell'impresa Italia On Line Spa. L'operazione, consistente nell'acquisizione da parte di Infostrada Spa dell'intero capitale sociale di Italia On Line, a seguito della cessione delle azioni da parte della società Olivetti Telemedia Spa, è stata tardivamente

notificata dalla stessa Infostrada. Infatti, in base al contratto stipulato il 2 ottobre 1998 tra le parti, il trasferimento delle azioni è avvenuto il 31 ottobre; la comunicazione dell'operazione all'Autorità è stata tuttavia effettuata solo in data 23 dicembre.

PARERE SUL DISCIPLINARE DELLA GARA PER IL RILASCIO DI UNA LICENZA INDIVIDUALE PER IL SERVIZIO RADIOMOBILE PUBBLICO DI COMUNICAZIONE NUMERICO DCS 1800

Nel marzo 1998, su richiesta del Comitato dei Ministri istituito ai sensi della legge 1° luglio 1997 al fine di coordinare le procedure di gara per il rilascio di licenze individuali per l'esercizio del servizio radiomobile DCS 1800, l'Autorità aveva espresso un parere riguardo allo "Schema delle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali" e allo "Schema di bando per la selezione dei soggetti idonei a partecipare alla gara"³⁰. Nell'aprile 1998 l'Autorità, sempre su richiesta del Comitato dei Ministri, ha reso un ulteriore parere sulla materia, con particolare riferimento al contenuto del Disciplinare di gara in base al quale sarebbero state valutate le offerte delle diverse imprese partecipanti.

Nel parere, l'Autorità ha anzitutto ricordato gli elementi necessari per uno sviluppo pienamente concorrenziale dei mercati della telefonia mobile già individuati nel suo precedente parere del marzo 1998, vale a dire l'opportunità dell'immediato rilascio di due licenze nazionali per il servizio DCS 1800, nonché la necessità di eliminare le restrizioni esistenti alla disponibilità delle frequenze radioelettriche in banda 1800 MHz e di procedere a una rapida riallocazione delle frequenze in banda 900 MHz, attualmente destinate alla fornitura di servizi radiomobili su standard analogico TACS, che privilegia i servizi che utilizzano le più avanzate tecnologie digitali. E' stata inoltre ribadita l'opportunità dell'introduzione di meccanismi di contribuzione per l'assegnazione delle radiofrequenze finalizzati all'ottimale allocazione delle risorse scarse dello spettro radioelettrico e la necessità del ricorso a misure asimmetriche proconcorrenziali, dirette in particolare ad accorciare i tempi dell'effettivo avvio commerciale del servizio per i nuovi entranti.

³⁰ Il parere, in materia di CONCORRENZA NEL MERCATO DELLE COMUNICAZIONI MOBILI E PERSONALI, richiesto conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 agosto 1997, è sintetizzato nella Relazione dello scorso anno.

Preso atto del fatto che il testo definitivo dello "Schema delle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali" si discostava dagli auspici espressi in marzo dall'Autorità, in particolare nel procrastinare una ulteriore licitazione per una quarta licenza sul mercato e nel prevedere un diverso meccanismo, rispetto a quanto suggerito, in relazione alle misure asimmetriche previste per la licitazione, nel parere reso in merito al testo del Disciplinare di gara l'Autorità ha fornito alcune ulteriori indicazioni volte a salvaguardare l'efficienza e la trasparenza della gara. In particolare, è stata ravvisata la necessità di: procedere a una riduzione dei numerosi e complessi elementi informativi richiesti alle imprese; identificare pochi e chiari criteri, oggettivamente quantificabili, che consentano di ridurre al massimo la discrezionalità del processo di valutazione; comunicare preventivamente alle imprese partecipanti i criteri di valutazione. Nel parere è stata anche fatta menzione della possibilità di una successiva escussione del *performance bond* o di una revoca della licenza nei casi di eventuale mancata corrispondenza dei comportamenti successivamente adottati rispetto agli impegni assunti in sede di presentazione dell'offerta.

PARERE SULLE NUOVE CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'OFFERTA DI CIRCUITI DIRETTI E DI PACCHETTI TARIFFARI PER IL TRAFFICO VOCE

Nel settembre 1998, su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, l'Autorità ha espresso un parere in merito ad alcune proposte presentate da Telecom Italia relative alle condizioni economiche a cui l'impresa intendeva offrire sul mercato circuiti diretti nonché alcuni pacchetti tariffari per la telefonia vocale. Tenuto conto dell'avvenuto mutamento del quadro regolamentare italiano nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità ha ritenuto di dover formulare le proprie osservazioni sulla materia tanto al Ministero richiedente quanto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, divenuta pienamente operativa a partire dal luglio 1998³¹ e, pertanto, competente in materia di disciplina delle condizioni economiche di offerta dei servizi di telecomunicazioni.

Nel merito l'Autorità ha sottolineato che, alla luce della normativa nazionale e comunitaria di riferimento, tanto il servizio di telefonia pubblica fissa quanto la

³¹ Il 22 luglio 1998 sono stati infatti pubblicati, sul supplemento della Gazzetta Ufficiale, tutti i regolamenti organizzativi nell'ambito dei quali risultano disciplinati gli aspetti di trasferimento delle funzioni dal Ministero delle Comunicazioni alla nuova Autorità.

fornitura di linee affittate dovrebbero essere offerti nel rispetto dei criteri di carattere generale stabiliti per i servizi di pubblica utilità dalla legge n. 481/95, quali la definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti. In particolare, l'Autorità ha ricordato che l'offerta di circuiti diretti, indispensabili ai nuovi operatori di telecomunicazioni per fornire i propri servizi, rappresenta ancora oggi un'attività svolta in condizioni di monopolio di fatto da parte di Telecom Italia. E' stata pertanto fatta presente l'opportunità che la definizione delle condizioni economiche dell'offerta di circuiti diretti sia basata sui principi di trasparenza, obiettività e orientamento ai costi, evitando l'imposizione di prezzi eccessivamente elevati da parte dell'operatore dominante e prevedendo meccanismi che incentivino l'efficienza produttiva dei gestori delle reti nazionali nell'offerta di infrastrutture di rete.

Per quanto concerne la proposta avanzata da Telecom Italia relativa alle condizioni di offerta di alcuni pacchetti tariffari per la telefonia vocale, a una prima analisi l'Autorità ha osservato che in alcuni casi sembravano determinarsi, in particolare per l'utenza affari, consistenti riduzioni tariffarie di carattere generalizzato; in altri casi, tanto per l'utenza affari che per quella residenziale, le nuove tariffe comportavano un collegamento tra traffico internazionale, extraurbano ed urbano, dando luogo a un effetto di *bundling*. Nell'attuale fase di avvio dell'effettiva liberalizzazione dei servizi di telefonia vocale, l'applicazione da parte dell'operatore in posizione dominante di sconti consistenti per determinate categorie di utenza o di sconti basati sul collegamento fra diverse tipologie di traffico può risultare idonea a ostacolare l'entrata di nuovi operatori, anche eventualmente più efficienti dell'operatore in posizione dominante. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'eventuale autorizzazione delle nuove condizioni economiche proposte da Telecom Italia per l'offerta di circuiti diretti e dei nuovi sconti tariffari per i servizi di telefonia vocale debba necessariamente basarsi su di una preliminare e sistematica analisi del loro impatto sia sulla struttura generale delle tariffe dei servizi di comunicazione, compresa la telefonia vocale e l'offerta di linee dedicate, sia sulle condizioni tecniche ed economiche di interconnessione alla rete pubblica commutata.

PARERE SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA

Nel novembre 1998 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato lo schema di provvedimento

riguardante la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia, richiedendo un parere, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318 e dell'articolo 14, comma 8, del decreto ministeriale 23 aprile 1998, in vista dell'adozione del provvedimento finale.

Nel parere, l'Autorità garante ha in linea generale espresso il proprio consenso riguardo alle modifiche apportate dall'Autorità di regolamentazione rispetto alla proposta originaria di Telecom Italia, volte ad attenuare l'eccessiva onerosità delle relative condizioni economiche e a rendere le condizioni di interconnessione meno discriminanti nei confronti dei nuovi operatori. E' stato inoltre osservato che lo schema di provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni appariva coerente con gli auspici espressi dall'Autorità in merito ad alcuni aspetti dell'offerta di interconnessione particolarmente rilevanti sotto il profilo concorrenziale, quali: la necessità di rendere indipendente la struttura di interconnessione dall'architettura di rete del gestore dominante; l'esigenza di assicurare la completezza dei servizi di interconnessione offerti a listino, che devono ricomprendere i servizi di interconnessione su base nazionale (doppio transito) nonché tutti i servizi accessori, supplementari e avanzati, disponibili in base alla tecnologia; una definizione delle tariffe di interconnessione orientata ai costi, o comunque coerente con le indicazioni europee in materia; una rapida introduzione a listino, anche tenuto conto della peculiarità della situazione concorrenziale italiana su base locale, del servizio di interconnessione a livello disaggregato di rete.

L'Autorità ha tuttavia ritenuto utile formulare alcuni suggerimenti di carattere specifico, al fine di assicurare una più immediata e incisiva efficacia del provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In primo luogo, in relazione alle prospettate modifiche strutturali dell'offerta di interconnessione (modifica delle aree *gateway* e definizione di tariffe basate sulla distanza) e a quelle relative al passaggio a una modalità di definizione e calcolo delle tariffe di interconnessione in base alla distanza, è stata sottolineata la necessità di stabilire termini temporali certi entro i quali le innovazioni proposte, opportunamente valutate, dovranno portare alla riformulazione dell'attuale offerta di interconnessione di Telecom Italia.

In secondo luogo, pur valutando positivamente il riferimento contenuto nel provvedimento in merito all'obbligo del gestore dominante di offrire a listino i servizi di interconnessione a livello periferico e distributivo di rete, l'Autorità ha espresso la

propria perplessità sulle modalità prescelte per realizzare tali previsioni. Infatti, il periodo di nove mesi individuato per la definizione delle necessarie modalità per l'introduzione a listino del suddetto servizio risulta incoerente con l'obiettivo di evitare il mantenimento di un monopolio su base locale e di incentivare nel medio periodo l'installazione di nuove infrastrutture. L'Autorità ha così affermato la necessità, per il conseguimento degli obiettivi di promozione della concorrenza, dell'adozione di un termine più stringente, in modo da garantire nel più breve tempo possibile l'effettiva fruizione da parte dei nuovi entranti dei servizi di interconnessione a livello disaggregato di rete.

L'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno soffermarsi sulla questione della titolarità della tariffa fisso mobile, che era in capo, al momento in cui è stato espresso il parere, alle società di telefonia mobile relative ai destinatari della telefonata. L'Autorità, nell'auspicare che la scadenza del 1° gennaio 1999 potesse costituire l'occasione per un completo riesame dell'anomalia creata da tale sistema, ha sostenuto che le condizioni economiche del servizio offerto dovrebbero essere fissate dall'operatore dalla cui infrastruttura ha origine la chiamata, sulla base dei propri costi di rete e dei costi del servizio di interconnessione ad esso offerto dall'operatore verso il cui cliente viene terminata la chiamata.

Infine, in relazione al prezzo di interconnessione proposto dal gestore dominante, l'Autorità ha espresso il proprio apprezzamento per la scelta, compiuta dall'Autorità di regolamentazione nel provvedimento, di tenere conto dei *benchmark* comunitari per la determinazione delle tariffe di interconnessione; le tariffe indicate da Telecom Italia nell'offerta di interconnessione, infatti, sembravano presentare rispetto ai corrispondenti valori europei notevoli scostamenti in eccesso non giustificabili sulla base della documentazione contabile presentata dalla società. La stessa Autorità garante ha tuttavia osservato che, proprio in considerazione del fatto che la suddetta decisione veniva assunta in attesa sia della verifica della conformità del sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile di Telecom Italia alle disposizioni di cui agli articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, sia del passaggio, in prospettiva, alla metodologia contabile basata sui costi incrementali prospettici di lungo periodo, era consigliabile seguire un criterio di neutralità nell'applicare il principio di adeguamento ai valori comunitari. In questa prospettiva, sarebbe stato opportuno riferirsi al *benchmark* europeo non già imponendo un adeguamento ai valori massimi indicati in sede comunitaria, ma piuttosto individuando appropriati valori

all'interno dell'intervallo contenuto nella Raccomandazione della Commissione n. 98/195/CE per l'anno 1998 e nei suoi successivi aggiornamenti, in modo da non produrre squilibri concorrenziali a favore dell'operatore in posizione dominante o, alternativamente, dei suoi concorrenti.

SERVIZI POSTALI

Lo sviluppo della concorrenza nel settore postale

Nel settore postale è stato avviato, a livello comunitario, un processo di riforma finalizzato ad ampliare progressivamente gli ambiti in cui è consentito alla concorrenza di contribuire a generare miglioramenti dell'efficienza e della qualità dei servizi offerti. La direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, contenente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio³² stabilisce i limiti massimi dell'area dei servizi riservati, lasciando liberi gli Stati membri di restringere ulteriormente l'ambito della riserva. In ogni caso, la riserva dovrà essere limitata agli invii di corrispondenza interna di peso non superiore ai 350 grammi, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa applicata a un invio ordinario di corrispondenza della categoria di peso più bassa. Per la posta transfrontaliera e la pubblicità per corrispondenza è consentita una riserva sino al 2003, ma solo laddove questa sia necessaria al mantenimento del servizio universale.

La normativa italiana ancora vigente riserva allo Stato tutti gli invii chiusi e tutti gli invii aperti di contenuto attuale e personale, sino ad un peso di due chilogrammi. La revisione della normativa in attuazione della direttiva comunitaria è attualmente in corso. Al riguardo, l'articolo 40 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (cosiddetto "collegato" alla Legge Finanziaria) demandava al Governo l'emanazione, entro il 31 marzo 1999, di un provvedimento di modificazione del Codice Postale, volto a uniformare la normativa postale nazionale alle prescrizioni della direttiva 97/67/CE, assicurando la prestazione di un servizio postale universale con prezzi accessibili a tutti gli utenti e individuando i servizi oggetto di riserva. Nel marzo 1999, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo concernente l'attuazione della

³² Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997, in GUCE L 15 del 21 gennaio 1998.

direttiva 97/67/CE. Lo schema è all'esame del Parlamento che dovrà esprimere un giudizio di conformità con i criteri di delega entro fine maggio 1999. Il testo predisposto dal Governo prevede la modificazione dell'area di riserva secondo i limiti massimi ammessi dalla direttiva comunitaria. Ciò implica un'estensione della riserva per i servizi postali riguardanti gli invii che non hanno contenuto attuale e personale, come fatture commerciali o stampe, che al momento sono prestati in un regime di libera concorrenza. Tale orientamento sembra diretto più a proteggere Poste Italiane che a promuovere una, seppure graduale, evoluzione del mercato in senso concorrenziale. Occorre inoltre ricordare che nella Comunicazione sull'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore postale³³ viene auspicato che gli Stati Membri informino la Commissione di ogni estensione dei diritti speciali o esclusivi rispetto alla situazione vigente, chiarendone le giustificazioni.

Il progressivo mutamento delle condizioni normative e regolamentari, in connessione con la prospettiva di una più estesa liberalizzazione dei mercati nazionali a partire dal 2003, ha indotto i principali operatori postali europei a estendere il proprio ambito di attività a mercati di servizi diversi, seppur contigui, rispetto al servizio postale di base. In molti casi tale estensione è avvenuta attraverso operazioni di concentrazione, grazie alle quali alcuni gestori postali europei hanno assunto il controllo di operatori specializzati nei servizi nazionali e internazionali di corriere espresso³⁴, di trasporto espresso e di logistica. In particolare, il mercato dei servizi di corriere espresso è stato interessato da un processo di concentrazione che ha coinvolto sia piccoli operatori specializzati a livello settoriale o locale, sia grandi imprese multinazionali.

I processi di aggregazione in corso sono soggetti a un attento vaglio da parte delle autorità preposte alla tutela della concorrenza. La Commissione europea ha valutato nel corso degli ultimi anni numerose operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria nel settore postale. Si tratta, in particolare, dell'acquisizione da

³³ Comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali, in GUCE C 39 del 6 febbraio 1998.

³⁴ Il servizio di corriere espresso è un servizio postale liberalizzato che, oltre a garantire una raccolta, un trasporto e una distribuzione più rapidi e affidabili degli invii postali ordinari, si distingue per la fornitura di alcuni servizi supplementari, quali la garanzia di consegna, il ritiro della corrispondenza presso il domicilio del mittente, la possibilità di cambiare destinazione o destinatario durante il percorso, servizi per i quali, in linea di massima, i clienti sono disposti a pagare tariffe più alte rispetto a quelle degli invii ordinari.

parte delle Poste olandesi, rispettivamente, del gruppo TNT, di Jet Worldwide Express³⁵ e di Jet Services³⁶; dell'acquisizione da parte dell'operatore postale francese La Poste di Denkhau³⁷; infine, dell'acquisizione da parte di Deutsche Post del controllo in forma congiunta di DHL International³⁸ e, successivamente, del controllo di Securicor³⁹ e Danzas⁴⁰. Le operazioni sono state ritenute compatibili con il diritto comunitario della concorrenza; tuttavia, per l'operazione di acquisizione di DHL International da parte di Deutsche Post la Commissione, in ragione della particolare posizione detenuta dall'impresa acquirente nel mercato postale tedesco, ha richiesto una serie di impegni al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione nei rapporti tra l'operatore pubblico e l'impresa privata.

A livello nazionale, l'Autorità ha esaminato nel corso del 1998, senza peraltro avviare istruttorie ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, otto operazioni di concentrazione riguardanti i mercati dei servizi di corriere espresso. Particolare rilievo ha, tra queste, l'acquisizione delle società del Gruppo SDA, attive nel servizio di trasporto espresso, da parte di Poste Italiane Spa⁴¹. L'impresa acquisita è il secondo operatore nel mercato dei servizi espresso in Italia, con una quota di mercato di circa il 12%. Le Poste Italiane solo di recente hanno iniziato a prestare in via sperimentale un effettivo servizio di trasporto espresso. In precedenza, esse offrivano un servizio solo in parte assimilabile a quello di corriere espresso, in quanto non contemplava l'attività di presa a domicilio di documenti e pacchi.

L'Autorità, in considerazione dei diritti speciali e esclusivi ancora detenuti da Poste Italiane nella fornitura dei servizi postali riservati e della posizione dominante detenuta dalla stessa società nella erogazione di altri servizi postali liberalizzati, ha ritenuto che l'operazione di acquisizione di SDA avesse un particolare rilievo sotto il profilo concorrenziale. Tuttavia, Poste Italiane ha assunto una serie di impegni a integrazione, estensione e parziale modifica della comunicazione preventiva dell'operazione di concentrazione, ritenuti dall'Autorità idonei, nel rispetto dei principi

³⁵ PTT POST/TNT/GD EXPRESS WORLDWIDE (8 novembre 1996).

³⁶ TNT POST GROUP/JET SERVICES (15 febbraio 1999).

³⁷ LA POSTE/DENKHAUS (3 febbraio 1999).

³⁸ DHL/DEUTSCHE POST (26 giugno 1998).

³⁹ DEUTSCHE POST/SECURICOR (23 febbraio 1999).

⁴⁰ DEUTSCHE POST/DANZAS (3 febbraio 1999).

⁴¹ POSTE ITALIANE/SDA EXPRESS COURIER-I.C. INTERNATIONAL COURIER-TRANSCOOP.

di diritto comunitario in materia di sviluppo del mercato interno dei servizi postali, a rendere l'operazione compatibile con le norme nazionali in materia di concentrazioni. In particolare, Poste Italiane si è impegnata a:

- i) mantenere la separazione strutturale tra Poste Italiane e le società del Gruppo SDA, con conseguente gestione autonoma delle relative contabilità e con imputazioni proprie di costi e ricavi;
- ii) non utilizzare i proventi derivanti dai servizi offerti in monopolio per finanziare i costi operativi delle imprese acquisite;
- iii) assicurare che le relazioni commerciali e finanziarie tra Poste Italiane e il Gruppo SDA saranno regolate dalle condizioni di mercato;
- iv) applicare immediatamente gli obblighi di separazione contabile tra servizi riservati e servizi liberalizzati, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria;
- v) non utilizzare nell'immediato le strutture delle Poste Italiane a sostegno delle attività e dell'organizzazione del Gruppo SDA ovvero a rendere preventivamente noto all'Autorità qualsiasi piano per l'uso da parte delle società del Gruppo SDA delle infrastrutture delle Poste, secondo i principi di trasparenza e di separazione della contabilità dei servizi erogati in virtù di diritti esclusivi rispetto a quelli prestati in regime di concorrenza, nonché di accesso non discriminatorio alla rete postale per clienti o intermediari.

CONSORZIO RISPOSTA-ENTE POSTE ITALIANE

Nel dicembre 1998, l'Autorità ha concluso l'istruttoria avviata nei confronti della società Poste Italiane Spa (già Ente Poste Italiane) per accertare presunti comportamenti abusivi diretti a ostacolare la concorrenza nella fornitura del servizio di posta elettronica ibrida. Come noto, i clienti del servizio di posta elettronica ibrida predispongono la propria corrispondenza su supporto elettronico e la trasmettono al fornitore del servizio. Questi si occupa del trasferimento dei documenti presso le proprie sedi periferiche, della stampa e dell'imbustamento degli invii. Il recapito della corrispondenza presso il destinatario finale può essere realizzato dallo stesso fornitore del servizio, oppure essere affidato da quest'ultimo ad altri operatori specializzati nella distribuzione.

In Italia, Poste Italiane, in collaborazione con Finmeccanica-Elsag-Bailey, offre un servizio di posta elettronica ibrida, denominato PT Postel. Poste Italiane e

Finmeccanica-Elsag-Bailey hanno costituito nel 1996 l'impresa comune Postel Spa a cui dovrebbe essere affidata in tempi brevi la fornitura dell'omonimo servizio. Il recapito degli invii di posta elettronica ibrida PT Postel è effettuato da Poste Italiane che, in occasione della costituzione dell'impresa comune, si era impegnata a svolgere tale servizio a favore di tutti gli operatori di posta elettronica ibrida a parità di condizioni⁴².

Su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, nel novembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere in merito a uno schema di regolamento inerente la disciplina del servizio di posta elettronica ibrida epistolare. In tale contesto, l'Autorità ha osservato che l'attività di posta elettronica ibrida costituisce un servizio unitario a valore aggiunto, specifico e distinto dal servizio postale tradizionale, in ragione della prevalenza delle prestazioni addizionali fruibili nell'ambito di ciascuna fase.

Nell'ambito del procedimento istruttorio, avviato su denuncia di un consorzio di imprese interessate ad entrare nel mercato dei servizi di posta elettronica ibrida, è emerso che Poste Italiane praticava agli operatori di posta elettronica ibrida un prezzo per il solo servizio di recapito, pari alle 800 lire dell'affrancatura ordinaria, significativamente e in maniera ingiustificata superiore sia ai propri costi, sia al prezzo richiesto dalla stessa società Poste Italiane per il recapito degli invii PT Postel.

L'Autorità ha deliberato che il comportamento di Poste Italiane, consistente nell'applicare a PT Postel prezzi di recapito significativamente più convenienti rispetto a quelli praticati per il recapito degli invii prodotti da altri operatori di posta elettronica ibrida, che svolgano in proprio tutte le fasi fino allo smistamento, era suscettibile di determinare un ostacolo all'accesso al mercato dei nuovi operatori, in violazione dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90, nonché di configurare una pratica discriminatoria, avente a effetto la creazione di ingiustificati svantaggi nella concorrenza, in violazione dell'articolo 3, lettera c), della legge n. 287/90.

Per quanto concerne, invece, il comportamento di Poste Italiane in ordine alla fissazione dei prezzi relativi alla fornitura del servizio PT Postel alla clientela, l'Autorità ha ritenuto che, in assenza di elementi atti a comprovare la pratica di sovvenzioni

⁴² ENTE POSTE ITALIANE-FINMECCANICA-ELSAG/POSTEL, Bollettino n. 18/97.

incrociate tra attività riservate e il servizio PT Postel, nonché l'applicazione di prezzi predatori nell'offerta di quest'ultimo servizio, non fosse configurabile un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Il 18 febbraio 1999, successivamente alla conclusione del procedimento, il Ministero delle Comunicazioni è intervenuto definendo in via regolamentare le condizioni di accesso alla rete di recapito di Poste Italiane: è stato infatti emanato un decreto che autorizza Poste Italiane a praticare, per il ritiro e il recapito della corrispondenza epistolare elettronica ibrida di peso non superiore ai 20 grammi, la tariffa di 650 lire⁴³. Tale tariffa sarà applicata solo nei confronti degli operatori che consegnino, su base annua, almeno 50 milioni di invii, riguardanti almeno 10 aree territoriali di servizio ovvero almeno cinque aree territoriali di servizio con popolazione complessiva di 15 milioni di abitanti e purché venga raggiunto un quantitativo minimo di 1 milione di invii per ciascuna area territoriale di servizio. Queste norme, di carattere transitorio, potranno essere modificate dal provvedimento di recepimento della direttiva comunitaria.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Gli interventi dell'Autorità

Nell'anno trascorso l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra imprese di assicurazione, in relazione all'aggiudicazione dei contratti assicurativi stipulati dagli enti pubblici (ASSITALIA-UNIPOL-AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA) e ha effettuato una segnalazione riguardo alla normativa relativa all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (SEGNALAZIONE SULL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI).

⁴³ Gazzetta Ufficiale n. 49 del 1° marzo 1999.