

Nell'istruttoria condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sulla base dell'analisi delle quote di mercato, si giungeva all'identificazione, quali organismi aventi notevole forza di mercato, dei seguenti operatori: i) Telecom Italia, per quanto riguarda il mercato dei servizi/reti di telefonia fissa, il mercato dei sistemi di linee affittate e il mercato nazionale dell'interconnessione; ii) Telecom Italia Mobile, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile e il mercato nazionale dell'interconnessione; iii) Omnitel Pronto Italia, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni richiedeva, inoltre, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere in merito agli ulteriori criteri, oltre alla quota di mercato, da adottare al fine di valutare l'effettiva posizione di mercato degli organismi presenti nei mercati rilevanti, nonché all'opportunità di individuare la società Omnitel Pronto Italia quale organismo con notevole forza di mercato con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione.

Nel parere reso nell'agosto 1999 a seguito di tale richiesta, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha anzitutto dichiarato di condividere le scelte effettuate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine all'individuazione di un mercato rilevante di dimensione nazionale, alla metodologia adottata con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione, nonché alla scelta dei ricavi provenienti dai servizi resi dagli operatori quale parametro per il calcolo della dimensione dei mercati rilevanti e delle quote di mercato. Essa ha inoltre sottolineato la necessità di ricorrere a una pluralità di criteri per l'identificazione degli operatori aventi notevole forza di mercato, oltre a quello del superamento di una predeterminata quota di mercato.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto opportuna l'individuazione di Telecom Italia quale operatore avente notevole forza di mercato nei settori considerati, in quanto tale impresa, oltre a detenere quote di mercato molto significative, mantiene ancora una notevole capacità

50. Direttiva 92/44/CEE del Consiglio, del 5 giugno 1992, sull'applicazione della fornitura di una rete aperta (*Open Network Provision*) alle linee affittate, in GUCE L 165/27 del 19 giugno 1992.

51. Direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997, sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità

attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), in GUCE L 199/32 del 26 luglio 1997.

52. Direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 1998, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni, in GUCE L 101/22 del 1° aprile 1998.

di determinare le condizioni del mercato, soprattutto in ragione della sua precedente posizione di operatore monopolista nelle telecomunicazioni, nonché del suo attuale ruolo di fornitore unico del servizio universale a livello nazionale. Anche nel caso di Telecom Italia Mobile, non appare esservi alcun dubbio circa la posizione di prevalenza che tale organismo detiene nella fornitura di servizi mobili basati sulle tecnologie attualmente disponibili in Italia. I dati forniti dagli stessi operatori dimostrano che entrambe le società detengono, al di là della specifica quota di mercato, una posizione di assoluto rilievo con riferimento ai servizi di interconnessione.

Per quanto concerne la società Omnitel Pronto Italia, in passato non ritenuta operatore con notevole forza di mercato nell'offerta dei sistemi di comunicazione mobili, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'opinione dell'Autorità di regolamentazione secondo la quale sussistono attualmente le condizioni richieste per la notifica, in quanto Omnitel ha conseguito un sostanziale rafforzamento della propria posizione di mercato, sia a seguito della crescita degli abbonati, sia in relazione all'incremento della redditività delle attività svolte. Con riferimento ai servizi di interconnessione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sostenuto che Omnitel ha ormai acquisito una significativa capacità di influenzare le condizioni di offerta dei servizi di interconnessione, pur avendo iniziato le proprie attività commerciali successivamente a Telecom Italia Mobile. Al riguardo, il potere in capo a ciascun operatore radiomobile di imporre determinate condizioni economiche per la terminazione delle comunicazioni sui propri numeri è apparso più rilevante di quanto indicato dalle sole quote di mercato, in ragione della crescente diffusione dell'uso di tecnologie mobili tra la clientela e della crescita del peso di tali servizi nell'ambito del settore delle telecomunicazioni, nonché dell'impossibilità di sostituire la terminazione sul numero mobile qualora si voglia comunicare con l'abbonato corrispondente. Inoltre, è stato osservato che Omnitel dispone ormai di una rete nazionale con copertura completa, di un significativo numero di frequenze e ha raggiunto una dimensione di fatturato, nonché una condizione di equilibrio economico e finanziario, tali da rendere la società uno dei principali operatori nei mercati italiani e europei delle telecomunicazioni. Infine, in relazione ai mezzi di accesso agli utenti finali, Omnitel è riuscita ad assicurarsi una crescente base di abbonati, anche attraverso la continua estensione della propria rete di distribuzione e la proposta di nuove iniziative commerciali.

Pertanto, stante la circostanza che l'evoluzione del settore delle telecomunicazioni appare caratterizzata dalla necessità di limitare il numero di ingressi sulla base delle frequenze disponibili, l'Autorità, al fine di favorire il corretto funzionamento del mec-

canismo concorrenziale, ha auspicato che entrambi i maggiori operatori radiomobili fossero notificati come soggetti con notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione.

Infine, con riferimento alle caratteristiche strutturali del mercato delle comunicazioni mobili, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che, a seguito della notifica di Tim e Omnitel come organismi aventi notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione, venga previsto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il termine entro il quale a tali soggetti è fatto obbligo di garantire l'applicazione, nella rete di accesso, di funzioni quali la selezione dell'operatore ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del decreto ministeriale 25 novembre 1997 sulle licenze individuali, per quanto compatibile con la fattibilità tecnica. Tale obbligo permetterebbe, infatti, di introdurre un maggior grado di concorrenza nello sfruttamento delle due grandi reti radiomobili già disponibili in Italia e aumenterebbe, inoltre, le possibilità di scelta della clientela in materia di chiamate a lunga distanza e internazionali, nonché nell'ambito dei servizi a valore aggiunto.

Parere in materia di prezzi delle comunicazioni fisso-mobile

Nel dicembre 1999, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso un parere in merito allo schema di provvedimento riguardante l'interconnessione di terminazione verso le reti radiomobili e i prezzi delle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete di Telecom Italia.

Nel parere, l'Autorità ha in linea generale espresso il proprio apprezzamento per il percorso regolamentare delineato dallo schema di provvedimento, il quale, attraverso una nuova struttura delle condizioni economiche per le comunicazioni fisso-mobile, eliminava una serie di gravi distorsioni della concorrenza che in passato avevano caratterizzato la fornitura di tale servizio. In tal senso, sono apparse di particolare rilevanza le misure adottate sia per l'eliminazione della difformità fra le fasce orarie per le chiamate fisso-mobile e le altre comunicazioni da rete fissa, che quelle per l'eliminazione della distinzione del prezzo delle chiamate fisso-mobile in funzione del profilo tariffario scelto dall'utente mobile chiamato (affari o residenziale). Inoltre, in considerazione dei comportamenti collusivi da parte degli operatori mobili emersi nel procedimento TIM-OMNITEL, è apparso di particolare rilievo sotto il profilo della concorrenza un ulteriore aspetto, consistente nella prevista variazione del prezzo praticato al pubblico in funzione del costo di terminazione sottostante. L'Autorità ha auspicato l'adozione di tutte le misure necessarie per assicurare l'efficacia del meccanismo delineato, in particolare fornendo al consumatore una completa informazione relativa alla composizione del prezzo pagato, tale da mettere in luce i diversi prezzi di terminazione praticati dai vari operatori mobili. A tal fine, l'Autorità ha suggerito l'ado-

zione di misure che obblighino l'operatore Telecom Italia, in quanto responsabile della definizione del prezzo, a individuare chiaramente nella fatturazione all'utenza le diverse componenti di quest'ultimo.

In relazione alla definizione delle condizioni economiche per le comunicazioni originate da rete fissa di Telecom Italia e terminate sulle reti mobili dei due gestori Tim e Omnitel, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'approccio seguito dall'Autorità di regolamentazione, consistente nell'individuazione e trattazione distinta della componente di quota spettante all'operatore fisso e di quella di terminazione dell'operatore mobile, nonché la valutazione circa la scarsa concorrenzialità del servizio offerto che giustifica la necessità di un iniziale intervento regolamentare diretto. Sotto il primo profilo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato la necessità che il valore della quota spettante a Telecom Italia, compatibile con gli obiettivi regolamentari di tutela del consumatore e con quelli di uno sviluppo efficiente, si collochi a un livello che non implichi un divario eccessivamente ampio rispetto al costo complessivo del servizio, desumibile sulla base dei costi di utilizzo della rete e dei costi commerciali, incrementato di un normale margine di profitto. Pertanto, il livello di quota spettante all'operatore fisso indicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, pari a 110 lire/minuto come media dei valori di picco e fuori picco, livello inferiore a quello praticato da Telecom Italia, è apparso suscettibile di ulteriore riduzione. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha inoltre auspicato che, operata una prima definizione in via regolamentare del livello massimo di quota spettante all'operatore fisso, per il futuro tale componente del prezzo del servizio di telecomunicazione fisso-mobile offerto da Telecom Italia sia considerata assoggettabile a una regolamentazione di tipo *price-cap*, che consenta il trasferimento all'utente finale dei guadagni di efficienza dell'impresa.

In merito alla determinazione del prezzo massimo di terminazione dei gestori mobili Tim e Omnitel, individuato dall'Autorità di regolamentazione in 360 lire/minuto, come livello medio fra valori di picco e fuori picco, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel constatare l'eccessiva elevatezza di tale componente del prezzo rispetto ai valori europei, ha suggerito l'adozione, quale valore di riferimento per la definizione di un prezzo di terminazione orientato al costo, dei prezzi di terminazione praticati dagli altri gestori mobili europei nel corso del 1999, valore che risulta collocarsi al di sotto delle 300 lire/minuto.

Parere in merito alla modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento Telecom Italia

Nel febbraio 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso un parere in relazione allo schema di provvedimento riguardante

la valutazione e la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del luglio 1999.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso apprezzamento per le disposizioni del provvedimento dirette all'introduzione di nuovi servizi, quali ad esempio l'accesso ai servizi di emergenza e di pubblica utilità a livello di Stadid di Gruppo Urbano (SGU), nonché all'esplicitazione di maggiori informazioni in merito alla fornitura di alcuni servizi previsti nell'Offerta, come nel caso del servizio di installazione di apparecchiature presso le centrali di Telecom Italia e dei servizi Numero Unico e Numero Personale. Analoga soddisfazione ha espresso l'Autorità in ordine alle disposizioni volte a modificare le condizioni tecniche ed economiche per la fornitura di alcuni servizi, che erano già state in precedenza individuate come ostative allo sviluppo della concorrenza, nell'ambito dei precedenti pareri resi in materia di Offerta di interconnessione⁵³. Tra queste, particolare rilievo assume la disposizione secondo la quale le condizioni economiche previste da Telecom Italia per il traffico internazionale uscente devono essere applicate in maniera uniforme a tutti gli operatori in relazione ai costi sostenuti dalla stessa Telecom Italia, in conformità al principio in base al quale l'impresa notificata come avente notevole forza di mercato non può applicare condizioni economiche di interconnessione differenziate in relazione ai volumi di traffico.

Nella segnalazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare, tuttavia, che alcuni specifici aspetti dello schema di provvedimento potrebbero non essere idonei a favorire un corretto funzionamento del mercato. Innanzitutto, l'Autorità ha ribadito la necessità di procedere simultaneamente, entro il 31 maggio 2000, sia alla definizione dei criteri per la realizzazione di una nuova struttura di interconnessione indipendente dall'architettura di rete di Telecom Italia, che all'individuazione di un criterio di determinazione di prezzi di interconnessione basato effettivamente sulla distanza chilometrica, in quanto solo quest'ultimo criterio appare suscettibile di garantire un maggior orientamento al costo delle tariffe di interconnessione e un più razionale impiego dell'infrastruttura di Telecom Italia da parte degli operatori interconnessi.

L'Autorità ha inoltre osservato che il criterio in base al quale i prezzi dei servizi d'interconnessione proposti da Telecom Italia devono essere allineati con i valori definiti dalla "migliore prassi corrente", previsto in attesa della verifica del sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile adottato da Telecom Italia, per quanto coerente

53. PARERE SULL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA, Bollettino n. 5/1998; PARERE IN MERITO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERCONNESSIONE, Bollettino n.

21/1998; PARERE SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA, Bollettino n. 46/1998.

con quanto indicato nell'ambito della Raccomandazione della Commissione europea 98/195/CE⁴, costituisce una metodologia di carattere transitorio e, pertanto, non appare nel lungo periodo un sistema idoneo a garantire una effettiva corrispondenza tra i prezzi e i costi dell'operatore notificato.

Al riguardo, l'Autorità ritiene necessario che si pervenga a una verifica della contabilità dei costi di Telecom Italia entro un termine stringente, al fine di permettere alla stessa Telecom Italia di predisporre l'Offerta per l'anno 2000 ricorrendo a una metodologia basata sui costi effettivamente sostenuti.

In tale senso, con riferimento alla disposizione con la quale si è disposta l'emanazione entro il 31 maggio 2000 di un provvedimento che fissi i criteri per la definizione di un sistema di calcolo basato sui costi correnti, l'Autorità ha ritenuto opportuno che, ove possibile, tale sistema rappresenti la base per la predisposizione dell'Offerta di Telecom Italia valida per l'anno 2000.

Parere sulla contribuzione al fondo per il finanziamento del servizio universale di telefonia

Nel giugno 1999 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, facendo seguito alla richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha predisposto un parere riguardante il meccanismo di contribuzione al fondo per il finanziamento del costo degli obblighi del servizio universale di telefonia.

L'Autorità ha, in primo luogo, ribadito le posizioni in materia di finanziamento del costo del servizio universale già espresse in precedenti segnalazioni⁵, riaffermando in particolare la necessità di evitare l'imposizione di misure regolamentari tali da incrementare il già forte divario fra la posizione di mercato dell'ex monopolista e quella dei nuovi operatori. Inoltre, in relazione al finanziamento del costo netto del servizio universale, l'Autorità ha osservato che in una fase iniziale di apertura del mercato della telefonia nazionale, l'impresa ex monopolista ben può continuare a sussidiare le prestazioni relative alle aree o ai clienti non remunerativi tramite i proventi derivanti dalle attività redditizie. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità non ha ritenuto sussistenti le condizioni per l'applicabilità di un meccanismo di contribuzione al fondo per il servizio universale per l'anno 1998.

Peraltro, l'Autorità ha manifestato alcune perplessità sulla stessa esistenza di un costo netto del servizio universale, osservando come la regolamentazione introdotta in altri paesi comunitari escluda, in via definitiva, una contribuzione al servizio universale. Ciò in quanto i benefici indiretti derivanti alle imprese dall'essere incaricate della fornitura del servizio universale sembrerebbero compensare i costi da questa generati. In ogni caso, posto che in Italia la disciplina vigente⁶ prevede la possibi-

lità per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di introdurre di anno in anno un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo per le nuove imprese operanti nel settore, è stato auspicato che il meccanismo si basi sull'individuazione di una quota minima di operatività di ciascun soggetto nuovo entrante nel mercato, al di sotto della quale questo dovrebbe essere esentato dalla contribuzione a un eventuale costo netto del servizio universale. Un simile sistema reca, infatti, il vantaggio di una relativa semplicità di applicazione e garantisce un trattamento uniforme per tutti gli operatori. La soglia di esenzione dalla contribuzione dovrebbe rappresentare la quota minima sulla base della quale sia ipotizzabile una qualche incidenza della pressione concorrenziale realizzata dai nuovi operatori nei confronti del fornitore del servizio universale. A tale riguardo, l'Autorità ha reputato che, nel contesto italiano, tale quota non dovrebbe assumere un valore inferiore a quello del 4% individuato nel caso tedesco. Secondo l'Autorità, la definizione di una soglia di esenzione a favore dei nuovi operatori dovrebbe, tuttavia, essere accompagnata dalla previsione di una partecipazione alla fornitura del servizio universale nelle aree o ai clienti che il fornitore incaricato si dichiara indisponibile a continuare a servire.

Per quanto concerne l'identificazione dei soggetti deputati alla fornitura del servizio universale, l'applicazione di un meccanismo di selezione dei soggetti interessati che si fondi su criteri competitivi appare, come già dimostrato in altri Paesi, il più adatto a garantire la massimizzazione dell'efficienza, sotto il profilo dei costi e della qualità dei servizi offerti.

Infine, con particolare riferimento alla contribuzione da parte degli operatori radiomobili, contemplata esplicitamente dalla regolamentazione vigente, l'Autorità ha ribadito che l'obbligo di partecipare agli eventuali costi netti del servizio universale appare determinato, in ultima analisi, dal grado di utilizzo della rete pubblica commutata per la fornitura di servizi in concorrenza con il servizio di telefonia fissa. Ne consegue, secondo l'Autorità, la necessità, in via preliminare rispetto all'introduzione di un obbligo di contribuzione a carico dei gestori radiomobili, di una verifica dell'effettivo rapporto di concorrenza esistente fra servizi di telefonia fissa e mobile, nonché del completamento del processo di convergenza fra servizi fissi e mobili.

54. Raccomandazione 98/195/CE della Commissione, dell'8 gennaio 1998, sull'interconnessione in un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato, in GUCE L 73/42 del 12 marzo 1998.

55. Cfr. CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1995; RIFORMA DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI, Bollettino n. 34-35/1996; RECEPIMENTO

DI DIRETTIVE COMUNITARIE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 16/1997; DISPOSIZIONI PER IL RILASCIO DI LICENZE INDIVIDUALI NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1997; SCHEMA DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE, Bollettino n. 20/1998.

56. Decreto ministeriale 10 marzo 1998.

SERVIZI POSTALI

Evoluzione della normativa

La disciplina normativa relativa ai servizi postali è stata significativamente innovata di recente con l'emanazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio". Il decreto disciplina i temi di maggior rilievo sotto il profilo della liberalizzazione delle attività nel settore postale, definendo l'ambito del servizio universale, l'estensione della riserva, le modalità di svolgimento dei servizi da parte degli operatori postali privati, l'obbligo della separazione contabile tra servizi riservati e non riservati per il fornitore del servizio universale.

L'ambito del servizio universale comprende le prestazioni di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 chilogrammi, dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi e i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati⁵⁷. Tali prestazioni, di qualità determinata, devono essere fornite permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

Sulla base della disposizione transitoria di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto, la fornitura del servizio universale è affidata alla società Poste Italiane per un periodo, comunque non superiore a quindici anni, da determinarsi a opera del Ministero delle Comunicazioni nella sua qualità di autorità di regolamentazione del settore postale. Solo al termine del regime transitorio stabilito dalla citata normativa, il Ministero delle Comunicazioni procederà alla scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto.

Il decreto opera una significativa ristrutturazione dell'ambito della riserva dei servizi postali, modificando i criteri di identificazione dei servizi riservati e ampliandone la categoria. In particolare, l'estensione della riserva, finalizzata ad assicurare il finanziamento del servizio universale (articolo 4, comma 1), viene individuata sulla base di criteri legati al prezzo della prestazione e al peso dell'oggetto e non invece, come nel regime precedente, al contenuto degli invii. Infatti, il citato articolo prevede che "al fornitore del servizio universale ... possono essere riservati la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di *invii di corrispondenza* interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata a un invio di cor-

rispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida, a condizione che il peso degli oggetti sia inferiore a 350 grammi”⁵⁸.

Nella definizione degli invii di corrispondenza rientra ogni “comunicazione in forma scritta, anche generata mediante l’ausilio di mezzi telematici, su supporto materiale di qualunque natura ... con esclusione di libri, cataloghi, quotidiani, periodici e similari”⁵⁹.

In sostanza, rispetto al regime precedentemente in vigore, il decreto opera un sostanziale ampliamento dei servizi che possono essere soggetti a riserva di attività, ricomprendendo *tout court* il recapito degli invii di corrispondenza generati telematicamente (la cosiddetta posta elettronica ibrida) e la posta transfrontaliera sia in entrata che in uscita, nonché tutta la corrispondenza non epistolare che rientri nei limiti di peso e prezzo.

I servizi postali ricompresi nell’esclusiva, in virtù della disposizione recante norme transitorie (articolo 23 del decreto) sono temporaneamente riservati al fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane Spa, fino al 31 dicembre 2000; con decorrenza dal 1° gennaio 2001 l’autorità di regolamentazione (il Ministero delle Comunicazioni) determinerà l’ambito della riserva in funzione delle esigenze di mantenimento del servizio universale.

L’articolo 13 dispone che le tariffe dei servizi riservati sono fissate dall’autorità di regolamentazione nella misura massima, così come i prezzi dei servizi non riservati compresi nel servizio universale.

Il citato decreto prevede, inoltre, un’articolata disciplina transitoria a norma della quale “[...] gli invii postali non facenti parte dell’esclusività postale secondo la disciplina vigente prima dell’en-

57. Vale rammentare come nella preesistente regolamentazione nazionale la disciplina del servizio universale fosse inserita solo nell’ambito del Contratto di Programma stipulato, sulla base dell’articolo 8 della legge 29 gennaio 1994, n. 71, il 17 gennaio 1995 tra EPI e il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e destinato a individuare le attività e i servizi che l’Ente Poste deve obbligatoriamente svolgere e a prevedere gli obiettivi di recupero della qualità dei servizi e di contenimento dei costi. In particolare, alcuni servizi considerati universali rientravano nel regime di riserva, mentre altri esulavano dall’ambito dell’esclusiva. Tra i servizi universali e riservati erano incluse: “tutte le corrispondenze ordinarie, assicurate, raccomandate o comunque autenticate e certificate in qualsiasi forma, i telegrammi, i telex e i ser-

vizi di telematica pubblica svolti attraverso gli uffici postali, nonché i relativi servizi di certificazione, autenticazione e protezione” (articolo 1).

58. In Italia, tale limite corrisponde a 6.000 lire ed è calcolato con riferimento alla tariffa dell’invio tramite corriere prioritario, pari a 1.200 lire.

59. Inoltre rientra nella riserva, fermi restando i limiti di prezzo e di peso, “la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante utilizzo di tecnologie telematiche”, come la posta elettronica ibrida (articolo 4, comma 4). Indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, rientrano nella riserva gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie (riguardanti l’attività della pubblica amministrazione e le gare di evidenza pubblica).

trata in vigore del presente decreto sono esclusi dall'area di riserva di cui all'articolo 4 fino alla individuazione, da parte dell'Autorità di regolamentazione, degli invii la cui inclusione nella riserva si rende necessaria sulla base della verifica degli oneri di servizio universale gravanti sul fornitore secondo i criteri di separazione contabile di cui all'articolo 7, e comunque per un periodo non inferiore a sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto [6 febbraio 2000] [...]”⁶⁰. L'Autorità di regolamentazione dovrà pronunciarsi al riguardo “entro il 31 dicembre 1999 ovvero entro quattro mesi dalla data di presentazione da parte della società Poste Italiane dei dati necessari a effettuare la verifica degli oneri del servizio universale” (articolo 23, comma 7, del decreto).

Il Ministero delle Comunicazioni, nella delibera 2 febbraio 2000 recante la disciplina dell’“Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale”⁶¹, ha stabilito che l'area riservata ai fini del mantenimento del servizio universale comprende la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, compresi quelli generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, il cui prezzo sia inferiore a lire 6.000 e il cui peso sia inferiore a 350 grammi. A seguito dell'entrata in vigore della richiamata delibera, pertanto, gli invii postali non facenti parte del regime di esclusiva secondo la disciplina prima vigente sono assoggettati a riserva se rientrano nei limiti di peso e prezzo definiti.

Con riguardo alla disciplina normativa previgente, vale sottolineare come, sulla base del Codice Postale⁶² (articolo 1), l'ambito dei servizi postali soggetti a monopolio, individuato in base al contenuto dell'oggetto inviato, comprendesse solo la raccolta, il trasporto e la distribuzione della “corrispondenza epistolare”, ovvero qualsiasi invio chiuso, a eccezione dei pacchi, e qualsiasi invio aperto contenente comunicazioni di carattere attuale e personale⁶³. Era pertanto svolto in regime di libera concorrenza il servizio di raccolta, trasporto e recapito di “corrispondenza non epistolare”, comprendente tutti gli invii “aperti” non contenenti comunicazioni di carattere attuale e personale, quali ad esempio, le fatture commerciali e le stampe periodiche e non periodiche. I servizi di trasporto di pacchi e colli finì a un peso di 20 chilogrammi, originariamente assoggettati a monopolio, erano già stati liberalizzati a seguito dell'approvazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, collegata alla legge finanziaria per il 1997⁶⁴.

L'offerta al pubblico dei servizi postali non riservati, vale a dire tutte le attività postali (la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distri-

buzione) relative agli invii di corrispondenza interna e transfrontaliera di peso e prezzo rispettivamente uguale o superiore a 350 grammi e 6000 lire, è soggetta al rilascio di una licenza individuale o autorizzazione generale, a seconda che i servizi rientrino o meno nel campo di applicazione del servizio universale. Il decreto prevede l'adozione, da parte del Ministero delle Comunicazioni, di regolamenti recanti la disciplina e le procedure connesse al rilascio di licenze individuali e autorizzazioni. Tali regolamenti sono stati emanati entrambi in data 4 febbraio 2000⁶⁵. Il rilascio di una licenza individuale è previsto nel caso di offerta al pubblico di servizi non riservati, rientranti nel campo di applicazione del servizio universale, come definito nel decreto legislativo di attuazione della direttiva. Si tratta, in particolare, della raccolta, del trasporto, dello smistamento e della distribuzione di invii postali di peso compreso tra 350 grammi e 2 chilogrammi o di prezzo superiore a 6.000 lire, di pacchi postali fino a 20 chilogrammi, nonché di invii raccomandati e/o assicurati rientranti negli stessi limiti di peso e prezzo e che non siano attinenti a procedure amministrative e giudiziarie. Nel caso di offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel campo di applicazione del servizio postale universale, è previsto il conseguimento di un'autorizzazione, anch'essa rilasciata dal Ministero delle Comunicazioni, in qualità di autorità di regolamentazione per il settore postale.

Gli articoli 4 e 29 del Codice Postale prevedevano la facoltà di rilasciare concessioni ai privati per lo svolgimento di determinati servizi postali, quali ad esempio l'accettazione e il recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenien-

60. Fanno tuttavia eccezione alla disciplina transitoria gli invii di posta generati telematicamente, in ordine alla fase di recapito, e la posta transfrontaliera, per i quali è immediatamente applicabile il regime di esclusiva di cui all'articolo 4 del decreto.

61. Tale deliberazione è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 febbraio 2000 ed entrata in vigore, in assenza di specifiche disposizioni, trascorsi quindici giorni (20 febbraio 2000).

62. Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156.

63. Così il disposto dell'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1982, n. 655, recante "Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni".

64. In base all'articolo 2, comma 19, di tale legge, "E' soppressa l'esclusività postale dei servizi di trasporto di pacchi e colli previsti dall'articolo 1 del Testo Unico approvato con

decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156". Con riferimento al regime di offerta dei servizi postali, la medesima disposizione prevede che "i servizi postali e di pagamento per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale sono svolti dall'Ente poste italiane e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza. In relazione a tali servizi cessa, con decorrenza dal 1° gennaio 1997, ogni forma di obbligo tariffario o sociale posto a carico dell'Ente poste italiane nonché ogni forma di agevolazione tariffaria relativa a utenti che si avvalgono del predetto Ente, definite dalle norme vigenti".

65. Si tratta del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 73, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale" e del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 75, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni nel settore postale".

za, nonché il recapito con mezzi propri (autoprestazione) da parte di banche, ditte, enti e istituti delle proprie corrispondenze epistolari entro il comune di residenza. Inoltre, erano previste alcune specifiche eccezioni all'esclusività postale, indicate all'articolo 41 del Codice Postale e all'articolo 25 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 655/82⁶⁶, come la possibilità di effettuare la raccolta, il trasporto e la consegna della corrispondenza epistolare da parte di privati a fronte del pagamento di diritti postali all'amministrazione, con affrancatrice o francobolli annullati (cosiddetto "corso particolare").

In merito alle concessioni esistenti, l'articolo 23 del decreto legislativo n. 261/99 prevede che le concessioni rilasciate ai sensi dell'articolo 29, numero 1, del Codice Postale, per l'accettazione e il recapito di corrispondenze epistolari (per espresso) entro il comune di provenienza, siano valide fino al 31 dicembre 2000 e siano estese all'ambito della riserva definita nel decreto stesso. Le concessioni rilasciate, invece, a norma dell'articolo 29, numero 2, del Codice Postale, a soggetti che operano in regime di autoprestazione, sono state considerate valide per sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, ovvero fino al 6 febbraio 2000. A seguito pertanto dell'entrata in vigore del decreto, l'offerta di servizi riservati sarà realizzata esclusivamente dal fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane, salvo la proroga temporanea, fino al 31 dicembre 2000, della validità delle concessioni rilasciate a privati, ai sensi della normativa contenuta nel Codice Postale, per le attività di accettazione e recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenienza.

Il decreto ha previsto che il fornitore del servizio universale debba, entro il 10 febbraio 2000, istituire un sistema di separazione contabile tra servizi riservati e non riservati. Inoltre, la contabilità per i servizi non riservati deve essere ulteriormente distinta tra quelli che rientrano nel servizio universale e quelli che non ne fanno parte. Nelle intenzioni del legislatore, la separazione contabile dovrebbe rispondere a diverse finalità: evitare sussidi incrociati tra servizi riservati e non; verificare l'orientamento ai costi delle tariffe e dei prezzi applicati; accertare la necessità o meno del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale di cui all'articolo 10 del decreto⁶⁷.

Con riguardo al principio della separazione contabile, già oggetto di uno specifico obbligo assunto da Epi nel Contratto di Programma (articolo 11), si ricorda come anche la legge n. 662/96 (articolo 2, comma 19) disponesse un obbligo per Poste Italiane a partire dal 1997 di "tenere registrazioni contabili separate, isolan-

do in particolare i costi e i ricavi collegati alla fornitura dei servizi erogati in regime di monopolio legale da quelli ottenuti dai servizi prestati in regime di libera concorrenza". In proposito, il decreto legislativo, in presenza di una norma che già disciplinava la materia, ha introdotto come termine per l'adempimento dell'obbligo di separazione contabile il 10 febbraio 2000, sulla base della circostanza che le disposizioni in esame prevedono una modifica dell'area di riserva.

Parere sul servizio di posta elettronica ibrida epistolare

L'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha espresso il proprio parere in relazione allo schema di regolamento del Ministero delle Comunicazioni inerente alla disciplina del "servizio di posta elettronica ibrida"⁶⁸.

**Gli interventi
dell'Autorità**

L'attività di posta elettronica ibrida si articola in quattro fasi: accettazione in forma elettronica, smistamento telematico, stampa e imbustamento e, infine, recapito in forma cartacea del messaggio. L'Autorità ha argomentato che tale servizio costituisce un mercato specifico e innovativo, che si differenzia oggettivamente dal servizio postale di base. In particolare, l'operatore di posta elettronica ibrida svolge per ciascuna fase del processo prestazioni aggiuntive che conferiscono, rispetto al servizio di base, uno specifico valore aggiunto (ad esempio la priorità di consegna, il controllo dell'iter della comunicazione, la rilevazione statistica degli invii, il riscontro dei pagamenti delle fatture commerciali, la modifica della destinazione e del destinatario, nonché la memorizzazione degli inoltri recapitati). Inoltre, anche nel caso di affidamento a terzi di alcune fasi del processo produttivo, l'operatore mantiene la responsabilità centralizzata della fornitura del servizio e, grazie alla gestione unitaria dello stesso, è in grado di offrire i summenzionati servizi aggiuntivi alla clientela.

66. Al riguardo si fa riferimento, tra l'altro, al trasporto di lettere effettuato occasionalmente da privati senza fine di lucro, al trasporto di valori fatti eseguire dalle banche tramite propri agenti e al trasporto di corrispondenze epistolari nell'ambito di comuni ove non esistono uffici postali.

67. Infatti, l'accertamento in ordine alla necessità e alla misura della contribuzione verrà effettuato dall'autorità di regolamentazione sulla base dei costi di gestione del servizio universale risultanti dalla separazione contabile, nonché "con riferimento anche ai

costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell'Unione europea ..." (articolo 10, comma 3). L'eventuale versamento dovrà essere effettuato "entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello a cui si riferiscono i dati contabili" (articolo 10, comma 4).

68. Il provvedimento non ha avuto seguito. Successivamente, tuttavia, il Ministro delle Comunicazioni ha emanato il decreto 18 febbraio 1999, che consente l'esercizio transitorio del servizio di recapito degli invii di posta elettronica ibrida.

In conformità a un consolidato orientamento della giurisprudenza comunitaria, l'Autorità ha quindi precisato che l'interesse pubblico può giustificare l'esistenza dell'esclusiva limitatamente al servizio postale di base, come previsto dall'articolo 1 del Codice postale (decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), ed esclusivamente per i servizi tradizionali di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare. Ne consegue che il servizio di posta elettronica ibrida dovrebbe ritenersi liberalizzato, anche alla luce del fatto che nessuna fonte normativa nazionale vigente dispone che il servizio in questione sia assoggettato a monopolio legale.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha in primo luogo ritenuto non giustificata la disposizione dello schema di regolamento che stabiliva che il recapito della posta elettronica ibrida di carattere epistolare potesse essere svolto esclusivamente dalla società Poste Italiane. Inoltre, alla luce delle caratteristiche che qualificano l'attività di posta elettronica ibrida come servizio specifico che soddisfa esigenze particolari dell'utenza, scindibili dal servizio postale tradizionale, l'Autorità ha considerato non giustificata la disposizione che conferisce all'operatore di posta elettronica ibrida epistolare la qualifica di fornitore di un servizio universale. Infatti, secondo l'Autorità, il servizio di posta elettronica ibrida non deve essere ricompreso nell'ambito del servizio universale, in quanto esso non soddisfa un bisogno generalizzato della collettività, ma risponde alla domanda particolare di una specifica categoria di clienti, quale l'utenza affari, e pertanto non risulta sottoposto ai vincoli che caratterizzano il servizio postale tradizionale.

In relazione allo schema di regolamento, l'Autorità ha altresì sottolineato l'incertezza in merito alla delimitazione delle aree territoriali e alla determinazione delle tariffe, nonché l'effetto discriminatorio derivante dalla disposizione in base alla quale le Poste Italiane Spa curano il ritiro della posta elettronica ibrida degli operatori privati solo se sono superati determinati volumi minimi di invii.

Parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria sui servizi postali

Con un parere reso al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, nel maggio 1999, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle disposizioni contenute in uno schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 97/67/CE concernente i servizi postali⁶⁹. Tali disposizioni prevedevano in particolare che l'ambito della riserva in Italia fosse il più ampio possibile tra quelli consentiti dalla direttiva.

Nel parere, l'Autorità ha osservato come questo approccio nello specifico contesto italiano si risolvesse in un allargamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi postali precedentemente offerti in concorrenza, quali, in particolare, la distribuzione delle fatture commerciali, della pubblicità diretta e della corrispondenza non epistolare in genere. Tali servizi sono quelli principalmente richiesti dalle imprese e le cui condizioni di qualità ed efficienza incidono in modo diretto e significativo sul funzionamento del sistema produttivo italiano. L'Autorità ha espresso preoccupazione nei confronti dell'allargamento di tale riserva, sottolineando che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE non consente di estendere l'area della riserva del settore postale dei singoli Stati membri, salvo che vi sia una fondata giustificazione relativa alla necessità di assicurare l'equilibrio finanziario del soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.

Con riferimento alle disposizioni normative contenute nello schema di decreto, l'Autorità ha formulato alcuni ulteriori rilievi. L'articolo 3 dello schema di decreto in esame, nello specificare i contenuti del servizio universale, stabilisce che esso comprende, tra l'altro, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi. La scelta di tale limite quantitativo, pari a quello massimo previsto dalla direttiva, comporta un onere addizionale per il fornitore del servizio universale, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre a ricadere sugli operatori concorrenti attraverso il previsto meccanismo di compensazione finanziaria. Inoltre, la disposizione di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto stabilisce che il controllo della qualità del servizio universale sia svolto dall'autorità di regolamentazione, ma non contiene alcuna previsione in merito all'obbligo di informativa agli utenti da parte del fornitore del servizio universale sulle caratteristiche dei servizi offerti, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità, come è invece previsto dall'articolo 6 della direttiva. Infine, nel testo in esame, a differenza di quanto previsto dagli articoli 16 e 17 della direttiva, non vi è alcun riferimento all'obbligo dell'autorità di regolamentazione di garantire almeno una volta l'anno la pubblicizzazione dei risultati, nonché di adottare le eventuali misure correttive. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che tradizional-

69. Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi posta-

li comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, in GUCE L 15/14 del 21 gennaio 1998.

mente i livelli qualitativi del servizio postale universale risultano in Italia ben inferiori ai valori medi raggiunti nei principali Stati europei e che, pertanto, attraverso il recepimento della direttiva avrebbe dovuto essere colta l'occasione per dare un impulso positivo al raggiungimento di obiettivi di qualità.

L'articolo 4 dello schema di decreto stabilisce che rientra nella riserva la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, come la posta elettronica ibrida, entro i previsti limiti di prezzo. Al riguardo, nella segnalazione inviata in data 27 novembre 1998 al Ministro delle Comunicazioni, l'Autorità aveva già avuto modo di osservare che l'attività di posta elettronica ibrida, costituendo un servizio unitario a valore aggiunto che non può considerarsi una mera evoluzione del servizio tradizionale in ragione della prevalenza delle prestazioni addizionali fruibili nell'ambito di ciascuna fase, non presenta le caratteristiche atte a giustificare un regime di monopolio legale.

Infine, con riferimento all'articolo 10 dello schema di decreto che istituisce il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale al quale sono tenuti a contribuire, entro la misura massima del 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, sia i titolari di licenza individuale che i titolari di autorizzazione generale, l'Autorità ha osservato che la determinazione del contributo non è correlata ai dati risultanti da una contabilità separata, la cui predisposizione, da parte del fornitore del servizio universale, è prevista dallo schema di decreto entro il 10 febbraio 2000. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che in presenza di un rinvio degli obblighi di separazione contabile non si proceda all'immediata costituzione del fondo di compensazione. L'Autorità ha inoltre osservato come la previsione di un obbligo di contribuzione anche per i soggetti titolari di autorizzazione generale non trovi giustificazione nelle ragioni sottostanti la costituzione del fondo di compensazione e neppure nella normativa comunitaria. L'articolo 9 della direttiva prevede infatti un obbligo di contribuire al fondo solo per i soggetti titolari di licenza individuale per la fornitura di servizi non riservati rientranti nell'ambito del servizio universale, che sono tenuti alla salvaguardia del servizio universale. Diversamente, i titolari di autorizzazioni generali per la prestazione di attività non riservate e non rientranti nell'ambito del servizio universale non sono tenuti al finanziamento dello stesso. Infine, per quanto concerne l'onere di contribuzione al fondo di compensazione, l'Autorità ha rilevato che la misura massima di contribuzione, pari al 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, appare fortemente penalizzante per gli operatori nuovi entranti, i quali in altri ordinamenti sono stati esentati dall'onere