



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 662/15/CONS CONFERMA DELLA DELIBERA 396/15/CONS

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 1 dicembre 2015;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la direttiva n. 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, *concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*” (di seguito denominato *d.lgs. n. 261/1999*);

VISTO il *Contratto di programma 2009-2011 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A.*, approvato con legge 12 novembre 2011, n.183, e, in particolare, l’art. 2, comma 7;

VISTO l’art. 21 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, come convertito dalla legge del 22 dicembre 2011, n. 214, che conferisce all’Autorità i poteri previamente attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, (di seguito denominata *Legge di stabilità*) recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale*” e, in particolare:

– l’art. 1, comma 277, ove si dispone che il nuovo contratto di programma per il quinquennio 2015-2019 possa prevedere l’introduzione di “*misure di razionalizzazione del servizio*” al fine di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti e di assicurare la sostenibilità dell’onere del servizio universale;

– l’art. 1, comma 278, che inserisce all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 261/1999, dopo la lettera f), le seguenti:

- *f-bis*) “*invio di posta prioritaria*”: servizio espresso di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono fissati obiettivi

medi per il recapito da effettuare entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltrare nella rete pubblica postale;

- f-ter) “invio di corrispondenza ordinaria”: servizio base di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono fissati obiettivi medi per il recapito da effettuare entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltrare nella rete pubblica postale;

- l'art. 1, comma, 279, ove si dispone che “*Gli obiettivi percentuali medi di recapito dei servizi postali universali sono riferiti al recapito entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltrare nella rete pubblica postale, salvo quanto previsto per gli invii di posta prioritaria. Il fornitore del servizio universale è tenuto ad adottare modalità operative di esecuzione del servizio universale tali da garantire l'ottimizzazione dei processi, anche tenendo conto dello sviluppo tecnologico e digitale, in coerenza con gli obiettivi di qualità propri di ciascuno dei servizi*”;

- l'art. 1, comma 280, ove si dispone che “*Tenuto conto della necessità ed urgenza di consentire agli utenti di usufruire di ulteriori servizi postali universali e di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze legate all'offerta e qualità del servizio stesso in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche al fine di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale in relazione alle risorse pubbliche disponibili come definite alla lettera b) del comma 274, provvede, ricevuta la proposta presentata dal fornitore del servizio universale, entro sessanta giorni a decorrere dalla data di comunicazione della proposta stessa, a deliberare nuovi obiettivi statistici di qualità e una nuova determinazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali, individuando soluzioni che consentano la maggiore flessibilità nello stabilire le tariffe in correlazione all'andamento dei volumi di traffico*”;

VISTA la delibera n. 396/15/CONS del 20 luglio 2015;

VISTA la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (S2358), pervenuta il 6 novembre 2015, su alcune possibili criticità concorrenziali derivanti dalla delibera n. 396/15/CONS del 20 luglio 2015;

CONSIDERATO quanto segue:

1. La legge n. 190 del 2014 ha introdotto rilevanti modifiche alle previsioni legislative in materia di servizio universale postale, indicando tra le finalità dell'intervento l'esigenza di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale in relazione alle risorse pubbliche disponibili.

Nell'ambito di queste dichiarate finalità, il Legislatore è intervenuto sul contenuto del servizio universale, riconoscendo la necessità di tenere conto della sua evoluzione, come peraltro indicato dal decreto legislativo n. 261 del 1999 (art. 3), alla luce del mutato contesto (tecnico, economico e sociale) e delle esigenze dell'utenza.

2. Allo scopo di venire incontro alle nuove esigenze legate all'offerta, il Legislatore ha, quindi, ritenuto che gli utenti dovessero avere a disposizione “*ulteriori servizi postali universali*” e, conseguentemente, ha previsto che un servizio di base (Posta ordinaria) fosse affiancato da un servizio espresso (Posta prioritaria), reintroducendo una differenziazione tra servizi basilari e servizi più evoluti già in passato esistente.

E' la legge n. 190 del 2014 che, ritenendo sussistente una carenza del mercato nell'offerta, ha, quindi, previsto due distinti servizi di corrispondenza, reintroducendo il servizio di posta ordinaria: ciò ha comportato quello che, peraltro solo impropriamente, può essere definito un ampliamento del servizio universale.

3. All'Autorità, poi, è stato affidato il compito di definire, in base alla proposta presentata da Poste Italiane, i livelli di servizio, gli obiettivi di qualità e le tariffe dei due servizi di corrispondenza così ricompresi dal Legislatore all'interno del servizio universale. Questo il quadro entro il quale si colloca la delibera n. 396/15/CONS.

4. La circostanza che la delibera n. 396/15/CONS, in coerenza con il dettato legislativo, ricomprensca nell'ambito del servizio universale il servizio di Posta Prioritaria Pro non può suscitare perplessità.

Non si tratta, infatti, di un ampliamento del perimetro del servizio universale che, tra l'altro, non potrebbe essere considerato frutto di un'autonoma determinazione di questa Autorità. In realtà, inserendo il servizio di Posta Ordinaria all'interno del servizio universale, ed affiancandolo a quello di Posta Prioritaria già esistente, è ripristinata una differenziazione di servizi di corrispondenza già prevista in un recente passato.

5. Ricomprensere all'interno del servizio universale due servizi di corrispondenza comporta, necessariamente, la necessità di una loro differenziazione: con l'ulteriore e obbligata conseguenza di dover attribuire al servizio espresso di Posta Prioritaria caratteristiche qualitativamente superiori rispetto al servizio di base di Posta Ordinaria.

6. Ed è agevole osservare che il perimetro così tracciato del servizio universale non rappresenta sicuramente un'anomalia nel contesto dell'Unione europea. Secondo l'ultimo rapporto ERGP sul tema, 2015, in 26 Paesi europei nell'ambito del servizio universale è ricompreso, accanto ad un servizio di base, un servizio con caratteristiche superiori. È quindi giustificato contemplare accanto al servizio di base un servizio con contenuti più evoluti, ma pur sempre destinato a soddisfare esigenze generalizzate dell'utenza e, conseguentemente è assolutamente giustificato per quest'ultimo un “*significativo aumento del prezzo*” che rispecchi le caratteristiche ad esso sottostanti.

7. Il servizio universale, sotto questo profilo, va sempre delineato in chiave evolutiva, correlando i bisogni “di base”, alle specifiche esigenze che si manifestano nel contesto di riferimento. Nel settore delle telecomunicazioni, ad esempio, si discute da

tempo l'inclusione della banda larga nel servizio universale il che ovviamente comporta un ampliamento del suo perimetro. D'altra parte, la stessa relazione tra perimetro del servizio universale e sviluppo della concorrenza si configura come complessa. Una riduzione del perimetro universale non comporta necessariamente maggiore concorrenza se non mutano le condizioni strutturali che favoriscono il dispiegarsi di una piena concorrenza con effetti omogenei sul territorio interessato. Al tempo stesso, la presenza di operatori sul mercato in regime di concorrenza non assicura di per sé universalità delle prestazioni su tutto il territorio e, per tale ragione, non può costituire condizione necessaria né sufficiente per escludere eventuali ampliamenti del perimetro del servizio universale.

8. Né d'altro canto il servizio di Posta Prioritaria Pro poteva essere escluso dall'ambito del servizio universale in quanto servizio potenzialmente destinabile ad una clientela commerciale.

Sul punto sono note le segnalazioni autorevolmente rivolte al Governo e al Parlamento con le quali si proponevano interventi legislativi che circoscrivessero il servizio universale in tal senso. I suggerimenti tuttavia non sono stati recepiti dal Legislatore che, con l'intervento in esame, ha fornito una definizione dei due servizi senza differenziare tra quelli destinati ad utenti singoli e commerciali.

9. In questo quadro normativo, l'Autorità, in assenza di un'attribuzione legislativa di tale competenza, con la delibera n. 396/15/CONS non poteva porsi in contrasto con la volontà chiaramente manifestata dal Legislatore e ridefinire, in una sede non appropriata, il perimetro del servizio universale limitandolo ai soli servizi essenziali rivolti ai singoli utenti ad esclusione di quelli destinati ad una clientela commerciale. E' importante, invece, osservare che il Legislatore, fugando forse possibili dubbi su eventuali distorsioni concorrenziali ha circoscritto il contenuto dei due servizi, limitandolo alla corrispondenza non massiva, vale a dire a quella che non consegnata in grandi quantità nei punti di accettazione del fornitore.

10. Il servizio di tracciatura, previsto per la Posta Prioritaria, non comporta alcun ampliamento del servizio universale né può esser considerato un elemento idoneo a distorcere la concorrenza.

Sul tema vale l'approfondita disamina contenuta nella delibera. Si può solo rimarcare che la tracciatura che caratterizza la Posta Prioritaria è oggettivamente di livello qualitativo inferiore e non paragonabile a quello offerto dagli operatori in concorrenza, i corrieri espresso. Questi ultimi offrono un servizio di tracciatura che copre integralmente tutte le fasi di lavorazione (dalla raccolta al recapito con il monitoraggio di tutti i passaggi intermedi) rispetto a quello offerto da PI che, invece, è limitato alla sola fase del recapito. Le dinamiche concorrenziali esistenti, quindi, non sono alterate perché chi vuole un servizio di tracciatura completo e per oggetti di non modesto valore continuerà a rivolgersi ai corrieri.

11. Nelle motivazioni della delibera sono esplicitate le ragioni che hanno indotto questa Autorità a valutare le caratteristiche del servizio, come descritte nella proposta di Poste Italiane, coerenti con la sua inclusione nel servizio universale come definito dal Legislatore.

E' sufficiente qui porre l'attenzione sulla circostanza che 'la concorrenza' non assicura necessariamente universalità delle prestazioni sul territorio. I corrieri praticano, infatti, prezzi indifferenziati a seconda dell'ubicazione del destinatario soltanto ai grandi clienti; da qui l'esigenza di garantire l'universalità nei prezzi e/o nei tempi di consegna anche nelle transazioni tra tutti gli utenti.

Da una semplice ricognizione sui siti emerge, infatti, che per i servizi di spedizione con tracciatura vi è una chiara segmentazione del mercato in funzione della localizzazione del destinatario. Inoltre, le tariffe sono personalizzate per cui è molto difficile, se non impossibile, rinvenire modalità semplici e trasparenti di confronto tra le offerte. Emerge dunque, da un lato, l'assenza di universalità e, dall'altro lato, una preoccupante assenza di trasparenza; circostanze queste che di per sé giustificherebbero un intervento da parte di Agcom.

12. Peraltro, la decisione di vincolare un servizio già presente sul mercato a caratteristiche di universalità è assolutamente coerente con la nozione di servizio universale.

In tal senso, la circostanza che, ad esempio, Amazon (grande cliente dei corrieri) ottenga per i propri prodotti condizioni diverse da quelle che i corrieri praticano per gli scambi tra tutti gli utenti - per i quali i prezzi dipendono dai costi operativi di consegna e sono differenziati in base all'ubicazione del destinatario - conferma il fatto che nel mercato sono presenti situazioni discriminatorie che giustificano un intervento da parte dell'Autorità.

13. Deve inoltre rilevarsi che il servizio di Posta Prioritaria Pro non può essere considerato pienamente sostituibile con quelli forniti dai corrieri espresso, escludendo quindi la possibile conseguenza che questi ultimi possano in un prossimo futuro essere chiamati a finanziare il fondo di compensazione: da qui in teoria un ulteriore effetto distorsivo delle dinamiche concorrenziali.

La circostanza che il servizio di Posta Prioritaria ricada nell'ambito del servizio universale non implica, infatti, di per sé, che tale servizio sia sostituibile con servizi complessivamente paragonabili a quelli offerti dai corrieri espresso.

Si tratta di un rischio, evidenziato anche da vari operatori nel corso della consultazione, il cui concreto ed oggettivo verificarsi è condizionato, alla stregua del *considerando* 27 della direttiva 2008/06/CE e dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 261/1999, ad una specifica analisi di sostituibilità che dovrà accertare la sussistenza di un sufficiente livello di intercambiabilità tra i servizi in questione.

14. Analisi che, si aggiunge, dovrà comunque riguardare tutti i servizi che, nell'ottica di un utente, possono essere ricondotti nell'ambito di applicazione del servizio

universale perché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale.

Sono queste, del resto, considerazioni già ampiamente illustrate nelle motivazioni della delibera, che qui integralmente si riportano: “ *l’Autorità non ritiene condivisibili le suddette osservazioni degli operatori giacché l’inclusione del nuovo servizio di posta prioritaria nel servizio universale non implica di per sé che tale servizio sia sostituibile con quei servizi dalle caratteristiche analoghe offerti dai corrieri espresso, in quanto è necessario svolgere un’analisi di sostituibilità (al momento non ancora svolta) che accerti che tra i servizi in questione sussista un sufficiente livello di intercambiabilità*”, paragrafo V 18).

15. Deve inoltre escludersi che, nel fornire il servizio di Posta Prioritaria Pro, Poste Italiane opererà beneficiando di contributi pubblici, ove con tale espressione ci si riferisca alla compensazione dell’onere del servizio universale. Non si tratta, infatti, di un ‘beneficio’ ma della corresponsione di un importo dovuto e determinato dalla rigorosa verifica effettuata dall’Autorità del costo netto dell’onere iniquo del servizio universale sui costi complessivamente dichiarati da Poste Italiane. Nella prima istruttoria ad essa affidata, questa Autorità ha effettuato significative rettifiche, in riduzione, di notevole entità rispetto alle stime proposte da Poste Italiane.

16. E’ ben nota, infine, la rilevanza del dibattito sul tema del regime di esenzione IVA per i servizi rientranti nel servizio universale.

Si tratta, tuttavia, di riflessioni e proposte che, in assenza, di interventi di modifica del quadro normativo da parte delle Istituzioni dell’Unione europea o di pronunce della Corte di Giustizia, non potevano certo assumere rilievo nelle motivazioni né, di conseguenza, essere utilizzate ai fini del decidere sul tema assegnato a questa Autorità. L’esenzione dall’IVA è effetto che autonomamente deriva dall’essere il servizio prestato dal fornitore del servizio universale, ed è questo l’orientamento che, con alcune significative precisazioni, la Corte di Giustizia ha affermato anche di recente¹.

Tutto ciò premesso e considerato;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell’articolo 31 del *Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*;

DELIBERA

Articolo 1

1. Per le suesposte considerazioni si conferma la delibera n. 396/15/CONS.

¹ Corte di Giustizia, Grande Sezione, 21 aprile 2015, nella causa C-114/14.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla pubblicazione dello stesso.

Roma, 1 dicembre 2015

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE *ad interim*
Antonio Perrucci