

modifiche apportate dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 all'articolo 83-bis della legge 6 agosto 2008 n. 133.

L'Autorità ha inteso ribadire, in primo luogo, i contenuti già espressi in una precedente segnalazione concernente la normativa in tema di autotrasporto, laddove si evidenziava che la previsione di accordi volontari di settore conclusi tra le organizzazioni associative di vettori rappresentati nella Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, volti all'individuazione di 'costi minimi di esercizio', finendo per tradursi nella fissazione di tariffe minime, non costituisce uno strumento idoneo per garantire il soddisfacimento di *standard* qualitativi e di sicurezza del servizio, risultando, piuttosto, uno strumento per assicurare condizioni di redditività anche a coloro che offrono un servizio inefficiente e di qualità non elevata.

L'Autorità ha sottolineato inoltre come le modifiche apportate dalla nuova normativa - secondo cui in particolare detti 'costi minimi di esercizio' devono essere sottoposti al parere preventivo della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica - apparivano inidonee ad eliminare il rischio che l'individuazione di tali costi si traduca, di fatto, nella fissazione di tariffe minime.

Infine, l'Autorità ha evidenziato che subordinare l'efficacia dei costi minimi alla loro pubblicazione con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, così come previsto dalla nuova normativa, appariva suscettibile di avallare la liceità degli stessi, pur in presenza di eventuali violazioni della normativa antitrust.

Da ultimo, l'Autorità ha rilevato che l'articolo 83-bis citato, così come riformulato, appariva incoerente con l'articolo 3, commi 8 e 9, della legge n. 148/2011, disposizione quest'ultima che prevede l'abrogazione di norme suscettibili di creare restrizioni anticoncorrenziali quali, espressamente, l'imposizione di prezzi minimi che rappresentano la conclusione del processo di individuazione dei costi minimi di esercizio da parte di associazioni di categoria.

Trasporti ferroviari

RICHIESTA DI ESENZIONE DA PARTE DI TRENITALIA DALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI APPALTI DI CUI ALL'ART. 30 DELLA DIRETTIVA 2004/17/CE.

Nel giugno 2011, l'Autorità ha inviato alcune osservazioni al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, a seguito di una richiesta di parere del Ministero stesso, successivamente integrata da Trenitalia SpA. Tale richiesta riguardava l'istanza di esonero che la società intendeva presentare alla Commissione Europea dall'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici, prevista dall'art. 30 della Direttiva 2004/17/CE, a favore di imprese operanti in settori nei quali vigeva in precedenza un regime di monopolio legale e successivamente liberalizzati. L'eventuale accoglimento dell'istanza da parte della Commissione richiedeva la valutazione della contemporanea

sussistenza dei seguenti requisiti: *i)* che i mercati fossero liberamente accessibili; *ii)* che essi fossero effettivamente esposti alla concorrenza.

Quanto al primo requisito, l'Autorità ha osservato come, nonostante il settore ferroviario sia stato oggetto di progressiva liberalizzazione a norma della disciplina comunitaria, in Italia sussistano ancora fattori suscettibili di ostacolare o almeno ritardare l'efficacia di tali direttive: *i)* l'integrazione verticale tra gestore della rete e Trenitalia, *incumbent* del servizio di trasporto ferroviario; *ii)* l'assenza di un regolatore con caratteristiche analoghe a quelle delle Autorità che hanno accompagnato i processi di liberalizzazione nei settori telecomunicazioni e dell'energia; *iii)* la presenza di specifici interventi nel quadro normativo nazionale non perfettamente aderenti al generale obiettivo di apertura dei mercati.

Con riguardo al secondo requisito, l'Autorità ha osservato che, nel settore del trasporto ferroviario merci risultavano presenti, oltre a Trenitalia e alle imprese partecipate dal gruppo FS, altri 25 operatori, con quote di mercato in progressivo aumento; un importante ruolo di disciplina concorrenziale veniva inoltre svolto dagli operatori attivi nel trasporto merci per via terrestre. Con riferimento al settore del trasporto ferroviario passeggeri a media-lunga percorrenza, invece, erano all'epoca presenti, su alcune rotte interregionali, altri due concorrenti dell'*incumbent* Trenitalia (DB-ÖBB e Arenaways); inoltre, con particolare riferimento al segmento dell'alta velocità, era previsto l'ingresso della società NTV. In entrambi i settori, (merci e passeggeri a media-lunga percorrenza), tuttavia, l'incidenza del trasporto pubblico sussidiato sui traffici totali rimaneva particolarmente significativa, sussistendo la possibilità, seppur circoscritta, di effettuare sussidi incrociati.

L'Autorità ha quindi auspicato che, nella valutazione della sussistenza dei due requisiti sopra indicati la Commissione tenesse conto degli elementi di criticità esposti, con riferimento alla generalità dei servizi di trasporto ferroviario (passeggeri e merci) ma, in special modo, con riguardo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri a media-lunga percorrenza diversi dall'alta velocità.

ULTERIORI MISURE URGENTI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E LO SVILUPPO

Nel settembre 2011, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni in merito all'articolo 8, comma 3-*bis* del disegno di legge A.S. n. 2887, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", con particolare riferimento all'emendamento governativo relativo all'applicazione del contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) alle imprese ferroviarie operanti sul territorio nazionale. Tale emendamento prevedeva che le imprese ferroviarie, incluse le nuove entranti, dovessero "osservare" i contratti collettivi nazionali di settore e le prescrizioni in materia di "condizioni di lavoro del personale".

Sul punto, l'Autorità ha osservato che l'imposizione a tutte le imprese ferroviarie dell'adozione del CCNL di settore si sarebbe tradotta in un accrescimento significativo dei costi di produzione per le imprese concorrenti di Trenitalia, specialmente per quelle entrate nel mercato a seguito della liberalizzazione; in particolare, l'Autorità ha ritenuto la questione di particolare rilievo sia per i nuovi entranti nel trasporto passeggeri a media/lunga percorrenza e ad alta velocità, sia per i numerosi e qualificati operatori già presenti nel trasporto ferroviario merci, esposti a una possibilità di ingiustificato svantaggio nella concorrenza con l'ex-monopolista. Infatti, beneficiando tale ultimo soggetto di una rilevante integrazione verticale e di una posizione di preminenza sul mercato, e operando sovente senza una consistente pressione competitiva, appariva l'unico in grado di trasferire parte della propria rendita ai diversi fattori produttivi, tra i quali il fattore lavoro.

L'Autorità ha quindi ribadito, in coerenza con altri propri precedenti interventi sulla materia, come l'imposizione per legge dell'adozione di un determinato tipo di CCNL potesse apparire eventualmente appropriata per i soli aspetti del contratto che producono effetti sulla sicurezza dei trasporti, senza estendersi anche a quelli meramente economici; questi ultimi comporterebbero infatti per i nuovi entranti la necessità di pagare il lavoro, fattore produttivo di primaria importanza, al prezzo sopportato fino a quel momento solamente dall'ex monopolista.

Al riguardo, l'Autorità ha anche richiamato gli esiti di studi condotti in sede OCSE, confermati dalla letteratura economica, in base ai quali i lavoratori dei settori con forti barriere legali all'ingresso godono di un trattamento più favorevole della media grazie alla rendita monopolistica delle imprese ivi operanti; e ciò anche a prescindere dall'effettiva realizzazione di extra profitti monopolistici.

Diversamente, secondo quanto osservato dall'Autorità, un nuovo contratto nazionale diverso da quello dell'ex-monopolista avrebbe potuto lasciare più spazio alla contrattazione integrativa di livello aziendale, meglio adattandosi alle caratteristiche dei nuovi entranti e alla nuova struttura del settore. Esso avrebbe consentito quindi uno strumento più adeguato a garantire l'equilibrio tra tutela dei diritti dei lavoratori e tutela della concorrenza, senza incidere negativamente sull'evoluzione di settori formalmente liberalizzati, ma non ancora pienamente concorrenziali, quale risultava essere quello del trasporto ferroviario.

Trasporti marittimi

CRITERI DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO MARITTIMO NEI GOLFI DI NAPOLI E SALERNO

Nel febbraio 2011, l'Autorità ha inviato alcune osservazioni alla Regione Campania, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, a seguito di una richiesta di parere in merito alla possibilità di prorogare per tre anni il vigente regime di obblighi di servizio pubblico per il trasporto marittimo nei golfi di Napoli e Salerno, rinviando così al 2014 l'affidamento del servizio con gara.

L’Autorità ha preliminarmente osservato come, nel caso di assunzione di obblighi di servizio pubblico senza oneri per l’amministrazione pubblica, la possibilità di affidamenti diretti senza ricorso alla gara non risulti necessariamente incoerente con i principi della concorrenza, rivelandosi possibile una gestione degli obblighi di servizio pubblico soddisfatta da una pluralità di operatori, in competizione reciproca nella parte “libera” del mercato.

L’Autorità, tuttavia, ha rilevato come tale modalità di gestione sia da preferire solo nel caso in cui le specificità di singoli mercati o il contesto istituzionale non determinino delle esclusive di fatto sui singoli collegamenti, che potrebbero indurre gli operatori privati a compensare l’assenza di sovvenzioni con un meccanismo opaco di sussidi incrociati, in grado di alterare il confronto concorrenziale su quella parte della domanda il cui prezzo non sia condizionato dagli obblighi di servizio pubblico.

Con specifico riguardo all’organizzazione dei servizi oggetto della richiesta di parere, l’Autorità aveva già formulato simili rilievi sia in due proprie segnalazioni che nell’ambito del procedimento istruttorio “I689 - Organizzazione dei servizi marittimi nel Golfo di Napoli”, evidenziando come il sistema privilegiato dalla Regione per la gestione del servizio pubblico – compresenza di operatori privati non sussidiati con un operatore pubblico sussidiato – avesse non solo ostacolato il dispiegarsi di dinamiche concorrenziali, ma anche agevolato condotte collusive degli operatori privati presenti.

In conclusione, anche in ragione della circostanza che la Regione si sarebbe attivata con il Governo nazionale affinché i sussidi sino ad allora previsti soltanto nei confronti dell’operatore da privatizzare potessero essere utilizzati per remunerare obblighi di servizio pubblico attribuiti con criteri trasparenti, l’Autorità ha ritenuto, a fronte delle esigenze di programmazione triennale e di liberalizzazione, proporzionata una proroga dell’attuale regime, purché non contribuisse alla cristallizzazione o restrizione dei mercati.

SERVIZI TECNICO-NAUTICI E DETERMINAZIONE DELLE RELATIVE TARiffe NEI PORTI ITALIANI

Nel dicembre 2011, l’Autorità ha inviato alcune osservazioni al Ministro dello Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti, al Ministro della Difesa e alle Autorità Portuali, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90, in ordine alle problematiche concorrenziali che si registrano nei porti italiani, con particolare riferimento allo svolgimento dei servizi tecnico-nautici e alla determinazione delle relative tariffe.

Al riguardo, l’Autorità ha innanzitutto inteso ribadire quanto già affermato nell’*“Indagine Conoscitiva sul Settore dei Servizi Portuali”* del 1997, in merito al principio secondo cui è inopportuno che i soggetti incaricati della regolazione e del controllo possano anche intervenire nella gestione diretta dei servizi, ritrovandosi in tal modo nel doppio ruolo di arbitri e di giocatori. Allo stesso modo, al fine di evitare trasferimenti indesiderabili fra le attività riservate e quelle in concorrenza, attraverso il fenomeno dei sussidi incrociati,

l’Autorità ha ritenuto auspicabile che non si realizzi alcuna commistione fra i servizi in riserva legale e quelli in concorrenza e che gli stessi siano svolti quanto meno con società separata. In particolare, l’Autorità ha riaffermato l’auspicio che gli ambiti della riserva legale siano limitati agli specifici casi nei quali essa risulta assolutamente indispensabile, lasciando che in tutti gli altri operi la concorrenza.

Una volta individuati gli attuali ambiti di fallimento del mercato, per le situazioni che comportano la necessità di gestire il servizio in regime di riserva legale, l’Autorità ha rilevato l’opportunità che, non potendosi svolgere la concorrenza “all’interno del mercato”, ci si affidi comunque alla concorrenza “per il mercato” tramite affidamento con procedura pubblica. Esclusivamente qualora le due modalità citate - concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato - non siano realizzabili, dovrà intervenire una regolazione di dettaglio del livello delle tariffe.

A quest’ultimo riguardo, l’Autorità ha auspicato che il meccanismo di determinazione delle tariffe, piuttosto che basarsi sui ricavi e sui costi delle imprese che svolgono il servizio (cosiddetto sistema del “*rate of return*”), adotti il sistema più incentivante del cosiddetto *price-cap*, che prevede la fissazione di un incremento delle tariffe del monopolista pari al tasso di inflazione, ridotto di un fattore scelto arbitrariamente come indicativo della capacità del monopolista di incrementare la propria produttività. L’adozione del sistema del *price-cap*, peraltro largamente diffuso e non ritenuto normalmente in contrasto con le esigenze di sicurezza, implica la possibilità per il monopolista di realizzare profitti crescenti, laddove esso riduca i costi più di quanto preventivato dal regolatore, costituendo senz’altro un incentivo alla migliore efficienza e, dinamicamente, al contenimento delle tariffe.

Trasporto pubblico locale

COMUNE DI MONTEFIASCONE (VT) – SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.

Nel febbraio 2011, a seguito di richiesta di parere da parte del Comune di Montefiascone, l’Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90, al suddetto Comune e alla Regione Lazio, in merito alla possibilità di procedere all’affidamento *in-house* dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL) nell’ambito del Comune sulla base dell’articolo 61 della legge n. 99/09, che consentirebbe alle autorità competenti all’aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, di avvalersi delle previsioni di cui al regolamento (CE) n. 1370/07.

Al riguardo, l’Autorità ha ribadito che l’articolo 23-*bis*, come da ultimo modificato dall’articolo 15 della legge n. 135/09, prevedeva che il conferimento della gestione dei servizi pubblici dovesse avvenire in via ordinaria per il tramite di procedure competitive ad evidenza pubblica, o a favore di società miste a partecipazione pubblica e privata il cui socio privato sia selezionato mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

L’Autorità ha altresì sottolineato che l’affidamento dei servizi pubblici locali deve comunque avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria, i quali riconducono l’utilizzabilità dell’istituto dell’affidamento diretto ad ipotesi eccezionali di riscontrata impossibilità di rivolgersi efficacemente e utilmente al mercato.

Pertanto, sulla base di quanto espresso dall’Autorità, laddove il ricorso a procedure competitive permetta di individuare l’operatore più idoneo ad effettuare gli investimenti necessari e ad offrire il servizio migliore al minor costo, la modalità di affidamento *in-house* non risulta avere carattere di legittimità.

L’Autorità ha quindi auspicato la piena applicazione dell’articolo 23-bis, limitando il ricorso all’affidamento diretto alle sole ipotesi, tassativamente individuate dal comma 3 del medesimo articolo, di riscontrata impossibilità di rivolgersi al mercato.

REGIONE ABRUZZO - BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Nell’aprile 2011, l’Autorità ha inviato alcune osservazioni al Presidente della Regione Abruzzo, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90, a seguito di una richiesta di parere inoltrata dalla Regione medesima, in relazione alla legittimità dell’indizione di una gara per l’affidamento dei servizi regionali di TPL, stante la circostanza secondo la quale l’ente appaltante deteneva la quasi totalità del capitale sociale delle tre principali imprese di TPL attive sul territorio regionale.

Al riguardo, l’Autorità ha in primo luogo ribadito di aver sempre stigmatizzato il conflitto di ruoli in capo all’ente appaltante, in quanto ciò rende sempre presente il rischio di un eventuale diverso trattamento dei soggetti da esso partecipati ed è suscettibile di alterare il confronto concorrenziale in sede di gara.

Ciò premesso, l’Autorità ha anche evidenziato come, durante una fase transitoria in cui si ravvisi una difficoltà oggettiva dell’amministrazione regionale a cedere in maniera vantaggiosa le proprie partecipazioni azionarie, il rischio di favorire le proprie controllate possa essere minimizzato mediante il ricorso ad un soggetto terzo – individuabile anche tra soggetti pubblici indipendenti dall’Amministrazione regionale – per la validazione del bando e la gestione della gara; soluzione questa in grado di consentire sia la verifica della correttezza dei requisiti tecnico-finanziario richiesti per la partecipazione, sia il rispetto dei principi di imparzialità e parità di trattamento nelle successive fasi di svolgimento e aggiudicazione della gara.

SERVIZIO "AMICO BUS" IN SARDEGNA

Nel luglio 2011, l’Autorità ha trasmesso una segnalazione al Presidente della Regione Sardegna, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/1990, formulando alcune osservazioni in merito alle modalità di affidamento del servizio “Amico Bus” adottate dall’Amministrazione regionale.

L’Autorità ha osservato che tale Amministrazione, ad esito della fase sperimentale del servizio in questione, aveva proceduto, da un lato, ad affidare direttamente il servizio, senza chiedere il parere preventivo all’Autorità; dall’altro, a disporre un prolungamento per cinque anni del periodo di operatività dei contratti di servizio in essere. Nel merito dei comportamenti assunti, l’Autorità ha ritenuto che, in forza del disposto dell’articolo 23-*bis* della l. 133/2008, l’Amministrazione regionale avrebbe dovuto viceversa indire un procedimento di gara già nel 2009, ovvero - ove avesse ritenuto infruttuoso il ricorso al mercato - chiedere il parere preventivo all’Autorità in merito all’affidamento *in house* del servizio.

Al riguardo, l’Autorità ha sottolineato come, pur a seguito della - allora recentemente avvenuta - abrogazione del suddetto articolo 23 *bis*, il nuovo quadro normativo delineatosi non possa interpretarsi come una legittimazione del potere politico locale a entrare direttamente in numerose aree di servizio economico mediante aziende municipalizzate. Infatti, sono da considerarsi comunque applicabili le norme del Trattato Europeo sulle gare per la scelta del miglior affidatario, nonché i principi di buon andamento ed efficacia dell’azione amministrativa, cui devono necessariamente attenersi le aziende pubbliche, che impongono il ricorso al mercato in presenza di inefficienze e sprechi.

Pertanto l’Autorità ha auspicato, a seguito della scadenza del 31 dicembre 2012 del vigente contratto per la gestione del servizio “Amico Bus”, il ricorso alla gara per il riaffidamento del servizio, senza ricorrere ad ulteriori proroghe dell’affidamento del servizio.

REGIONE SICILIA – MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Nell’ottobre 2011, l’Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidente della Regione Autonoma Siciliana e Assessore per le Infrastrutture e la Mobilità della Regione Autonoma Siciliana in merito alla modalità prescelta dalla Regione per l’affidamento della gestione di una serie di servizi di trasporto pubblico locale e ai possibili profili distorsivi della concorrenza a questa connessi.

In primo luogo, l’Autorità ha ribadito come il principio costituzionale di autonomia dei poteri locali, anche nel caso di Regioni o Province a statuto speciale, non possa costituire giustificazione valida all’adozione di scelte normative e amministrative in contrasto con le norme a garanzie di tutela della concorrenza, da cui risulta disciplinato l’affidamento diretto della gestione di servizi pubblici locali. In tale ambito, pur precisando che la procedura di gara rappresenta l’unica modalità con cui procedere all’individuazione del soggetto gestore, al fine di operare una scelta efficiente in termini di qualità ed economicità dei servizi offerti, l’Autorità ha riconosciuto l’esistenza di situazioni locali particolari in cui il ricorso all’affidamento diretto potrebbe essere giustificato.

Alla luce di quanto detto, l’Autorità ha valutato in contrasto con i principi di tutela della concorrenza la previsione espressa all’articolo 27 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, ai sensi del quale veniva disposta, in relazione ad un numero non irrilevante di servizi di

trasporto pubblico locale extraurbano sull'intero territorio regionale, la trasformazione delle concessioni in atto al momento dell'emanazione della Legge in contratti di affidamento provvisorio della durata di tre anni (nel 2009 prorogati per ulteriori cinque anni) a favore delle stesse aziende già concessionarie dei servizi, eliminandosi con tale previsione gli spazi per il confronto concorrenziale tra gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale.

L'Autorità ha inoltre sottolineato come, a fronte delle disposizioni di cui al comma 32 dell'articolo 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, secondo cui per gli affidamenti di importo inferiore ai 900.000 euro annui, vale la scadenza originaria dell'affidamento, in ragione delle proroghe di ulteriori 5 anni concesse nel 2009 dalla Regione Sicilia alle società affidatarie dei servizi di TPL in questione, fosse elevato il rischio di una cristallizzazione degli assetti di mercato esistenti almeno fino al 2014.

Infine, ulteriore impedimento alla concorrenza è stato riscontrato nella previsione per cui, nelle more dell'attuazione della riforma organica del settore che porterà all'approvazione del piano di riassetto organizzativo e funzionale del trasporto pubblico locale, vige il divieto di affidamento di nuovi servizi di TPL, con la sola possibilità di adeguare il numero delle corse in funzione di mutate esigenze della mobilità (di cui all'articolo 27, comma 6 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19).

In base a tali considerazioni, l'Autorità ha quindi auspicato che le osservazioni formulate potessero costituire la base per un riesame della materia da parte della Regione Sicilia, al fine di stimolare nei mercati interessati un maggiore confronto concorrenziale.

REGIONE CAMPANIA – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRASPORTO SCOLASTICO

Nel novembre 2011, l'Autorità ha inviato alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 al Presidente della Regione Campania, in relazione alle disposizioni della legge regionale Campania 1° agosto 2011, n. 13, recante norme in materia di trasporto scolastico.

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato, in primo luogo, il proprio apprezzamento per la *ratio pro-concorrenziale* della legge, che sottrae i servizi di trasporto scolastico alla gestione in esclusiva, sottoponendoli ad un regime autorizzatorio di concorrenza “nel mercato”, coerente con i principi delineati dal Legislatore nazionale con l'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011. Alcune disposizioni della norma, tuttavia, sono state ritenute dall'Autorità suscettibili di prestarsi ad un'interpretazione distorta, potenzialmente idonea a determinare restrizioni della concorrenza in fase di attuazione. Si tratta, in particolare, dell'ampia discrezionalità riconosciuta ai Comuni nella scelta del numero di autorizzazioni da attribuire, dei titoli valutabili e dei criteri di valutazione degli stessi (articolo 4 della legge regionale n. 13/2011), nonché delle modalità di determinazione delle tariffe di cui all'articolo 6 della legge regionale, suscettibile di tradursi in forme di ripartizione del mercato da parte dei diversi soggetti attivi

nel mercato del trasporto scolastico, a danno degli utenti e dell'amministrazione, e con il rischio di sterilizzare i possibili guadagni di efficienza ricollegabili al passaggio da un sistema di concessione in esclusiva ad un meccanismo di autorizzazione.

L'Autorità ha auspicato, pertanto, che, sulla base dell'effettiva richiesta di mobilità, l'Ente locale stabilisca il numero di autorizzazioni da attribuire e provveda a fissare, se necessario, tariffe massime sulle quali i diversi soggetti possano competere al ribasso. Il contratto di servizio, in tal caso, potrebbe prevedere eventuali compensazioni a fronte dell'assolvimento di specifici obblighi di servizio pubblico trasparenti e non discriminatori.

COMUNE DI AGEROLA (NA) – AFFIDAMENTO SERVIZI DI TRASPORTO SCOLASTICO

Nel dicembre 2011, l'Autorità ha inviato alcune osservazioni al Comune di Agerola (NA), nell'esercizio dei propri poteri di segnalazione di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, in relazione alla scelta dell'Ente di procedere all'affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico.

Al riguardo, l'Autorità ha ribadito gli orientamenti già più volte espressi con riferimento all'affidamento della gestione di servizi pubblici da parte delle amministrazioni locali, recepiti anche dalle recenti modifiche del quadro normativo, che delineano chiaramente il regime di esclusiva come modello “residuale” di gestione.

In tal senso, ciascun Ente competente dovrebbe motivare adeguatamente la scelta di mantenere diritti di esclusiva per la gestione di servizi pubblici locali senza una preventiva valutazione in merito alla praticabilità di una gestione maggiormente concorrenziale basata su un meccanismo autorizzatorio.

Inoltre, l'Autorità ha ricordato come anche nei casi in cui l'affidamento diretto dei servizi sia circoscritto al tempo necessario a garantirne la continuità, nelle more dell'esperimento di una nuova gara, non possa essere trascurata la necessità di prediligere, nei limiti del possibile, modalità competitive di affidamento dei servizi.

COMUNE DI ALASSIO (SV) – BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLE AREE DI SOSTA A PAGAMENTO

Nel marzo 2011, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni al Presidente del Consiglio Comunale di Alassio, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito al bando di gara per l'affidamento dei servizi di gestione delle aree di sosta a pagamento nell'ambito del Comune di Alassio, pubblicato in data 21 dicembre 2011.

L'Autorità, pur esprimendo il proprio favore nei confronti dell'iniziativa di affidare il servizio in questione attraverso procedure di gara ad evidenza pubblica, ha ritenuto che alcune previsioni contenute nel bando fossero suscettibili di limitare ingiustificatamente la partecipazione delle imprese mediante fissazione di criteri di preselezione eccessivamente rigidi.

In particolare, l'Autorità, richiamando alcune proprie precedenti segnalazioni, ha ribadito che i requisiti economici e finanziari richiesti per la partecipazione alla gara, con specifico riferimento al fatturato realizzato negli ultimi esercizi finanziari, erano da valutarsi alla luce delle disposizioni contenute nell'articolo 13 del decreto legislativo n. 358/92 e nell'articolo 13 del decreto legislativo n. 157/95, e successive modifiche, costituenti la normativa di riferimento per gli appalti pubblici di forniture di beni e per gli appalti di pubblici servizi.

Tale normativa prevede che la capacità economico-finanziaria possa essere dimostrata mediante una dichiarazione attestante il bilancio d'impresa e l'importo relativo a forniture identiche a quella oggetto della gara realizzate negli ultimi tre esercizi. Inoltre, la norma consente alle imprese di provare la propria capacità economica e finanziaria mediante il deposito di documentazione alternativa al bilancio, anche al fine di evitare la preclusione alla gara per le imprese la cui costituzione è avvenuta in tempi immediatamente precedenti alla pubblicazione del bando.

L'Autorità ha infine sottolineato come la proporzionalità nell'individuazione delle soglie di fatturato per la partecipazione alle gare debba essere valutata anche in relazione al numero degli anni per cui il raggiungimento di un certo livello di fatturato viene richiesto, evitando, soprattutto per le prestazioni di minore complessità, che l'individuazione del livello del fatturato e del numero di anni si traduca in discriminazioni nei confronti degli operatori di minori dimensioni o non presenti sui mercati di riferimento che risultino comunque in possesso delle capacità tecniche ed economiche necessarie per partecipare alla gara.

COMUNE DI REGGIO EMILIA- BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLE AREE DI SOSTA A PAGAMENTO E DEL SERVIZIO DI SCUOLABUS

Nel marzo 2011, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni al Presidente del Consiglio Comunale di Reggio Emilia, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito al bando di gara per l'affidamento dei servizi di gestione delle aree di sosta a pagamento e del servizio di scuolabus nell'ambito del comune di Reggio Emilia, pubblicato in data 14 dicembre 2011.

Preliminarmente, l'Autorità ha sottolineato il proprio favore nei confronti dell'iniziativa di affidare i servizi in questione per il tramite di procedure di gara ad evidenza pubblica.

Tuttavia, l'Autorità ha ritenuto che alcune previsioni contenute nel bando fossero suscettibili di limitare ingiustificatamente la partecipazione delle imprese alla gara.

In primo luogo, l'Autorità ha ritenuto doveroso censurare, ai sensi del diritto della concorrenza, la scelta di inserire in un unico bando di gara due servizi totalmente disomogenei tra loro, quali la gestione delle aree di sosta e il servizio di scuolabus, ognuno dei quali avrebbe potuto costituire oggetto di autonoma procedura di gara. La scelta effettuata dall'Amministrazione è apparsa pertanto suscettibile di limitare ingiustificatamente il numero di partecipanti alla gara.

In secondo luogo, con riferimento alle previsioni relative ai requisiti economici e finanziari necessari per la partecipazione alla gara e, in particolare, al fatturato realizzato dai partecipanti negli ultimi esercizi finanziari, l'Autorità ha richiamato alcune proprie precedenti segnalazioni, ribadendo che tali requisiti sono da valutarsi alla luce della normativa di riferimento per gli appalti pubblici di forniture di beni e per gli appalti di pubblici servizi, la quale prevede che la capacità economico-finanziaria di un'impresa possa essere dimostrata sia mediante una dichiarazione attestante il bilancio d'impresa e l'importo relativo a forniture identiche a quella oggetto della gara realizzate negli ultimi tre esercizi, sia mediante il deposito di documentazione alternativa al bilancio, anche al fine di evitare la preclusione alla gara per le imprese la cui costituzione è avvenuta in tempi immediatamente precedenti alla pubblicazione del bando.

Telecomunicazioni

AGCOM/MERCATO DEI SERVIZI DI TERMINAZIONE DI CHIAMATE VOCALI SU SINGOLE RETI MOBILI

Nel luglio 2011, l'Autorità, esercitando i poteri consultivi di cui all'art. 22 della legge n. 287/90, ha inviato il proprio parere, richiesto ai sensi dell'art. 19, comma 1, del Decreto Legislativo 1° agosto 2003, n. 259, dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in merito allo schema di provvedimento concernente “*Mercato dei servizi di terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili (mercato n. 7 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione Europea n. 2007/879/CE): definizione del mercato rilevante, identificazione delle imprese aventi significativo potere di mercato ed eventuale imposizione di obblighi regolamentari*”.

L'Autorità ha espresso condivisione in relazione all'identificazione, compiuta nel provvedimento in commento, di quattro mercati rilevanti dei servizi di terminazione distintamente per Telecom Italia, Vodafone Omnitel, Wind Telecomunicazioni e H3G e, nell'ambito di ciascuno di loro, della sussistenza di un significativo potere di mercato degli operatori mobili, laddove si è verificato che il servizio di terminazione è offerto da un solo operatore su ciascuna rete mobile, per tutto il traffico voce, indipendentemente dalla rete di origine, destinato alla clientela attestata su quella rete, ed è remunerato da una tariffa all'ingrosso fissata dall'operatore stesso in assenza di vincoli competitivi. Sulla base del regime *calling party pays*, l'operatore di terminazione può pertanto incrementare la tariffa di terminazione all'ingrosso senza che gli operatori concorrenti possano limitare il suo potere di mercato.

L'Autorità ha inoltre ritenuto in linea di massima coerente con le indicazioni della Commissione Europea, e con quanto auspicato dall'Autorità nel parere reso sullo schema di provvedimento relativo al precedente ciclo di analisi di mercato, il modello utilizzato nel provvedimento in esame di determinazione dei prezzi del servizio di terminazione mobile, basato sui costi incrementalii di lungo periodo.

Quanto agli obblighi in materia di controllo dei prezzi imposti agli operatori notificati, l’Autorità, pur ritenendo meritevole di apprezzamento la prevista riduzione delle tariffe di terminazione mediante l’orientamento delle stesse ai costi, ha riscontrato che tale allineamento avverrà con circa due anni di ritardo rispetto alla data del 31 dicembre 2012 indicata dalla Commissione Europea, lasciando nel frattempo le tariffe di terminazione italiane a un livello più alto di quello praticato in molti paesi europei, quali la Francia, il Regno Unito e la Germania.

L’Autorità ha infine preso atto del fatto che, sulla base del nuovo “*glide path*” previsto, sarà posticipata di diciotto mesi la piena simmetria delle tariffe di terminazione su rete mobile, che avrebbe dovuto aver luogo dal 1° luglio 2012.

A tale riguardo, pur essendosi espressa in passato in senso favorevole al mantenimento di un’asimmetria fino all’eliminazione delle differenze oggettive di costo derivanti dall’iniziale assegnazione delle frequenze radiomobili, nel caso di specie l’Autorità ha ritenuto di sottolineare la necessità di tenere in maggiore considerazione il processo in corso di riorganizzazione della banda GSM a 900 MHz e di razionalizzazione del relativo utilizzo (cosiddetto “*refarming*”) avviato con la delibera n. 541/08/CONS, processo che ha registrato importanti sviluppi proprio nel corso del 2011; accanto a ciò l’Autorità ha anche ritenuto di sottolineare l’importanza, ai fini della capacità del meccanismo di riorganizzazione delle frequenze di far venir meno le ragioni del mantenimento di un’asimmetria tariffaria della terminazione, della avviata procedura di assegnazione delle frequenze nelle bande a 800, 1800, 2000 MHz e 2,6 GHz, alcune delle quali a breve disponibili nell’ambito del processo di *switch-off* alla tecnologia digitale terrestre.

REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI DI ACCESSO ALLE RETI DI NUOVA GENERAZIONE

Nel luglio 2011, l’Autorità, a seguito della richiesta del relativo parere, ha formulato, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/1990, le proprie considerazioni al Presidente dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito AGCom) in merito allo schema di provvedimento in materia di “*Regolamentazione dei servizi di accesso alle reti di nuova generazione*”.

L’Autorità ha in primo luogo osservato che il provvedimento in esame assumeva particolare significato dal punto di vista regolamentare, avendo ad oggetto infrastrutture, quali le cosiddette reti NGN (*Next Generation Network*), ancora in fase di programmazione e la cui prossima e progressiva diffusione è destinata a modificare profondamente i mercati dell’accesso all’ingrosso e al dettaglio in postazione fissa.

Considerata la portata innovativa della norma, l’Autorità ha ritenuto essenziale l’adozione di un quadro regolamentare ben definito, in grado di incentivare gli investimenti e, al contempo, consentire il dispiegarsi di un assetto di mercato pienamente concorrenziale.

Le modifiche degli obblighi posti in capo a Telecom Italia sulla base delle analisi di mercato compiute in occasione dell’emanazione della delibera 314/09/CONS dell’AGCom riguardavano, nel provvedimento in commento, i due mercati a) dell’accesso (fisico) alle infrastrutture di rete in postazione fissa; e b) dell’accesso a banda larga all’ingrosso.

In primo luogo, con attenzione alle misure previste per il mercato dell’accesso all’ingrosso alle infrastrutture di rete, l’Autorità ha osservato come l’obbligo di fornire il servizio di accesso cosiddetto *end-to-end*, imposto sulla base di motivazioni tecniche legate all’architettura di rete che Telecom Italia sta attualmente sviluppando, oltre a presupporre un impegno particolarmente oneroso da parte dell’operatore *incumbent*, non sembrasse, in effetti, dal punto di vista concorrenziale un adeguato sostituto dell’obbligo di accesso disaggregato alla rete in fibra ottica (*unbundling* della fibra), esplicitamente raccomandato dalla Commissione Europea; infatti, la misura prevista della fornitura dell’accesso *end to end* non consentirebbe agli OLO di beneficiare del grado di certezza sulla disponibilità di risorse da parte dell’operatore *incumbent* necessario per predisporre tempestivamente offerte competitive.

In relazione alla previsione, contenuta nel provvedimento in commento, con la quale l’AGCom si è riservata l’opportunità di adottare tali obblighi simmetrici di accesso al segmento terminale e alla tratta di adduzione delle reti – laddove tali infrastrutture non siano né tecnicamente né economicamente duplicabili – solo all’esito del recepimento in Italia del nuovo quadro regolamentare europeo, l’Autorità ha sottolineato la necessità di individuare rapidamente, nell’ambito di un’apposita analisi di mercato, l’esistenza di tratti di infrastruttura non replicabili sui quali imporre eventuali obblighi simmetrici di accesso.

Con riferimento poi al secondo mercato, l’AGCom ha introdotto l’obbligo di fornitura di un servizio di accesso *bitstream* a diversi livelli, tra cui in centrale locale (cosiddetto VULA); l’AGCom ha inoltre stabilito che l’obbligo di controllo dei prezzi e di contabilizzazione dei costi si applicherà solo nelle zone – che saranno identificate nell’ambito di un apposito procedimento - in cui non sarà riscontrato un grado di adeguata concorrenza o nelle quali non è presumibile che si svilupperà in un futuro prossimo, riservandosi altresì la facoltà di introdurre una data limite oltre la quale ritirare l’obbligo di accesso *bitstream* nelle aree caratterizzate da competizione infrastrutturale fra reti di nuova generazione (*sunset clause*).

Al riguardo, l’Autorità, in linea con la Raccomandazione della Commissione Europea relativa all’accesso regolamentato alle reti di accesso di Nuova Generazione, ha ritenuto che la diversificazione degli obblighi su base territoriale non potesse essere giustificata dalla semplice presenza di più infrastrutture concorrenti. Considerata, inoltre, la fase iniziale di sviluppo del mercato dei servizi basati su reti in fibra, l’Autorità ha affermato che l’eventuale modulazione su base territoriale dei rimedi relativi al servizio *bitstream* dovrebbe tener conto dell’esistenza di offerte *wholesale* alternative in concorrenza con quella dell’operatore notificato. Per quanto concerne l’obbligo di orientamento dei costi, l’Autorità ha invece apprezzato la scelta di determinazione dei prezzi dei prodotti di accesso sulla base di un modello a costi incrementali di lungo periodo di tipo *bottom-up*.

Infine, l'Autorità ha auspicato che, nella delicata fase di transizione dalle reti in rame a quelle di nuova generazione, fosse esercitata un'attenta attività di vigilanza al fine di evitare ogni tentativo di *pre-emption* dell'operatore *incumbent* nell'ambito del nascente mercato al dettaglio delle offerte basate su fibra.

MECCANISMO DI RIPARTIZIONE DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE PER GLI ANNI 1999-2000-2002-2003

Nel luglio 2011, l'Autorità ha reso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in merito agli schemi di provvedimento concernenti “*Rinnovazione del procedimento relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale*” per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003.

L'Autorità ha osservato che la *ratio* delle suddette disposizioni, volte a definire le condizioni di applicazione del meccanismo di ripartizione del costo del servizio universale per ciascun anno di riferimento, nasce in linea teorica dalla sussistenza di un'interdipendenza fra il prestatore del servizio universale e gli altri fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica. E' tale interdipendenza tra gli operatori, infatti, a qualificare come “iniquo” o “ingiustificato” l'onere ricadente sul solo prestatore del servizio universale e, dunque, a giustificare la definizione di un meccanismo che ripartisca tale onere tra tutti gli operatori.

Nella pratica, in base alla legislazione vigente, l'Autorità ha osservato come la valutazione della sussistenza di tale relazione di interdipendenza corrisponde ad un'analisi del grado di sostituibilità esistente tra i servizi prestati dal soggetto incaricato di fornire il servizio universale e quelli forniti dai potenziali contribuenti ai relativi oneri. A tal fine, già in passato l'Autorità aveva ritenuto necessaria un'analisi delle condizioni di mercato per valutare l'esistenza di un grado di sostituibilità tra i predetti servizi tale da giustificare la partecipazione di tutti i relativi prestatori agli oneri del servizio universale.

L'Autorità ha poi richiamato quanto ripetutamente evidenziato dal Consiglio di Stato, secondo il quale la suddetta analisi deve essere effettuata verificando “[i] comportamenti degli utenti di telefonia, [la] convenienza economica delle offerte, [l']evoluzione tecnologica dei prodotti”, onde appurare se “domanda e offerta dei due servizi di telefonia” “si contrappongano in condizione di sostituibilità e concorrenzialità”.

L'Autorità ha quindi osservato come l'analisi in tal senso condotta dalla AGCom fosse stata, in effetti, incentrata sui richiamati elementi, oltre che completa e assistita da esaurienti motivazioni. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che fosse stata correttamente dedotta, in base all'analisi dei *trend* del traffico su rete fissa (e, in particolare, del traffico fisso-mobile) e del tasso di ripartizione della spesa degli utenti tra servizi di fonia fissa e mobile, l'esistenza di un sufficiente grado di sostituibilità tra il servizio di telefonia in postazione fissa e quello in postazione mobile, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, rendendo così condivisibili le valutazioni svolte e le conclusioni raggiunte dall'Autorità di regolazione circa

le condizioni del meccanismo di ripartizione dei costi netti del servizio universali per gli anni dal 1999 al 2003.

Servizi postali

RECEPIIMENTO DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA SUI SERVIZI POSTALI 2008/6/CE

Nel gennaio 2011, l’Autorità ha formulato le proprie osservazioni sulle modalità con cui in Italia stava per essere recepita la terza direttiva postale, rendendo ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e ai Ministri dell’Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico e della Pubblica Amministrazione e Innovazione il proprio parere ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90 sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/6/CE, di modifica della direttiva 97/67/CE ai fini del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

L’Autorità ha evidenziato specifici aspetti dello schema di decreto per il quale si ravvisavano elementi di diffidenza rispetto alla disciplina comunitaria e alle regole a tutela della concorrenza, con effetti di freno del processo di liberalizzazione dei servizi postali in Italia, quali le caratteristiche del soggetto regolatore designato, le prescelte modalità di affidamento del Servizio Universale e di definizione della struttura e del finanziamento del relativo costo, il mantenimento di alcuni ambiti di riserva a favore di Poste Italiane Spa.

Con riguardo al primo profilo, l’Autorità ha in primo luogo ritenuto che, in un contesto come quello italiano in cui l’operatore postale ex monopolista Poste Italiane Spa è una società a partecipazione pubblica totalitaria, lo schema di decreto in esame presentasse una rilevante criticità sotto il profilo concorrenziale nella definizione, quale soggetto regolatore, non già di un’Autorità indipendente dal Governo, come richiesto dalla direttiva 2008/6/CE, bensì di un’Agenzia, la quale in base all’ordinamento nazionale opera al servizio delle Amministrazioni Pubbliche ed è organismo sottoposto ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un Ministro.

L’Autorità ha, infatti, ricordato come, ai sensi del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le regole di funzionamento previste per la figura giuridica dell’Agenzia prevedono stringenti poteri di indirizzo del Governo, primo fra tutti il potere di nomina del Direttore Generale dell’Agenzia; ha riscontrato la previsione di un ruolo centrale del Ministero dello Sviluppo Economico anche con riferimento alla struttura organizzativa e alle funzioni affidate all’Agenzia, con riguardo alle decisioni relative al numero di risorse, alle modalità di trasferimento del personale e delle risorse strumentali nonché di attribuzione e di svolgimento delle varie competenze. L’Autorità ha ritenuto quindi di tutta evidenza che, alla luce delle predette previsioni, l’ente regolatore così come definito dallo schema di decreto non rispettasse il principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative né che esso potesse garantire, così come richiesto dalla Direttiva 2008/6/CE, il principio di indipendenza dell’autorità nazionale di regolamentazione e la conseguente imparzialità delle decisioni dalle stesse adottate.

L’Autorità ha quindi sottolineato come l’assenza di indipendenza del regolatore postale fosse suscettibile di determinare un rallentamento del processo di liberalizzazione in corso favorendo la posizione dell’ex monopolista Poste Italiane in rapporto con gli altri operatori già presenti o potenziali dei mercati postali, anche in considerazione del fatto che lo schema di decreto legislativo non conteneva esplicite disposizioni atte a garantire in tempi certi l’adozione di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale dell’ex monopolista e ai relativi servizi.

Con riguardo al secondo profilo, relativo alle disposizioni inerenti il servizio universale, ricordando che la Direttiva 97/67/CE consente di modulare la definizione di tale servizio al fine di renderlo accessibile agli operatori concorrenti e di utilizzare forme di affidamento pienamente competitive come quelle dell’evidenza pubblica, l’Autorità ha ritenuto che la scelta di affidare direttamente a Poste Italiane, per una durata complessiva di 15 anni, l’intero servizio universale su tutto il territorio nazionale non cogliesse le opportunità offerte dalla normativa comunitaria e fosse incompatibile con l’apertura concorrenziale del settore.

Ribadendo l’opportunità di prevedere un affidamento di breve durata al fine di consentire lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica che ponesse a gara tutto o parte del servizio universale per tutto o parte del territorio nazionale, con lo scopo di consentire l’accesso al servizio anche da parte di operatori già presenti sul mercato o potenziali nuovi entranti, l’Autorità ha in particolare sottolineato l’effetto anticompetitivo dell’individuazione, fra i criteri utilizzati all’art. 3 del decreto per la “designazione” del fornitore del servizio universale, di quelli previsti alle lettere e) *esperienza di settore* e f) *eventuali pregressi rapporti con la pubblica amministrazione nel settore specifico con esito positivo*, laddove risulta evidente che nessun operatore alternativo a quello storico potrà mai vantare analoghi requisiti.

In secondo luogo l’Autorità ha riscontrato come, mentre le disposizioni comunitarie prevedevano varie possibilità di modulazione dell’ambito di servizio universale in termini di estensione geografica e merceologica dello stesso, lo schema di decreto contemplasse unicamente la possibilità che il predetto Servizio fosse fornito su tutto il territorio nazionale nella sua totalità da un solo operatore.

Non potendo escludersi, tuttavia, che il processo di liberalizzazione in atto potesse determinare un assetto di mercato tale da rendere più efficiente una frammentazione del servizio consentendo a nuovi entranti di operare a condizioni di servizio universale in una parte del Paese o solo per determinati prodotti, l’Autorità ha sottolineato in proposito come sarebbe stato auspicabile che, analogamente a quanto avvenuto in altri Stati membri, si fosse valutata la possibilità di limitare tali prestazioni esclusivamente a quei servizi essenziali che l’utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale, escludendo ad esempio da tale ambito la cosiddetta *bulk mail*, ossia gli invii di corrispondenza in grande quantità, servizio già reso da operatori concorrenti di Poste Italiane e per il quale avrebbe