



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 621/15/CONS

CONDIZIONI GIURIDICHE ED ECONOMICHE DI RESTITUZIONE DEGLI INVII AFFIDATI AD ALTRI OPERATORI E RINVENUTI NELLA RETE DI POSTE ITALIANE

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 5 novembre 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, recante “*Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*”, come modificata, da ultimo, dalla direttiva n. 2008/6/CE;

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*”;

VISTO il 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 n. 214 del 22 dicembre 2011, ed in particolare l’art. 21 che conferisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito “Autorità” o “AGCOM”) i poteri previamente attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 390/15/CONS, del 17 giugno 2015;

VISTE le competenze attribuite all’Autorità dal d.lgs. n. 261/1999 e, in particolare, quelle previste dall’articolo 2, comma 4, *lett. a)* in ordine alla “*regolazione dei mercati postali*”;

VISTO l’articolo 22, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999, che conferisce all’Autorità la competenza relativa all’approvazione delle Condizioni generali di servizio (di seguito anche “CGS”) per l’espletamento del servizio universale postale predisposte dal fornitore del servizio universale postale;

VISTA la delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, recante “*Approvazione - con modifiche - delle Condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale*”;

VISTO, in particolare, l’articolo 18 delle Condizioni generali di servizio che, nell’ipotesi di invii di altri operatori rinvenuti nella rete di Poste Italiane S.p.A. (di seguito anche “Poste Italiane”), rimette ad un accordo tra le parti le condizioni, i termini e le modalità di restituzione, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione rispetto alle condizioni applicate da Poste Italiane per la restituzione degli invii ai propri mittenti e prevede, inoltre, la possibilità di chiedere l’intervento dell’Autorità ove le parti non riescano ad accordarsi;

VISTA la delibera n. 564/14/CONS, del 31 ottobre 2014, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio volto alla definizione delle “*Condizioni di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane*”;

VISTA la delibera n. 287/15/CONS, del 12 maggio 2015, con la quale è stata avviata una consultazione pubblica su un documento concernente le condizioni di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane;

VISTA la delibera n. 410/15/CONS, del 9 luglio 2015, con la quale è stata disposta una proroga dei termini del procedimento istruttorio *de quo* per permettere agli uffici un’analisi dei contributi acquisiti con la consultazione pubblica e delle informazioni trasmesse dagli operatori in seguito a specifiche richieste dell’Autorità;

CONSIDERATO quanto segue:

1 IL QUADRO NORMATIVO

1. L’Autorità ha approvato, con la delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, le Condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale da parte di Poste Italiane.
2. Con l’approvazione delle Condizioni generali è stata introdotta una prima regolamentazione della fattispecie del rinvenimento, nella rete di Poste Italiane, di invii affidati ad altri operatori.
3. In precedenza, mancando una disposizione *ad hoc*, Poste Italiane applicava a tale fattispecie l’articolo 17 delle previgenti Condizioni generali di servizio, che “*per gli invii privi di affrancatura*” prevedeva la restituzione al mittente. La procedura, prevista per un evento anomalo (mancata affrancatura, ovvero sia mancato pagamento del corrispettivo), ma circoscritto nell’ambito del rapporto contrattuale tra l’utente e Poste Italiane, era quindi applicata ad un evento, anche questo anomalo, ma sostanzialmente diverso. Si trattava, infatti, del rinvenimento nella rete di Poste Italiane di prodotti di corrispondenza che i mittenti intendevano affidare per il recapito ad altri operatori ma che, inavvertitamente, avevano depositato nelle cassette di Poste Italiane e non in quelle dell’operatore prescelto.

4. Come evidenziato dalla sentenza del Tar Lazio n. 5769, del 25 giugno 2012¹, l'applicazione di tale disciplina (che risente "*del preesistente sistema monopolistico, ma non per questo può dirsi implicitamente abrogata*") trovava comunque giustificazione nell'esistenza di un vuoto regolamentare. La pronuncia del giudice amministrativo, pur accogliendo il ricorso proposto da Poste Italiane contro il provvedimento sanzionatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM")², sottolineava tuttavia l'inadeguatezza della normativa rispetto ad un fenomeno nuovo, manifestatosi nel contesto di liberalizzazione del mercato postale.

5. Tanto premesso, come già anticipato, l'Autorità, con la delibera n. 385/13/CONS, ha introdotto *ex novo* nel testo delle Condizioni generali di servizio un'apposita norma, l'articolo 18, rubricato "*Restituzione degli invii affidati ad altro operatore e rinvenuti nella rete di Poste Italiane*"³. La regolamentazione introdotta rispondeva ai principi di derivazione comunitaria, in base ai quali l'attività di regolazione dei settori liberalizzati, volta all'introduzione di misure di garanzia e tutela degli interessi pubblici sottesi, dovrebbe intendersi come non alternativa alle dinamiche intrinseche del mercato. Sulla base di tali considerazioni, pertanto, veniva introdotto l'obbligo per Poste Italiane di restituire gli invii rinvenuti nella propria rete, lasciando però alla libera contrattazione tra le parti la definizione delle condizioni e dei termini di tale restituzione, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione tra le condizioni applicate da Poste Italiane per la restituzione degli invii ai propri mittenti e quelle per la restituzione degli invii all'operatore concorrente. Si faceva salva, in ogni caso, la possibilità per le parti di chiedere l'intervento dell'Autorità laddove non fosse possibile concludere a un accordo.

6. Nella prima applicazione delle previsioni di cui all'articolo 18 sono state portate a conoscenza dell'Autorità diverse criticità nelle trattative tra gli operatori e Poste Italiane per la stipula di accordi per la disciplina economica e operativa della restituzione. Tali criticità sono emerse, in particolare, nel corso della negoziazione di un accordo tra Globe Postal Service e Poste Italiane e si sono poi rivelate oggettivamente non superabili: nel mese di settembre 2014 entrambi gli operatori hanno riconosciuto l'impossibilità di concludere un accordo e hanno chiesto l'intervento dell'Autorità.

¹ La sentenza in esame è stata poi confermata dal Consiglio di Stato (sentenza n. 2302 del 6 maggio 2014).

² Il procedimento richiamato è il numero A413, con il quale è stata irrogata una elevata sanzione a Poste Italiane. Secondo l'AGCM Poste Italiane, restituendo gli invii di altri operatori ai mittenti, "*interferiva nel rapporto contrattuale in essere tra il mittente e l'operatore postale scelto per la prestazione dei servizi postali*".

³ Per agevolare la comprensione della disposizione si riporta il testo integrale dell'art. 18 delle CGS: "*1. Gli invii affidati ad altro operatore e rinvenuti nella rete di Poste Italiane sono restituiti all'operatore secondo condizioni, termini e modalità stabilite in accordo tra le parti, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione tra le condizioni applicate da Poste Italiane ai propri mittenti e quelle per la restituzione degli invii all'operatore concorrente. 2. Ove le parti non riescano a concludere un accordo possono richiedere l'intervento dell'Autorità*".

7. L'AGCOM, in virtù delle competenze assegnate dal decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999 in materia di regolazione dei mercati postali, ha avviato, con delibera n. 564/14/CONS, un procedimento istruttorio per definire le “*Condizioni di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane*”. Tale intervento è stato motivato dalla necessità di assicurare il corretto svolgimento del servizio postale garantendo gli interessi di tutti gli utenti.

A tale scopo nella delibera è stata prevista, in via cautelare, una procedura di restituzione degli invii da parte di Poste Italiane all'operatore Globe Postal Service, rinviando per le condizioni giuridiche ed economiche alle definitive determinazioni che sarebbero state assunte a conclusione del presente procedimento.

2 L'ITER ISTRUTTORIO

8. Al fine di acquisire ogni informazione utile alle determinazioni del corrispettivo per la restituzione degli invii, è stato innanzitutto chiesto alla società Poste Italiane di fornire:

- i)* una descrizione dettagliata delle varie fasi del processo di restituzione degli invii postali ai propri mittenti per tutti i casi previsti dalle CGS (invii postali privi di affrancatura, invii postali con affrancatura insufficiente, invii postali con indirizzo inesistente, inesatto o insufficiente), specificando i vari punti di attraversamento della rete postale (CMP-CRA, CMP-CRP, CD, etc.) e le attività svolte in ciascuno di tali nodi;
- ii)* una descrizione analoga per il processo di restituzione degli invii di altri operatori postali rinvenuti nella rete di Poste Italiane nei casi di ritiro in un unico centro, ritiro in più centri o consegna diretta;
- iii)* i costi sottostanti, disaggregati per ciascuna fase dei singoli processi e per ciascuno dei casi elencati ai punti precedenti, così come risultanti dalla separazione contabile 2012.

Gli elementi informativi sono stati forniti in data 12 gennaio 2015.

9. Una volta acquisita la documentazione di cui sopra, e valutate le informazioni in essa contenute, si è reso necessario chiedere a Poste Italiane alcuni chiarimenti e ulteriori informazioni in merito: alla definizione di alcune voci di costo (specificazione del tipo di attività di riferimento), ai valori riportati e alla suddivisione dei volumi degli invii rientranti nelle casistiche analizzate. Sono state, pertanto, inviate a Poste Italiane due ulteriori richieste di informazioni, rispettivamente il 17 febbraio 2015 e il 24 marzo 2015, alle quali Poste Italiane ha risposto il 10 marzo 2015 e il 14 aprile 2015.

10. In ultimo, con nota del 30 settembre 2015, è stato chiesto a Poste Italiane un necessario aggiornamento dei dati contabili e delle informazioni tenuto conto della nuova rimodulazione dell'offerta di servizi postali derivante dall'adozione della delibera n. 396/15/CONS.

3 IL BENCHMARK INTERNAZIONALE

11. Il fenomeno del rinvenimento di invii affidati ad altri operatori nella rete del fornitore del servizio universale postale è un fenomeno recente, strettamente connesso al completamento del processo di liberalizzazione del mercato postale. In ambito europeo la fattispecie presa in considerazione nella presente istruttoria, infatti, non è stata oggetto di regolamentazione specifica se non in pochi Stati membri.

12. Il Regno Unito è tra i Paesi che hanno regolato il fenomeno adottando uno specifico codice di condotta tramite il quale l'autorità di regolamentazione ha inteso definire alcune "*procedure postali operative comuni*". Tali disposizioni stabiliscono le modalità di restituzione della posta di altri operatori, introducendo anche dei criteri per la valutazione dei costi applicabili alle operazioni connesse. Il codice funge da accordo "di *default*", volto ad assicurare che, in assenza di accordi sottoscritti tra i fornitori di servizi postali e l'operatore designato di fornire il servizio universale postale, siano comunque applicate delle disposizioni in grado di assicurare agli utenti la corretta fornitura del servizio.

13. Il fenomeno è invece puntualmente regolamentato in Polonia, dove una disciplina specifica prevede che la restituzione della corrispondenza degli operatori alternativi da parte dell'operatore che fornisce il servizio universale avvenga dietro il pagamento di un corrispettivo orientato al costo sostenuto.

14. Non vi è una regolamentazione dettagliata in Germania. L'operatore Deutsche Post, in caso di rinvenimento di invii di altri operatori nella propria rete, è tenuto a conservarli in deposito per otto settimane, arco di tempo entro il quale gli operatori alternativi devono provvedere a ritirarli dietro pagamento delle sole spese sostenute per le operazioni connesse al rinvenimento. L'Autorità tedesca sta monitorando il mercato per comprendere se è necessario introdurre "*misure supplementari*".

15. Anche in Norvegia è previsto l'immagazzinamento degli invii da parte del fornitore del servizio universale e il rinvio alla stipula di accordi tra operatori nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione. Il regolatore postale sta tuttavia valutando l'opportunità di introdurre una specifica regolamentazione: è stata avviata un'istruttoria (attualmente è in corso la consultazione pubblica) volta ad introdurre eventuali modifiche al *Postal Act*, il documento normativo di riferimento per il settore.

16. Si avvia ad una regolamentazione dettagliata delle condizioni di restituzione anche l'Autorità spagnola che ha riscontrato la progressiva rilevanza del fenomeno oggetto di questa analisi e ha valutato come opportuno un intervento.

17. La normativa belga non prevede disposizioni dettagliate che regolino la fattispecie oggetto del presente procedimento. Il regolatore è attualmente impegnato a verificare la possibilità che il fenomeno sia regolato da accordi interoperatori. Nel caso in cui il rinvio alla fonte pattizia si rivelasse un rimedio non soddisfacente si renderebbe necessario avviare un apposito procedimento istruttorio.

18. Non sono state portate all'attenzione del Regolatore portoghese e di quello austriaco problematiche particolari e, conseguentemente, la fattispecie del rinvenimento non è allo stato disciplinata in alcun modo.

4 IL PROCESSO DI RESTITUZIONE DEGLI INVII DI ALTRI OPERATORI NELLA RETE DI POSTE ITALIANE

19. Nel seguito si fornisce una descrizione delle attività svolte da Poste Italiane nel processo di restituzione degli invii di altri operatori (nel seguito anche "AO") rinvenuti nella propria rete.

20. Sulla base di quanto previsto dall'art. 18 delle CGS, gli invii affidati ad altri operatori postali e rinvenuti nella rete di Poste Italiane sono restituiti agli operatori previa sottoscrizione di uno specifico accordo tra le parti.

21. La restituzione degli invii può avvenire o mediante consegna all'indirizzo dell'altro operatore, come previsto dalle condizioni generali di contratto (di seguito anche CGC), oppure, come affermato dalla società nella risposta del 15 gennaio 2015, consentendo a costi invariati il ritiro, a cura dell'AO, degli invii presso un unico centro.

4.1 Attività svolte a livello di sede centrale

22. Al fine di uniformare, per quanto possibile, le procedure di restituzione degli invii (gli operatori postali potenzialmente interessati sono circa 2.500) la contrattazione è svolta a livello centrale e coinvolge diverse funzioni aziendali di Poste Italiane (Regolamentazione, Interfaccia col Cliente, Posta Comunicazione e Logistica), ciascuna per gli ambiti di propria competenza.

23. Una volta sottoscritto un accordo con l'AO le funzioni centrali di Poste Italiane informano le strutture territoriali sulle modalità da seguire per trattare tali invii e per la loro gestione contabile (creazione conto contrattuale, materiale contabile sul quale effettuare le registrazioni contabili).

4.2 Attività svolte a livello di strutture territoriali

24. Il rinvenimento degli invii di altri operatori nella rete di PI, è trattato alla stregua degli invii con affrancatura mancante/irregolare (fattispecie questa prevista dalle CGS). Il materiale rinvenimento può avvenire:

- in via principale, nel flusso da vuotatura cassette al CMP (definito "CMP di rinvenimento");
- in via residuale, nelle lavorazioni dei Centri di Distribuzione (CD).

25. Nel primo caso, gli addetti allo smistamento individuano gli invii con affrancatura mancante/irregolare e li avviano alla funzione Processi e Qualità (PQ) del proprio CMP in cassetta/scatola "*Irregolare affrancatura per PQ CMP*".

26. Nel secondo caso, invece, gli eventuali invii con affrancatura mancante/irregolare individuati presso i CD vengono avviati in appositi dispacci alla funzione PQ del CMP di riferimento in etichettato “*Irregolare affrancatura per PQ CMP*”.

27. Una volta giunti al CMP, gli addetti all’apertura dispacci individuano le cassette e/o gli etichettati “*Irregolare affrancatura per PQ CMP*” e li avviano al PQ del proprio CMP. Il responsabile PQ del CMP, fra gli invii con affrancatura mancante/irregolare, individua gli invii degli altri operatori postali, ovvero invii con affrancatura mancante e con presenza di elementi attribuibili in modo chiaro ad altro operatore.

28. Come già indicato in precedenza, le attività finora descritte, svolte presso il CMP, rappresentano la procedura che Poste Italiane esegue ordinariamente per gli invii con affrancatura mancante o irregolare rinvenuti nella propria rete. Successivamente, vengono eseguite da Poste Italiane le operazioni specifiche di individuazione e separazione degli invii degli AO che hanno sottoscritto degli accordi e gli altri AO.

29. Nel caso di invii di altri operatori postali che hanno sottoscritto un accordo, Poste Italiane dichiara di svolgere le attività di seguito elencate:

- preparazione degli invii, etichettati per singolo operatore aderente all’accordo;
- inoltro dispacci contenenti gli invii di AO aderenti all’accordo al relativo CMP accentrante;
- individuazione degli etichettati “*Altro Operatore per PQ CMP ...*” presso il CMP accentrante;
- registrazione degli invii di AO indicando data, denominazione altro operatore, quantitativo e modalità di restituzione;
- trasferimento ad accettazione per la contabilizzazione degli invii;
- pesatura e predisposizione della distinta per la quantificazione dell’importo⁴;
- comunicazione agli AO per la restituzione degli invii;
- gestione della spedizione degli invii agli AO;
- contabilizzazione del servizio;
- spedizione/consegna degli invii agli AO per la restituzione invii.

30. Nel caso di AO che non ha sottoscritto alcun accordo, ovvero in caso di AO che ha sottoscritto un accordo ma è inadempiente, la procedura svolta da Poste Italiane prevede le seguenti fasi:

- registrazione degli invii di AO non aderenti/inadempienti all’accordo;

⁴ L’importo è pari alle tariffe del servizio di “posta prioritaria *retail*”, vigenti al momento della consegna. Come comunicato all’Autorità, da ultimo nella nota del 16 ottobre 2015, in via transitoria, continuano ad applicarsi le tariffe vigenti al 30 novembre 2014.

- comunicazione al mittente (se individuabile) ed eventuale consegna degli invii al mittente (nel caso in cui esprima la volontà di ricevere gli invii a domicilio entro i termini previsti);
- gestione della distruzione degli invii (nel caso di mittente non individuabile o non esprima la volontà di ricevere gli invii a domicilio entro i termini previsti).

5 LE CONDIZIONI CONTRATTUALI PRATICATE DA POSTE ITALIANE

31. Come in altri Stati membri, anche la regolamentazione introdotta in Italia dalla delibera n. 385/13/CONS, sopra richiamata, prevede, per la disciplina della fattispecie, il rimando in prima istanza, ad una fonte pattizia. Nello specifico si fa riferimento, per la definizione dettagliata delle condizioni economiche e giuridiche di restituzione degli invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane, agli accordi da sottoscrivere con gli operatori alternativi. L'intervento dell'Autorità viene previsto solo nel caso in cui le parti non riescano a concludere un accordo.

32. Poste Italiane ha predisposto delle condizioni generali di contratto, che sono state sottoscritte solo da alcuni operatori. In base agli accordi gli operatori si impegnano a corrispondere al fornitore del servizio universale per ogni invio un corrispettivo pari alla tariffa di "*posta prioritaria retail*". Nel dettaglio la procedura prevede che Poste Italiane invii "*almeno ogni quindici giorni*" una comunicazione all'operatore nella quale si specifica il numero esatto di invii rinvenuti nella rete. Entro quattordici giorni dalla ricezione della comunicazione, l'operatore versa il corrispettivo pattuito, fornendo riscontro dell'avvenuto pagamento. Poste Italiane, dopo aver acquisito la ricevuta di pagamento, provvede a spedire gli invii all'indirizzo indicato dall'operatore. Solo in un accordo, nel modulo di adesione, viene specificato che la restituzione avviene, non attraverso il recapito all'indirizzo dell'operatore alternativo, ma tramite restituzione allo stesso presso un unico CMP. Tale possibilità non figura nella condizioni generali di contratto ed è stata inserita come variante operativa su richiesta dell'operatore alternativo.

33. La procedura prevista nell'ipotesi di operatore alternativo che abbia stipulato un contratto, ma sia inadempiente, prevede la restituzione al mittente, cui fa carico l'onere di pagare il corrispettivo dell'invio. Nel caso in cui il mittente rifiuti il pagamento o non sia identificabile, Poste Italiane procede alla distruzione dei prodotti di corrispondenza rinvenuti. Tale procedura ricalca sostanzialmente quella prevista nell'ipotesi di invii di Poste Italiane non affrancati o affrancati solo parzialmente.

34. Come detto gli accordi, qui sopra descritti, sono stati stipulati solo con alcuni operatori e, più precisamente, con operatori che forniscono varie tipologie di servizi postali. Non sono stati, invece, conclusi accordi con operatori che forniscono soltanto il servizio di invio di cartoline. Questo servizio, com'è noto, si caratterizza per l'assenza di qualsiasi indicazione in ordine al mittente e per la circostanza di essere utilizzato da una clientela composta da turisti e visitatori.

35. Il fenomeno del rinvenimento nella rete di Poste Italiane di invii di altri operatori è oggettivamente rilevante con riferimento al servizio di invio di cartoline. Ciò presumibilmente è dovuto alla difficoltà di evitare l'inesatto instradamento da parte degli utenti (di solito turisti e visitatori), che possono non comprendere esattamente le informazioni fornite loro al momento dell'acquisto dei francobolli degli operatori alternativi e che potrebbero, altresì, non avere a disposizione gli strumenti utili a una esatta differenziazione tra le cassette di impostazione di Poste Italiane e quelle degli altri fornitori di servizi postali.

6 VALUTAZIONI PRELIMINARI DELL'AUTORITÀ

36. L'AGCOM ha ritenuto opportuno interloquire costantemente con Poste Italiane e con gli altri operatori postali per la determinazione delle condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii rinvenuti erroneamente nella rete del fornitore del servizio universale postale. La necessità di acquisire sufficienti informazioni ha comportato una serie di richieste, in particolare sui processi operativi e sull'analisi dei costi delle attività sottostanti, audizioni e una consultazione pubblica.

37. L'intervento regolamentare proposto deve essere, infatti, adeguato alle specificità del mercato postale, sottoposto a una recente liberalizzazione che ha fatto emergere criticità e problematiche che nel sistema monopolistico non erano presenti. Prioritaria è stata la considerazione assegnata agli interessi degli utenti attraverso la predisposizione di meccanismi in grado di aumentare l'efficienza dei servizi postali, riducendo per l'appunto l'impatto di fenomeni patologici come il non corretto instradamento degli invii di corrispondenza. Sotto tale profilo, in assenza di disposizioni puntuali e accertata l'inefficacia del rinvio alla negoziazione tra le parti, si è cercato di evitare un calo della fiducia degli utenti in ordine alla certezza e regolarità dei servizi postali, circostanza negativa in grado di influenzare lo sviluppo di una efficace concorrenza. Con la completa liberalizzazione del mercato, infatti, è nata la necessità di disciplinare problemi operativi che riguardano più operatori, stante la gamma di differenti interazioni tra gli stessi. L'obiettivo è stato, pertanto, quello di individuare soluzioni eque, efficaci ed efficienti per la gestione di criticità comuni.

38. La scelta di indicare soluzioni flessibili, sulle quali raccogliere le indicazioni del mercato e degli utenti nell'ambito della consultazione pubblica, è stata motivata dallo sforzo di determinare delle procedure di restituzione in grado di adattarsi alle diverse fisionomie imprenditoriali all'interno di una visione di mercato postale competitivo (che sia in grado di sostenere gli interessi degli utenti postali). Dall'esame degli accordi conclusi⁵, si ricava che ciò che può essere conveniente per un operatore non lo è per altri. Nello specifico, è emerso, ad esempio, che attualmente la restituzione avviene con due distinte modalità: in sei degli accordi conclusi si prevede la restituzione mediante recapito

⁵ Accordi conclusi tra PI ed i seguenti operatori: CityPoste, Defendini Logistica, Fulmine Group, Hibripost, Nexive, Smmart Post.

all'indirizzo della sede dell'AO, mentre soltanto in un accordo è stata concordata la restituzione presso un unico Centro di meccanizzazione postale. Nell'ambito della consultazione gli uffici hanno sottoposto a valutazione una griglia di possibilità, in termini operativi, che consentisse di rispettare le diverse fisionomie imprenditoriali presenti sul mercato o che assicurasse una celere consegna degli invii ai destinatari. Si fornisce di seguito una sintesi dei contributi acquisiti sui vari quesiti formulati e le valutazioni dell'Autorità sugli stessi.

7 ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA

Il quesito in consultazione

39. Come già illustrato nell'espone le motivazioni che hanno condotto alla formulazione di una proposta di intervento regolamentare, ampio spazio è dedicato alla mancata conclusione di accordi tra Poste Italiane e gli operatori che offrono esclusivamente servizi di invio di cartoline. L'elevatissimo numero di cartoline postali erroneamente depositate nelle cassette di Poste Italiane e, quindi, instradate nella rete di quest'ultima, e l'ingente ammontare del corrispettivo dovuto per la loro restituzione ha rappresentato un oggettivo ostacolo alla conclusione di accordi. Come dimostrano gli accordi già conclusi con altri operatori il rinvenimento non riguarda certamente solo gli invii di cartoline e quindi nel delineare un intervento regolamentare si è ritenuto necessario ricomprendere in generale tutte le tipologie di invii.

40. Se le ragioni dell'intervento risiedono principalmente nell'esigenza di definire una disciplina del fenomeno in grado di tutelare le esigenze degli utenti, assicurando così la corretta fornitura del servizio postale, è sembrato opportuno sottoporre alle valutazioni dei partecipanti la possibilità di regolamentare in via generale il fenomeno, delineando per tutte le tipologie di servizio postale procedure e condizioni giuridiche ed economiche di restituzione per evitare possibili e ingiustificati disagi per gli utenti e assicurare la regolarità del servizio postale.

Ai partecipanti alla consultazione è stato, quindi, chiesto di pronunciarsi sulla necessità di prevedere condizioni e modalità di restituzione, non solo delle cartoline, ma di tutti i tipi di invio postale rinvenuti nella rete di Poste Italiane⁶.

Le osservazioni degli operatori

O.1. GPS e Nexive condividono l'orientamento dell'Autorità. In particolare Nexive ritiene che i principi e le modalità di restituzione sopra richiamati per le cartoline dovrebbero essere estesi ad ogni altra tipologia di invio postale affidato ad altro operatore e rinvenuto nella rete di Poste Italiane. A tal proposito, la stessa società afferma che la totalità dei propri invii rinvenuti non è costituita da cartoline, bensì da invii di altro tipo.

⁶ Nel documento di consultazione la domanda era riportata in conclusione al n. 5; è qui collocata in esordio per una maggiore linearità espositiva.

O.2. Anche Poste Italiane condivide l'orientamento espresso dall'Autorità. In particolare PI ribadisce che, non configurando le cartoline postali uno specifico invio di corrispondenza, l'intervento regolatorio debba essere volto a disciplinare il rinvenimento nella rete postale di qualsiasi tipologia di invio.

Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.1. L'Autorità ritiene opportuno applicare a tutti gli invii di corrispondenza di altri operatori rinvenuti nella rete di Poste Italiane una disciplina comune che fissi le condizioni giuridiche ed economiche essenziali per la restituzione degli invii agli AO. Oltre al consenso espresso dai partecipanti alla consultazione, questa decisione è motivata anche dalla considerazione che gli accordi complessivamente conclusi sono, come più volte evidenziato, in numero assolutamente esiguo (sei) rispetto al totale dei soggetti operanti nel mercato postale (circa 2.500). Il fenomeno del rinvenimento nella rete del fornitore del servizio universale, manifestatosi a seguito della liberalizzazione del mercato, sembra destinato ad aumentare, come può ricavarsi anche dall'interlocuzione con le altre autorità nazionali di regolamentazione, che hanno comunque manifestato l'intenzione di approfondire il tema non escludendo in futuro la possibilità di un intervento in materia.

Il quesito in consultazione

41. L'articolo 18 delle CGS obbliga Poste Italiane a restituire gli invii affidati ad altro operatore e rinvenuti nella sua rete postale secondo condizioni, termini e modalità stabilite in accordo tra le parti e nel rispetto dei principi di non discriminazione e di trasparenza. Con riferimento alle modalità di restituzione, nelle condizioni generali di contratto di Poste Italiane è prevista, come unica modalità di restituzione, la consegna diretta all'indirizzo indicato dall'altro operatore nel modulo di adesione. Poste Italiane dichiara tuttavia che negli accordi finora sottoscritti è stata prevista anche una diversa modalità, vale a dire il ritiro da parte dell'AO degli invii presso un unico centro.

42. In linea con quanto disposto dall'articolo 18 della delibera n. 385/13/CONS e nel rispetto di quanto eventualmente e diversamente stabilito in accordi liberamente negoziati tra le parti, l'Autorità ha prospettato nella consultazione pubblica l'ipotesi che Poste Italiane, nelle condizioni generali di contratto per la restituzione, prevedesse esplicitamente anche la possibilità per gli AO di ritirare gli invii di corrispondenza presso un unico centro di aggregazione.

Nel documento di consultazione, pertanto, è stato chiesto agli interessati se condividevano l'orientamento dell'Autorità di chiedere a Poste Italiane di inserire nelle condizioni generali di contratto, oltre alla modalità di restituzione mediante recapito all'indirizzo dell'operatore, anche la possibilità di ritirare gli invii presso un unico centro di aggregazione.

Le osservazioni degli operatori

O.3. GPS condivide l'orientamento dell'Autorità e rileva che la modalità di restituzione degli invii attraverso il ritiro degli stessi da parte degli AO presso i centri individuati da Poste Italiane, oltre a semplificare in termini procedurali l'attività di quest'ultima – di fatto limitandola ad un mero smistamento della corrispondenza erroneamente postalizzata – risponde, altresì, alla necessità di svolgere questa attività di restituzione nella modalità più disagiata possibile.

O.4. Anche Nexive condivide l'orientamento dell'Autorità circa la necessità di prevedere che la possibilità di ritirare gli invii presso un unico centro di aggregazione venga inserita nelle condizioni generali di contratto predisposte da Poste Italiane. Nexive, tuttavia, ritiene che tale misura, da sola, non sia sufficiente a limitare le criticità riscontrate nel processo di restituzione. Infatti, secondo Nexive, le procedure attualmente utilizzate risultano inefficienti in quanto gli invii messi a disposizione dell'operatore alternativo per il ritiro non risultano smistati per cliente, né le buste sono predisposte orientate e affacciate, generando così un ulteriore onere che l'operatore alternativo deve sostenere per restituire il prodotto ai propri clienti che si va ad aggiungere al prezzo che anticipatamente deve pagare a Poste Italiane. Infine Nexive evidenzia la completa assenza di reciprocità, in quanto nel caso in cui venga rinvenuta per errore nel proprio circuito la corrispondenza gestita da altri operatori, essa provvede gratuitamente alla restituzione della stessa all'operatore indicato.

O.5. Poste Italiane precisa che, fin dall'avvio del servizio di restituzione degli invii ad altri operatori, ha previsto una duplice modalità, ossia il ritiro degli invii presso la sede di Poste italiane ovvero la ricezione degli invii presso un indirizzo scelto dall'altro operatore: entrambe le opzioni erano (e lo sono tuttora) presenti nelle CGC e nel relativo modulo di adesione. Pertanto, qualsiasi operatore, che ha inteso o intenda sottoscrivere l'accordo con Poste Italiane per la restituzione dei propri invii, ha da sempre avuto la possibilità di concordare liberamente se farsi consegnare detti invii presso uno specifico indirizzo ovvero ritirarli presso un centro di aggregazione di Poste Italiane scelto in accordo con lo stesso operatore (Centro di meccanizzazione postale - CMP).

Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.2. L'Autorità puntualizza innanzitutto che la possibilità di ritirare gli invii presso il centro di meccanizzazione postale, seppure ammessa da Poste Italiane, non costituisce comunque una forma disagiata di offerta differenziata in base alla modalità di restituzione (quindi con una differenza anche sotto il profilo tariffario a seconda dell'opzione prescelta). La possibilità di ritirare direttamente gli invii, inoltre, è prassi accettata nella definizione del singolo accordo, ma non trova puntuale riscontro nelle condizioni generali di contratto. Gli Uffici, pertanto, ritengono che le condizioni generali di contratto dovranno contemplare esplicitamente, oltre alla restituzione all'indirizzo concordato, anche la diversa modalità di riconsegna presso un unico centro di aggregazione.

V.3. L'Autorità ritiene, inoltre, che non possa essere legittimamente prevista, nel presente procedimento, una condizione di reciprocità in ordine agli invii non correttamente instradati. L'oggetto del procedimento *de quo* è infatti volto esclusivamente a disciplinare le modalità di restituzione degli invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane. La previsione di procedure relative alla restituzione anche degli invii affidati a Poste Italiane e rinvenuti nella rete degli operatori alternativi non può pertanto rientrare nel perimetro del presente intervento regolamentare.

Il quesito in consultazione

43. Poste Italiane, in alternativa alla consegna diretta, dovrebbe consentire, qualora l'altro operatore ne faccia richiesta ed entro un congruo termine pattuito tra le parti, comunque non superiore a otto settimane, di ritirare gli invii presso i CMP.

44. Più precisamente, nel caso in cui gli invii siano stati rinvenuti nel flusso da vuotatura cassette Poste Italiane dovrebbe consentire all'altro operatore di ritirare gli invii presso il CMP di rinvenimento; nel caso in cui gli invii siano stati individuati presso i CD, Poste Italiane dovrebbe consentire all'AO di ritirare gli invii nel relativo CMP di riferimento. Rispetto a quanto sembra avvenire nell'attuale gestione, quest'ultima ipotesi dovrebbe essere in futuro del tutto residuale: Poste Italiane dovrebbe organizzare l'attività adottando soluzioni più efficienti per individuare tempestivamente gli invii ed avviarli al CMP, evitando che ciò avvenga successivamente presso i CD.

45. Consentire il ritiro degli invii presso i CMP dovrebbe rappresentare una soluzione meno onerosa rispetto alla consegna diretta in quanto Poste Italiane non sarebbe più tenuta a occuparsi del recapito degli invii all'indirizzo dell'altro operatore. Gli invii sarebbero, infatti, resi disponibili presso ciascuno dei CMP (di rinvenimento e/o di riferimento) con ritiro a cura dell'AO.

46. Sotto il profilo operativo e gestionale il ritiro presso uno o più centri di aggregazione è modalità che presenta analogie con il ritiro presso i CMP. Poste Italiane dovrebbe, su richiesta degli AO, consentire questa soluzione che comporta un minore dispendio di risorse rispetto alla consegna diretta perché, anche in questa ipotesi, Poste Italiane non dovrà occuparsi del recapito all'indirizzo indicato dall'AO.

47. In sintesi, gli altri operatori dovrebbero avere a disposizione un'offerta sufficientemente "disaggregata": la prospettazione di diverse soluzioni per rientrare in possesso degli invii consentirebbe agli AO di valutare ed individuare, tra più alternative, quella più conveniente in base alla propria organizzazione e gestione dell'attività.

48. Agli operatori dovrebbe quindi essere concesso di poter scegliere se ritirare gli invii presso ciascuno dei CMP (di rinvenimento e/o di riferimento), presso uno o più centri di aggregazione e, in ultimo, se optare per la consegna diretta. L'ampliamento delle possibilità di scelta, se da un lato offre maggiore flessibilità a beneficio degli AO consentendo loro di scegliere tra più opzioni rispetto alle limitate soluzioni attualmente praticabili, dall'altro lato non sembra comportare maggiori oneri per Poste Italiane perché la modalità di consegna presso i CMP, o presso i centri di aggregazione, comporta lo

svolgimento delle attività a monte del recapito ed elimina, appunto, questa fase terminale (consegna diretta).

È stato chiesto ai partecipanti alla consultazione se ritenevano condivisibile l'orientamento dell'Autorità di chiedere a Poste Italiane di consentire, qualora l'altro operatore ne faccia esplicita richiesta, ed entro un congruo termine pattuito tra le parti e comunque non superiore a otto settimane, di ritirare gli invii presso ciascuno dei CMP (di rinvenimento e/o di riferimento) ovvero presso uno o più centri di aggregazione.

Le osservazioni degli operatori

O.6. GPS condivide l'orientamento dell'Autorità in quanto garantisce i livelli di servizio che ciascun operatore del mercato è chiamato a offrire e, nel contempo, consente a Poste Italiane di ridurre esponenzialmente i propri costi di lavorazione del materiale rinvenuto nella propria rete. GPS ritiene, tuttavia, che il termine di otto settimane sia incompatibile con il comparto (estremamente dinamico) degli invii e restituzione delle cartoline e impedisce ai concorrenti di Poste Italiane di rispettare tempi di recapito compatibili con i propri obblighi di servizio o, comunque, competitivi con i tempi medi di recapito di Poste Italiane.

O.7. Anche Nexive condivide l'orientamento dell'Autorità di chiedere a Poste Italiane di consentire, a richiesta dell'operatore alternativo, il ritiro presso il CMP di rinvenimento o di riferimento ovvero presso uno o più centri di aggregazione. Tuttavia l'operatore ritiene che nel processo di restituzione ciò che incide maggiormente è la tariffa applicata da Poste Italiane piuttosto che la modalità logistica di ritiro degli invii.

O.8. Poste Italiane precisa che nel caso in cui l'AO richiedesse di ritirare i propri invii in più CMP, il costo sostenuto per la restituzione di tali invii sarebbe superiore a quanto sostenuto nel caso di ritiro presso un unico CMP accentrate, già di per sé superiore alla tariffa *retail* applicata per la restituzione degli invii agli AO.

O.9. Nel caso in cui si ipotizzasse la possibilità per l'AO di provvedere al ritiro dei propri invii in più punti del territorio, vale a dire, tutti i CMP ovvero più CMP accentrati, le attività svolte a livello di CMP accentrate si moltiplicherebbero in ragione del fatto che le stesse verrebbero svolte su più punti del territorio nazionale. Poste Italiane, pertanto, non condivide quanto contenuto nel documento di consultazione laddove si afferma esplicitamente che *“l'ampliamento delle possibilità di scelta, se da un lato non pregiudica la posizione degli altri operatori (...) essa non comporta maggiori oneri per Poste Italiane”*.

O.10. Poste Italiane non condivide, inoltre, la previsione dell'Autorità di mettere a disposizione degli AO *“un'offerta sufficientemente disaggregata”* per la restituzione degli invii rinvenuti nella rete postale, prevedendo oltre alla consegna diretta anche il ritiro degli invii presso più CMP. Poste Italiane, infatti, ritiene che l'opzione più efficiente e,

contestualmente, meno onerosa, sia quella che prevede il ritiro degli invii presso un unico CMP.

O.11. Con riferimento al termine massimo entro il quale l'AO ha la possibilità di ritirare i propri invii Poste Italiane rileva che il termine di 8 settimane determinerebbe in capo a PI il sostenimento di ingenti costi legati al deposito e stoccaggio. Poste Italiane propone di mantenere le tempistiche attualmente previste dalle CGC per la restituzione degli invii di AO, ossia 2 settimane dall'avvenuta notifica. Qualora l'Autorità dovesse, invece, confermare l'orientamento sottoposto a consultazione, considerati i più alti costi (rispetto al caso dell'unico CMP) sostenuti per la restituzione degli invii agli AO in più CMP accentranti nonché (fra gli altri) i costi di stoccaggio di 8 settimane, Poste Italiane dovrebbe essere legittimata ad applicare all'AO una tariffa maggiore. Poste Italiane ritiene che un siffatto aumento del prezzo (a fronte di un corrispondente aumento dei costi) appare rispondere a criteri di equità, anche in considerazione del fatto che il fenomeno del rinvenimento di invii di altri operatori nella rete di Poste Italiane è generato da un'anomalia di processo e sarebbe iniquo farne gravare i costi (addizionali) unicamente su PI.

Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.4. L'ampliamento delle possibilità di scelta tra le soluzioni per rientrare in possesso degli invii rinvenuti nella rete di PI consente agli AO una maggiore flessibilità nell'organizzazione e gestione dell'attività, con un indubbio beneficio in termini di efficienza del servizio. D'altro canto, la predisposizione di un'offerta sufficientemente "disaggregata" dei punti di ritiro per gli AO comporta in capo a PI oneri maggiori, sebbene non significativamente più elevati.

V.5. In particolare, nell'ipotesi in cui sia reso possibile agli AO di ritirare i propri invii presso più punti della rete, ovvero presso più centri di aggregazione e, al limite, presso tutti i CMP, il costo sostenuto da PI per il servizio di restituzione di tali invii risulterebbe marginalmente superiore a quanto sostenuto nel caso di ritiro presso un unico punto, in ragione del fatto che una tale ipotesi richiede la replicazione di processi interni già predisposti da PI per il ritiro presso un unico CMP accentrante (vedi punto 38). Tuttavia, il costo complessivo del servizio di restituzione degli invii mediante ritiro in più centri di aggregazione sarebbe comunque inferiore a quello sostenuto da PI nel caso di restituzione tramite consegna diretta.

V.6. Alla luce delle evidenze e delle osservazioni espresse nell'ambito della consultazione pubblica, l'Autorità ritiene che Poste Italiane dovrebbe rendere disponibile agli AO un'offerta sufficientemente "disaggregata" per la restituzione degli invii che preveda le seguenti tre opzioni: *i*) ritiro presso ciascuno dei CMP (di rinvenimento e/o di riferimento); *ii*) ritiro presso uno o più centri di aggregazione e *iii*) consegna diretta presso un indirizzo concordato con l'AO.

Il quesito in consultazione

49. Poste Italiane potrebbe prevedere nelle condizioni generali di contratto anche modalità di ritiro (a cura dell'altro operatore) in altri punti della rete postale, oltre a quelli indicati nei paragrafi precedenti purché si tratti di soluzioni orientate ai criteri di efficienza, economicità e tempestività. Poste Italiane dovrebbe inoltre impegnarsi a contrattare eventuali ulteriori modalità di ritiro (alternative a quelle fin qui indicate) sempreché siano ragionevoli, tecnicamente realizzabili ed economicamente sostenibili.

Nel documento di consultazione (domanda n. 3) è stato chiesto se si condivideva l'orientamento dell'Autorità di prevedere che nelle condizioni generali di contratto predisposte da Poste Italiane fosse offerta la possibilità di ritiro da parte dell'AO in altri punti della rete e che, sempre nelle CGC, fosse previsto l'impegno di Poste Italiane a contrattare altre modalità di ritiro, a condizione che esse siano ragionevoli, tecnicamente realizzabili ed economicamente sostenibili.

Le osservazioni degli operatori

O.12. GPS condivide l'orientamento dell'Autorità ritenendo opportuno che l'Autorità vigili attentamente affinché la gestione della posta inesitata o la restituzione ai concorrenti degli invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane non si risolva in un danno per gli operatori concorrenti ed in un consequenziale disagio per l'utenza complessivamente considerata. A tal fine GPS invita l'Autorità a indicare: *i*) per le modalità di ritiro in altri punti della rete postale, specifiche soluzioni orientate a criteri di efficienza, economicità e tempestività; *ii*) per le ulteriori modalità di ritiro alternative, il dettaglio delle condizioni ritenute ragionevoli, tecnicamente realizzabili ed economicamente sostenibili.

O.13. Nexive ritiene condivisibile che le condizioni generali di contratto prevedano la possibilità di ritirare gli invii in altri punti della rete, purché tale modalità sia alternativa e non sostitutiva al ritiro presso il CMP di riferimento o presso un centro di aggregazione unico. L'operatore altresì condivide l'utilità di un esplicito impegno di Poste Italiane a contrattare con gli operatori alternativi modalità di ritiro che siano ragionevoli, tecnicamente realizzabili ed economicamente sostenibili.

O.14. A tal proposito, Nexive sostiene che le modalità vigenti per il ritiro, secondo le quali l'operatore alternativo debba pagare anticipatamente per ritirare gli invii che, nella maggior parte dei casi, sono pervenuti nella rete di Poste Italiane per responsabilità dello stesso fornitore del servizio universale, appaiono inique e non ragionevoli. Secondo Nexive, infatti, sarebbe corretto prevedere che il pagamento avvenga solo a seguito di un'opportuna fase di verifica e rendicontazione dei flussi, eventualmente in contraddittorio tra le parti, al fine di individuare le responsabilità della commistione dei prodotti. Infine, come già evidenziato, Nexive ritiene che le buste dovrebbero essere presentate all'operatore alternativo per il ritiro già smistate per cliente ed orientate e affacciate.

O.15. Secondo Poste Italiane, la previsione di estendere l'opzione del ritiro degli invii da parte degli AO anche su altri punti della rete postale, amplificherebbe notevolmente le problematiche organizzative e gestionali per Pi già illustrate in precedenza con

riferimento all'opzione di ritiro su più CMP. I flussi di restituzione per ciascun operatore si moltiplicherebbero a dismisura, con un conseguente aumento dei costi, della possibilità di errore e di ritardi anche nella gestione degli invii. Poste Italiane ritiene che le opzioni oggi offerte all'AO siano più che sufficienti a raggiungere l'obiettivo ultimo della regolamentazione, ossia la tutela degli utenti finali.

Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.7. L'ulteriore ampliamento delle opzioni a favore degli AO per rientrare in possesso dei propri invii rinvenuti nella rete di PI, se da un lato offrirebbe una maggiore capillarità dei punti di ritiro, dall'altro si tradurrebbe in maggiori oneri in capo a Poste Italiane, in quanto determinerebbe difficoltà di gestione sia dal punto di vista organizzativo che operativo, in considerazione della complessa struttura di rete articolata su una molteplicità di punti sul territorio. Nel bilanciamento degli interessi, pertanto, l'Autorità ritiene che le opzioni previste al punto V.6, per il servizio di restituzione degli invii di AO rinvenuti nella rete di Poste Italiane, rappresentino un'offerta già sufficientemente disaggregata e pertanto non ritiene proporzionato imporre a Poste Italiane di prevedere nelle condizioni generali di contratto anche ulteriori punti di ritiro nella propria rete. Analogamente non si ritiene di imporre a Poste Italiane di impegnarsi a contrattare modalità di ritiro alternative a quelle fin qui indicate.

Il quesito in consultazione

50. La scelta, da parte degli altri operatori, di una specifica modalità di consegna piuttosto che di un'altra dipende, tra le varie cose, dalle condizioni economiche applicate da Poste Italiane. Nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 18 delle CGS, Poste Italiane è tenuta ad applicare, per ciascuna modalità di consegna, condizioni economiche trasparenti e non discriminatorie. Per rispettare tali principi, si ritiene necessario che : *i*) per la consegna diretta, il prezzo praticato da Poste Italiane non sia superiore a quello praticato alla propria clientela *retail* per gli invii singoli di corrispondenza; *ii*) per ciascuna modalità di consegna, diversa dalla consegna diretta, i prezzi praticati da Poste Italiane rispecchino i costi relativi alle attività svolte per rendere disponibile il ritiro degli invii nella modalità prescelta dall'altro operatore e che in ogni caso non siano superiori a quelli previsti per la consegna diretta, dal momento che Poste Italiane non dovrebbe svolgere nessuna attività legata alla consegna degli invii presso l'indirizzo dell'altro operatore.

Nel documento di consultazione sono state chieste le valutazioni dei partecipanti sull'orientamento dell'Autorità di chiedere a Poste Italiane di praticare per la consegna diretta, un prezzo non superiore a quello praticato alla propria clientela *retail* per gli invii singoli di corrispondenza e per tutte le altre modalità di consegna, prezzi non superiori ai costi sostenuti per svolgere le attività necessarie per rendere disponibile il ritiro degli invii nella modalità prescelta e in ogni caso prezzi non superiori a quelli previsti per la consegna diretta.

Le osservazioni degli operatori

O.16. In linea di massima GPS condivide l'orientamento dell'Autorità di stabilire come tetto massimo per la consegna diretta il prezzo *retail* del singolo invio. GPS precisa tuttavia che il valore del costo della consegna diretta, non è solo una soglia massima, ma un valore di partenza da cui determinare – con la logica del *retail minus* – il prezzo finale da applicare ai concorrenti per la specifica attività consistente nel ritiro della corrispondenza erroneamente affidata dai clienti finali ad altro operatore con modalità di consegna diversa da quella diretta. In altre parole il prezzo retail andrebbe decurtato delle attività non sostenute da Poste Italiane per offrire il servizio di restituzione con modalità di consegna diversa da quella diretta.

O.17. Secondo GPS l'attività svolta da Poste Italiane per restituire gli invii di altri operatori presso i CMP è del tutto assimilabile a un'attività di smistamento e contabilizzazione che non giustifica la pretesa di un prezzo pari a 0,7 euro/invio, prezzo significativamente superiore a quello concordato tra GPS e altri operatori per la restituzione degli invii rinvenuti erroneamente nelle loro reti. In entrambi i casi, gli accordi di restituzione prevedono una tariffa che include le attività di svuotamento delle cassette postali, lo smistamento e/o individuazione degli invii con francobolli GPS e la restituzione delle stesse. In conclusione GPS ritiene che in applicazione della logica *retail minus* il prezzo di restituzione debba essere inferiore ai costi sostenuti da Poste Italiane per la consegna diretta e, pur volendo computare i costi tecnici non prevedibili, la richiesta di Poste Italiane non potrà superare il prezzo concordato con altri operatori.

O.18. Nexive non condivide che Poste Italiane applichi le tariffe della posta prioritaria *retail* alla restituzione degli invii rinvenuti nella propria rete, in quanto per tali invii i costi sostenuti da Poste Italiane non corrispondono a quelli relativi alla posta prioritaria. Inoltre, i prodotti vengono riconsegnati da PI in media dopo un mese, e quindi al di fuori degli *standard* previsti dalla posta prioritaria. Nexive, pertanto, ritiene non solo che la tariffa di riferimento non dovrebbe essere quella della posta prioritaria (o al limite di altro prodotto), ma il prezzo per il ritiro dei ritrovamenti dovrebbe anche essere scontato dei costi relativi alla fase di recapito e distribuzione che per tali invii non avviene.

O.19. Nexive, inoltre, afferma che nel corso del procedimento istruttorio A413 avviato dall'AGCM in merito alla condotta abusiva realizzata da Poste Italiane attraverso la restituzione al mittente degli invii di operatori alternativi rinvenuti nella propria rete, Poste Italiane aveva presentato una proposta di impegni, poi rigettata dall'AGCM, volta a modificare, d'intesa con l'allora Regolatore del settore postale, la procedura di gestione degli invii rinvenuti nella propria rete. In tale proposta non era previsto alcun corrispettivo a carico dell'operatore concorrente nel caso di ritiro degli invii presso le strutture territoriali di Poste Italiane.

O.20. Anche il Ministero dello Sviluppo Economico, prima che le competenze venissero trasferite all'AGCOM, aveva predisposto uno schema di decreto volto ad integrare le Condizioni generali di servizio, in relazione alla disciplina del rinvenimento degli invii affidati ad altri operatori nella rete di Poste Italiane, nel quale si prevedeva che

quest'ultima, “senza l'applicazione di alcuna tariffa, fosse tenuta a dare notizia, mediante posta raccomandata, all'operatore responsabile contrattualmente della consegna degli invii rinvenuti nella rete postale, del rinvenimento degli invii stessi e della possibilità di ritirarli presso i Centri di meccanizzazione postale”. Pertanto Nexive chiede che l'Autorità valuti l'opportunità che la tariffa per il ritiro degli invii venga abolita e venga introdotta la gratuità reciproca, evitando in tal modo un abuso di posizione dominante da parte del fornitore del servizio universale nella gestione dei resi.

O.21. Poste Italiane rileva che l'utilizzo del prezzo *retail* degli invii singoli di corrispondenza come riferimento del prezzo per l'attività di restituzione degli invii ai propri clienti risponde esclusivamente ad una logica di semplificazione dei rapporti con l'utenza, prescindendo dalla valutazione dei costi di fornitura della prestazione. Difatti, secondo la ricostruzione di PI, il prezzo richiesto per la restituzione degli invii degli AO rinvenuti nella rete postale non sarebbe strettamente correlato ai costi sottostanti, che risulterebbero più alti rispetto al prezzo richiesto. Poste Italiane chiede che l'Autorità introduca un principio di orientamento al costo, in applicazione del quale per le attività in esame non possa essere richiesto un prezzo superiore ai costi sostenuti, maggiorato di un'equa remunerazione.

Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.8. Alla luce di quanto emerso in sede di consultazione, l'Autorità ritiene che: *i*) per la consegna diretta, il prezzo praticato da Poste Italiane debba essere commisurato allo *standard* di consegna, anche tenuto conto dei servizi offerti alla clientela *business* per gli invii singoli di corrispondenza; *ii*) per ciascuna modalità di consegna diversa dalla consegna diretta, i prezzi praticati da Poste Italiane rispecchino i costi sostenuti per le attività strettamente connesse alla fornitura del servizio di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella sua rete.

V.9. In particolare, con riferimento al prezzo corrisposto dall'operatore alternativo per le modalità di restituzione di cui al precedente punto *ii*), l'Autorità ritiene che tale prezzo debba consentire a Poste Italiane di recuperare i costi che non sosterrebbe se non fornisse il servizio (c.d. “costi evitabili”)⁷.

V.10. L'Autorità, inoltre, osserva che i costi sostenuti da Poste Italiane per le attività complessivamente necessarie all'espletamento del servizio di restituzione sono di natura sia fissa (costi sostenuti per la sola necessità di predisporre l'attività di restituzione, quali ad es. quelli relativi alla predisposizione del processo), sia variabile (costi sostenuti per la lavorazione del singolo invio rinvenuto). Ne consegue che il costo unitario del servizio per PI decresce all'aumentare degli invii rinvenuti.

V.11. Pertanto, al fine di ottenere prezzi orientati ai costi, l'Autorità ritiene che Poste Italiane debba praticare alternativamente uno dei due seguenti sistemi tariffari:

⁷ I costi evitabili corrispondono alla differenza tra i costi sostenuti da Poste Italiane per fornire l'intera gamma dei suoi servizi e i costi sostenuti dalla stessa per fornire l'intera gamma di servizi eccetto il servizio di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella sua rete.

- tariffa in due parti, ossia una tariffa che si compone di un prezzo fisso, da corrispondere per la singola attività di restituzione ed un prezzo variabile, da corrispondere per ogni invio restituito⁸;
- tariffa unitaria, con la previsione di sconti sulle quantità.

V.12. Dal momento che PI, per alcuni servizi postali offerti alla clientela *business*, pratica già tariffe unitarie decrescenti per scaglioni di volumi, l’Autorità ritiene che PI debba praticare sconti sulle quantità sulle tariffe del servizio di restituzione degli invii.

V.13. L’Autorità ritiene che, nel rispetto del principio di trasparenza e non discriminazione, PI debba pubblicare le condizioni economiche applicabili al servizio di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella sua rete.

8 VALUTAZIONI CONCLUSIVE DELL’AUTORITÀ

V.14. Nel Regolamento sui titoli abilitativi nel settore postale, approvato con la delibera n. 129/15/CONS, l’Autorità ha stabilito gli obblighi connessi al rilascio sia della licenza individuale che dell’autorizzazione generale per la fornitura del servizio postale. Tra questi figura l’obbligo di rispettare tutti i provvedimenti adottati in materia di qualità dei servizi offerti.

V.15. Sotto tale profilo, la delibera in esame, come sopra esposto, nasce dall’esigenza prioritaria di assicurare che la fornitura dei servizi postali avvenga in maniera esatta, in modo da orientare il mercato verso una crescita sempre maggiore della fiducia degli utenti all’effettività dell’offerta. Le disposizioni adottate, pertanto, si traducono nell’obbligatorietà di osservare i principi che esse contengono ogni qualvolta non sia intervenuto un diverso accordo in grado di determinare pattiziamente una disciplina per la restituzione degli invii erroneamente instradati.

V.16. Le procedure di restituzione previste nelle CGC di Poste Italiane riguardano solo gli invii affidati dal mittente agli operatori alternativi rinvenuti nella rete di Poste Italiane e non anche gli invii per i quali gli operatori alternativi abbiano scelto di affidarsi, in qualità di clienti, per una o più fasi, al fornitore del servizio universale postale.

Tutto ciò premesso e considerato;

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

DELIBERA

Articolo 1

⁸ La tariffa in due parti è utilizzata dal regolatore postale nel Regno Unito per la restituzione degli invii postali degli altri operatori rinvenuti nella rete di Royal Mail (vedi POSTCOMM, “*Postal Code of Practice for Common Operational Procedures - A decision document - August 2005*” e “*PCOPA-Postal Common Operational Procedures Agreement*”, pubblicato da OFCOM in data 1 giugno 2012).

Definizioni

Ai fini della presente delibera si intendono per:

- a) “AO”: gli operatori alternativi al fornitore del servizio universale postale, vale a dire i soggetti abilitati alla fornitura di uno o più servizi postali in qualità di titolari di una licenza individuale o di un’autorizzazione generale;
- b) “CGC”: le condizioni generali di contratto per la restituzione degli invii postali affidati dai mittenti ad altri operatori postali rinvenuti nella rete di Poste Italiane e le condizioni generali di contratto per la restituzione di cartoline postali affidate ad altri operatori postali rinvenuti nella rete di Poste Italiane, entrambe predisposte dal fornitore del servizio universale postale;
- c) “CMP di riferimento”: centro di meccanizzazione postale in cui giungono gli invii di altri operatori postali rinvenuti nelle lavorazioni dei Centri di distribuzione;
- d) “CMP di rinvenimento”: centro di meccanizzazione postale in cui gli invii di altri operatori postali sono rinvenuti nel flusso da vuotatura cassette.

Articolo 2

Modalità di restituzione

1. Poste Italiane riformula le condizioni generali di contratto prevedendo esplicitamente, oltre alla modalità di restituzione all’indirizzo indicato dall’AO:
 - a) il ritiro da parte dell’AO presso ciascuno dei CMP di riferimento e/o di rinvenimento;
 - b) il ritiro presso uno o più centri di aggregazione.

Articolo 3

Condizioni economiche di restituzione

1. Poste Italiane riformula le condizioni economiche previste dalle condizioni generali di contratto:
 - a) per la restituzione all’indirizzo indicato dall’AO, fissando un prezzo pari a quello stabilito per il servizio di corrispondenza ordinaria destinato alle imprese (c.d. “servizi Pro”), ridotto proporzionalmente in considerazione dei termini massimi a disposizione di Poste Italiane per comunicare all’AO il numero degli invii rinvenuti e per effettuare il recapito degli stessi;

- b) per tutte le altre modalità di restituzione, stabilendo prezzi orientati ai costi addizionali che essa sostiene per le attività strettamente connesse alla fornitura del servizio di restituzione.
2. Nelle condizioni economiche relative alle varie modalità di restituzione sono previsti sconti per quantità, calcolati su base annua, determinati in base a criteri analoghi a quelli previsti per i servizi destinati alle imprese.

Articolo 4

Disposizioni finali

1. Resta salva la facoltà delle parti di concludere accordi individuali nel rispetto del principio di non discriminazione.
2. Le violazioni delle disposizioni e delle tempistiche previste dalle procedure per la restituzione degli invii, ove determinino un ingiustificato e grave disagio all'utenza, costituiscono violazioni degli obblighi connessi all'espletamento dei servizi postali sanzionabili ai sensi dell'articolo 21, commi 1, 6 e 7, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 e, laddove reiterate, possono comportare altresì la sospensione o la revoca del titolo abilitativo secondo quanto previsto nell'allegato A alla delibera n. 129/15/CONS, recante "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*".
3. Poste Italiane è tenuta a segnalare all'Autorità i nominativi degli AO che non provvedono, o provvedono in ritardo, al ritiro dei propri invii pur essendo stati debitamente informati del rinvenimento nella rete del fornitore del servizio universale.
4. Poste Italiane adegua le proprie condizioni generali di contratto alle previsioni della presente delibera entro 30 giorni dalla data di pubblicazione sul sito *web* dell'Autorità.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

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

Roma, 5 novembre 2015

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE

Antonio Preto

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

Antonio Perrucci