

CONSULTAZIONE PUBBLICA CONCERNENTE LA VALUTAZIONE ED EVENTUALE MODIFICA DELLE CONDIZIONI TECNICHE ATTUATIVE DEL SERVIZIO DI POSTA MASSIVA OFFERTO DA POSTE ITALIANE.

1. Il procedimento istruttorio

L'Autorità ha avviato, con delibera 153/12/CONS, il procedimento concernente la valutazione ed eventuale modifica delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane.

Di seguito si illustrano le valutazioni dell'Autorità all'esito della fase istruttorio, con l'indicazione di alcune proposte di modifica dell'attuale versione delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane, al fine di acquisire le osservazioni ed i commenti delle parti interessate.

Il testo delle condizioni tecniche attuative su cui si propongono le modifiche sono quelle in vigore dal 1 maggio 2011, comprensive degli Impegni assunti da Poste Italiane nell'ambito del procedimento antitrust A438, che per comodità si allega (allegato B.1).

Al termine della fase di consultazione pubblica verrà approvato il testo delle condizioni tecniche del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane.

2. Le condizioni tecniche attuative e il servizio di posta massiva

Le condizioni tecniche attuative (di seguito, CTA) disciplinano i requisiti tecnici ed operativi che i soggetti che vogliono offrire il servizio di posta massiva devono soddisfare per accedere alla rete di Poste Italiane (di seguito, PI).

Nel dettaglio, le CTA disciplinano: 1) le caratteristiche del prodotto di posta massiva; 2) le procedure di omologazione; 3) le modalità di consegna; 4) le modalità di allestimento delle spedizioni; 5) le modalità di pagamento e di fatturazione.

L'accesso alla rete di PI per offrire il proprio servizio di posta massiva può essere effettuato direttamente dai clienti business (ad es., banche e multiutilities) oppure essere intermediato da soggetti che consolidano i flussi di invii massivi di più clienti business. Tali soggetti prendono il

nome di intermediari o consolidatori e, oltre a consegnare a PI i flussi da loro intermediati, ne curano la realizzazione grafica, la stampa, l'imbustamento (cd. attività gestionali a monte del recapito).

Di seguito si riportano le valutazioni effettuate dell'Autorità relativamente agli aspetti delle CTA su cui sono emerse criticità in corso di istruttoria. Per ciascun argomento vengono poi riportate le proposte di modifica dell'Autorità sui cui si chiede agli operatori e alle parti interessate di esprimere una propria posizione.

3. La certificazione della posta massiva e le procedure di omologazione

Per essere configurata come posta massiva, gli invii devono soddisfare i requisiti (formato e standard) descritti ai paragrafi 2.1 e 2.2 delle CTA.

In fase di accettazione, gli invii devono superare il controllo a campione (capitolo 3 delle CTA) in percentuale pari al 100% (c.d. test massiva): in caso di verifica positiva, la spedizione verrà accettata come posta massiva (con relativa applicazione del regime tariffario della posta massiva non omologata); in caso di esito negativo del controllo, sarà facoltà del cliente procedere al ritiro della spedizione ai fini di una sua regolarizzazione o richiederne l'accettazione come posta prioritaria (con l'applicazione della relativa tariffa).

Una volta superato il test massiva, è facoltà dell'operatore richiedere la c.d. "omologazione del prodotto", che si ottiene sottoponendo gli invii alla procedura di omologazione secondo le tipologie A e B descritte al paragrafo 2.3 delle CTA.

Il processo di omologazione assume particolare rilievo, in quanto integra il presupposto indispensabile per l'applicazione del regime tariffario agevolato della posta massiva omologata.

La procedura di omologazione di tipo A (o semplificata) si applica per gli invii inferiori ai 50.000 pezzi annui, mentre la procedura di omologazione di tipo B (o ordinaria) si applica gli invii superiori ai 50.000 pezzi annui.

Nell'omologazione di tipo A, le immagini campione usate per l'omologazione sono sottoposte ad "esame", mentre in quella di tipo B sono soggette a test di meccanizzabilità che, per il rilascio dell'attestato e del numero di omologazione, deve evidenziare una percentuale di meccanizzabilità pari al 95%. Successivamente, in fase di lavorazione del prodotto, per entrambe le procedure di omologazione la posta omologata deve essere trattabile sulle linee di smistamento di Poste ed avere una percentuale di riconoscimento automatico degli indirizzi, tramite i servizi OCR di PI, pari al 90% in fase di smistamento in arrivo.

La procedura di omologazione ad oggi descritta nel testo delle CTA è quella validata dal Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito, MISE) con l'approvazione delle CTA del 5 aprile 2007. Tuttavia, la fase che prevede la presenza di un rappresentante del MISE e il rilascio dell'attestato di omologazione da parte della Direzione generale per la regolamentazione del settore postale (sempre del MISE) non ha mai trovato attuazione, prevalentemente per criticità operative. Per tali ragioni, come noto, tale fase della procedura è stata sospesa fino alla conclusione del presente procedimento.

Con riferimento alla procedura di fatto applicata, che vede Poste Italiane effettuare le verifiche e rilasciare l'attestato di omologazione, nel corso dell'istruttoria non sono emerse criticità particolari.

Infine, nelle CTA si prevede che il cliente debba inviare al Centro omologazione prodotto di PI, con cadenza annuale, una dichiarazione che attesti che il prodotto da spedire l'anno successivo mantenga le stesse caratteristiche di quello precedentemente omologato. Secondo Poste Italiane, la necessità di richiedere tale dichiarazione deriva dal fatto che i clienti possono cambiare alcuni dettagli degli invii da un anno all'altro.

3.1. L'Autorità, pur rilevando che le disposizioni delle CTA relative alla certificazione della posta massiva e alle procedure di omologazione non presentano particolari criticità, intende aumentare il grado di trasparenza sul mercato a tutela degli operatori e pertanto propone che:

3.1.1. Con riferimento alla certificazione della posta massiva: a) sia fatta espressa menzione della necessità di superamento del 100% degli invii sottoposti al cd. test massiva descritto al capitolo 3 "Accettazione e controlli" delle CTA, ai fini dell'applicazione della tariffa di posta massiva non omologata; b) si alleghino al testo delle CTA le tabelle indicanti le tariffe vigenti applicate al servizio di posta massiva¹.

3.1.2. Con riferimento alle procedure di omologazione, preso atto della mancata attuazione della disciplina ad oggi descritta nelle CTA (paragrafo 2.3), si propone che, a decorrere dall'adozione del provvedimento conclusivo del presente procedimento, sia reso operativo un sistema così caratterizzato:

¹ La proposta di allegare le tariffe che si applicano ai servizi indicati nelle CTA non comporta alcuna modifica all'attuale quadro regolamentare che prevede due distinti procedimenti di approvazione da parte dell'Autorità: uno per le CTA (condizioni tecniche attuative) e un altro per le tariffe ad esse applicate.

- a) ogni cliente mittente o intermediario, mediante un rappresentante a ciò autorizzato, ha il diritto di assistere ai controlli finalizzati al rilascio dell'omologazione, previa richiesta a Poste Italiane;
- b) l'Autorità può in ogni momento, d'ufficio o su istanza di parte, effettuare controlli e verifiche sul corretto espletamento della procedura di omologazione da parte di Poste Italiane;
- c) Poste Italiane comunica all'Autorità le anomalie riscontrate in fase di produzione e non sanate dal cliente nei 60 giorni successivi alla comunicazione al cliente;
- d) ogni criticità sulla procedura descritta può essere segnalata all'Ufficio analisi e monitoraggio dei mercati postali della Direzione servizi postali dell'Autorità.

3.1.3. Con riferimento all'obbligo di invio della dichiarazione annuale sulla conformità del prodotto, l'Autorità propone di abrogare tale obbligo nel caso in cui il prodotto già omologato non sia soggetto ad alcuna modifica. La comunicazione da parte dell'operatore dovrà avvenire solo in caso di modifiche degli invii da un anno all'altro.

Si invitano le parti interessate ad esprimere le proprie valutazioni in merito alle proposte dell'Autorità sopra descritte.

4. Modalità di accettazione degli invii

I paragrafi 3.1 e 3.2 delle CTA descrivono, rispettivamente, le modalità di consegna e gli orari di apertura e i limiti di accettazione della posta massiva.

Con riferimento alle modalità di consegna, sono emerse alcune criticità derivanti dalla necessità di concordare preventivamente con PI l'integrazione logistica per le spedizioni superiori ai 2000 kg. Sul punto, PI sostiene che la pianificazione è necessaria per evitare disagi alla clientela e fenomeni di saturazione della rete. Alcuni operatori alternativi ritengono, invece, che la necessità di concordare con PI i punti di accettazione, i flussi e i tempi di consegna, lasci una eccessiva discrezionalità a PI che, in base al livello di saturazione della propria rete, può posticipare il giorno di consegna anche di più giorni, con evidenti ripercussioni sui Service Level Agreement degli operatori concorrenti e problemi operativi di stoccaggio e di trasporto.

Con riferimento all'orario di apertura e ai limiti di accettazione, è emerso che – di fatto – PI accetta i volumi nei centri di meccanizzazione postale una sola volta al giorno. Tale vincolo, non esplicitato nelle CTA, potrebbe costituire una limitazione per le produzioni a flusso teso, laddove

i volumi di posta massiva si accumulano presso lo stampatore in modo continuativo nell'arco della giornata con ulteriore fase di stazionamento e magazzinaggio.

4.1. Con riferimento alla disciplina per la spedizione di quantitativi superiori ai 2000 kg, al fine di permettere agli operatori una migliore pianificazione finalizzata a garantire alla propria clientela il rispetto dei Service Level Agreement ed evitare problemi operativi di stoccaggio e di trasporto, si propone che nelle CTA venga esplicitato il termine massimo entro cui deve essere effettuata la pianificazione.

4.2. Con riferimento all'orario di apertura e ai limiti di accettazione, l'Autorità invita Poste Italiane a concordare con gli operatori alternativi, e a recepire in via negoziale, soluzioni più flessibili per l'impostazione, in modo da soddisfare più compiutamente le potenzialità della domanda di lavorazione a ciclo continuo delle spedizioni superiori ai 2000 kg ed evitare fenomeni di saturazione delle rete.

Si invitano le parti interessate ad esprimere la propria posizione sulle proposte suindicate, indicando, in maniera motivata e con obiettiva giustificazione, il termine massimo entro cui dovrebbe essere effettuata la pianificazione e le possibili soluzioni per rendere più flessibile l'impostazione giornaliera.

5. L'allestimento delle spedizioni

Una sezione consistente delle CTA è dedicata ai criteri per l'allestimento delle spedizioni (capitolo 7). Per ciò che qui rileva, il paragrafo 7.1.2., lettera D) disciplina la gestione delle cd. quote mix, ovvero le scatole contenenti una miscellanea di destinazioni, secondo due opzioni.

In corso di istruttoria, sono emerse alcune criticità relativamente alle disposizioni sull'opzione 2 che limita i quantitativi di invii non aggregati in scatole omogenee da spedire per ciascuna destinazione tariffaria. Nell'attuale formulazione delle CTA, tali limiti sono di: 1) 12 scatole, per spedizioni fino a 300 scatole; 2) un numero di scatole pari al 4% di quelle consegnate, per spedizioni di oltre 300 scatole.

5.1. Sulla base degli elementi emersi in corso di istruttoria, sembrerebbe che i limiti riportati al paragrafo 7.1.2., lettera D), opzione 2 delle CTA, non tengano pienamente conto delle effettive esigenze degli operatori. L'Autorità, preso atto di tale criticità, propone di incrementare tali limiti, fissandoli ad un livello che garantisca, da una parte, maggiore

flessibilità agli operatori e, dall'altra, non pregiudichi la capacità di gestione degli invii da parte di Poste Italiane.

Si invitano pertanto le parti interessate ad esprimere la propria posizione sulla possibilità di innalzare tali limiti, indicando, in maniera motivata e con obiettiva giustificazione, le eventuali nuove soglie.

6. Le modalità di pagamento e di fatturazione

Il capitolo 4 delle CTA descrive le modalità di affrancatura/pagamento (anticipato, contestuale o differito) e di fatturazione che possono essere utilizzate per la spedizione di posta massiva da parte dei clienti (clienti diretti, clienti intermediati e/o consolidatori).

Il sistema di pagamento è stato oggetto di un recente provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, AGCM), conclusosi con l'approvazione degli Impegni presentati da Poste Italiane, che hanno portato a migliorare il sistema di pagamento previsto a tutela degli operatori concorrenti di PI².

Nello specifico, l'AGCM ha ritenuto che l'allungamento dei termini di pagamento da 60 a 90 gg, così come integrato a seguito della consultazione pubblica con il mercato, permette il superamento della difficoltà, per gli intermediari, di effettuare i pagamenti per i debiti di affrancatura dei propri clienti/mittenti nei confronti di Poste Italiane.

Inoltre, la possibilità per gli operatori, su richiesta e a determinate condizioni legate al rating del cliente/mittente, di ridurre il costo della fideiussione integrativa porta ad una maggiore tutela dei soggetti intermediari.

Negli Impegni approvati dall'AGCM, è stato anche inserito un sistema di pagamento che garantisce gli intermediari che hanno clienti in grado di inviare più di 1,5 milioni di invii all'anno. I clienti che superano tale soglia possono infatti pagare direttamente Poste Italiane, senza che la fideiussione gravi sull'intermediario. In questo caso, infatti, la fideiussione è imputata direttamente al cliente e sull'intermediario grava l'obbligo di inviare a PI le informazioni necessarie per l'emissione delle fatture ai clienti mandanti, assumendosi la

² Caso A/438 (Selecta/Poste Italiane), conclusosi il 14 marzo 2012 con l'accettazione degli Impegni di Poste Italiane.

responsabilità della completezza e correttezza dei dati trasmessi³. La garanzia sull'intermediario è quindi volta a coprire esclusivamente i rischi di inadempimento dei propri obblighi di rendicontazione ed è commisurata al valore mensile del fatturato generato dal cliente mittente. La garanzia, inoltre, può essere escussa da Poste Italiane solo per inadempimento degli obblighi di rendicontazione.

Con riferimento agli elementi emersi nel corso dell'istruttoria avviata dall'Autorità con delibera 153/12/CONS, l'Autorità registra il permanere di posizioni diverse e divergenti tra gli operatori sulle modalità di pagamento, con particolare riferimento all'obbligo di garanzia fideiussoria a carico dei clienti, e all'identificazione della soglia di 1,5 milioni di invii annui oltre la quale il cliente può pagare direttamente a PI senza che la fideiussione gravi sull'intermediario.

Con riferimento alle modalità di pagamento, ed in particolare all'obbligo di garanzia fideiussoria a carico dei clienti, l'Autorità, pur ritenendo che l'attuale versione delle CTA, così come derivante dal procedimento antitrust, rappresenti un bilanciamento tra le esigenze di maggiore flessibilità nelle modalità di pagamento degli operatori concorrenti, e la necessità di Poste Italiane di essere pagata per il servizio offerto, si riserva di effettuare ulteriori approfondimenti, anche in esito della propria attività di vigilanza.

6.1. Con riferimento all'identificazione della soglia di 1,5 milioni di invii annui oltre la quale il cliente può pagare direttamente a Poste Italiane senza che la fideiussione gravi sull'intermediario, l'Autorità chiede agli operatori di mercato di esprimersi su un eventuale abbassamento della predetta soglia.

Si invitano pertanto le parti interessate ad esprimere la propria posizione sulla possibilità di abbassare la soglia di 1,5 milioni di invii annui oltre la quale il cliente può pagare direttamente Poste Italiane, indicando, in maniera motivata e con obiettiva giustificazione, l'eventuale nuova soglia.

³ Inoltre, al fine di accedere al regime di pagamento diretto da parte del cliente mandante, l'intermediario dovrà: (i) fornire apposita dichiarazione del fatto che il cliente mandante realizza volumi annui superiori a 1,5 milioni di pezzi; e (ii) fornire evidenza documentale del fatto che il cliente mandante ha accettato di effettuare il pagamento delle fatture emesse da Poste Italiane entro il termine previsto, tramite versamento sul conto corrente intestato a Poste Italiane stessa.

7. I controlli a campione effettuati da Poste Italiane

Le attività di controllo a campione effettuate da Poste Italiane per verificare l'adesione degli invii del cliente ai criteri di accesso alle condizioni tecniche attuative di posta massiva (ed alla conseguente applicazione della tariffa corrispondente), rivestono grande importanza. Esse incidono, infatti, non soltanto sulle attività operative di PI, ma anche sulla programmazione e sulla lavorazione degli invii da parte dei clienti di PI.

Nell'attuale formulazione delle CTA è riportato solo un generico riferimento alla natura campionaria del controllo, senza alcuna indicazione su criteri, modalità di esecuzione e frequenza di svolgimento delle verifiche di natura campionaria che PI effettua per attestare la regolarità degli invii.

Si tratta, in particolare, dei controlli a campione effettuati nell'ambito della verifica delle condizioni di accesso al prodotto posta massiva (capitolo 3 delle CTA) e dell'omologazione del prodotto (sia in fase preventiva sia successiva - paragrafo 2.3. delle CTA).

7.1. L'Autorità, al fine di garantire una maggiore trasparenza nei confronti degli operatori che utilizzano la rete di Poste Italiane per fornire i propri servizi di posta massiva e l'efficacia della propria azione di vigilanza nel settore postale, ritiene opportuno imporre a Poste Italiane l'obbligo di fornire all'Autorità, con cadenza semestrale, una reportistica sull'intera gamma di controlli a campione menzionati nelle CTA in merito a: (i) criteri di svolgimento dei controlli a campione (per ogni servizio richiesto e menzionato nelle CTA); (ii) elenco dei soggetti sottoposti a verifica (per servizio richiesto e menzionato nelle CTA); (iii) esiti dei controlli, con indicazione delle eventuali criticità riscontrate.

7.2. Poste Italiane ha l'obbligo di fornire all'operatore, su richiesta, informazioni su modalità, criteri ed esiti dei controlli effettuati nei confronti dell'operatore richiedente per ogni servizio richiesto e menzionato nelle CTA.

Si invitano le parti interessate ad esprimere le proprie valutazioni in merito alle proposte dell'Autorità sopra descritte.