

Allegato B alla delibera n. 165/18/CONS

Documento per la consultazione pubblica sulla

**DEFINIZIONE DEL TEST DI REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE DI SERVIZI
DI RECAPITO DI INVII MULTIPLI DI POSTE ITALIANE E DEI CRITERI PER
LA SUA CONDUZIONE**

SOMMARIO

1	Introduzione	2
2	Il <i>margin squeeze</i>	2
3	Quadro normativo	5
4	La replicabilità delle offerte di Poste Italiane	7
4.1	La proposta metodologica di Poste Italiane	7
4.2	Le valutazioni dell'Autorità sulla proposta metodologica di Poste Italiane	14

1 INTRODUZIONE

1. L'Autorità (di seguito anche "Agcom"), con la delibera n. 384/17/CONS, ha deciso di sottoporre ad un *test* di replicabilità le offerte di Poste Italiane (di seguito "PI") di servizi di recapito di invii multipli di posta ordinaria rivolte ai grandi clienti privati, o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica, di valore superiore ai 500 mila euro.¹ Il *test* è finalizzato ad assicurare il rispetto del principio di non discriminazione ed il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini ("*margin squeeze*"); il *test* deve, dunque, valutare se un concorrente, che per offrire servizi ai propri clienti finali deve avvalersi della rete di PI, sia in grado di replicare le offerte proposte da quest'ultima.

2. Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della delibera, PI ha proposto all'Autorità un documento contenente i parametri e gli *inputs* relativi alle offerte da sottoporre a *test*. Per ottemperare alla disposizione citata, la proposta di PI deve essere coerente con l'approccio metodologico indicato dall'Autorità ai paragrafi V.128 -129 della delibera. L'Autorità, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, definisce il *test* di replicabilità e approva i criteri per la sua conduzione entro 60 giorni dalla ricezione della proposta di PI, previa consultazione pubblica.

3. Con il procedimento in oggetto si sottopone a consultazione pubblica la proposta metodologica per la conduzione del *test* di prezzo ai sensi dell'art. 4 della delibera n. 384/17/CONS.

4. Nei paragrafi che seguono, dopo un inquadramento teorico del fenomeno del *margin squeeze* sotto il profilo sia economico sia giuridico, ed una breve sintesi della normativa di riferimento, si descrive la proposta metodologica di Poste Italiane con le valutazioni dell'Autorità.

2 IL MARGIN SQUEEZE

5. Nei mercati non perfettamente concorrenziali gli operatori dotati di un significativo potere di mercato possono adottare diversi comportamenti anti-competitivi volti ad ostacolare o ad escludere dal mercato i concorrenti, quali il *margin squeeze*, il trasferimento del potere di mercato da un mercato all'altro, la pratica di sussidi incrociati e la pratica di prezzi eccessivi e/o predatori.

6. Ciò che distingue il *margin squeeze* dagli altri comportamenti anticoncorrenziali citati è che quest'ultimo riguarda gli effetti prodotti dalla differenza tra il prezzo a monte (*up-stream*) e quello a valle (*down-stream*) di un determinato prodotto/servizio offerto da un'impresa dominante verticalmente integrata. Pertanto, l'obiettivo di un *test* di *margin squeeze* non è quello di verificare la correttezza intrinseca di un particolare prezzo, a monte o a valle (ad esempio di valutare se i prezzi praticati dall'*incumbent* siano eccessivi,

¹ Si veda la delibera n. 384/17/CONS relativa al "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di poste italiane*".

discriminatori o predatori di per sé), quanto piuttosto di valutare l'effetto della combinazione di questi due prezzi per i concorrenti.

7. Nonostante permangano alcune divergenze tra gli studiosi circa la corretta definizione del fenomeno, vi è ormai un consenso generalizzato sul fatto che, affinché il *margin squeeze* sia una strategia razionale, devono sussistere le seguenti condizioni: i) l'impresa che presumibilmente pratica il *margin squeeze* deve essere integrata verticalmente (o comunque deve controllare un *input* a monte); ii) l'impresa deve detenere un significativo potere di mercato nel mercato a monte; iii) l'*input* fornito ai concorrenti deve in un certo senso essere "essenziale"; iv) l'impresa deve essere attiva nel mercato a valle, che non deve essere effettivamente competitivo.

8. Un'impresa integrata verticalmente può perseguire tre strategie principali di *margin squeeze*:

i) aumentare il prezzo degli *input* ad un livello tale che i concorrenti non sono in grado di conseguire un profitto nel mercato a valle;

ii) vendere sottocosto nel mercato a valle, mantenendo un profitto attraverso la vendita dell'accesso a monte;

iii) aumentare il prezzo a monte e abbassare il prezzo a valle per impedire ai concorrenti di raggiungere un margine positivo.

9. I test di *margin squeeze* sono utilizzati sia in ambito antitrust,² sia in ambito regolamentare. Nel primo caso il test è volto a valutare *ex-post* una presunta condotta abusiva posta in essere da un'impresa dominante verticalmente integrata, nel secondo caso il test è volto ad assicurare *ex-ante* che l'impresa dominante, in un'ottica prospettica, non ostacoli o escluda dal mercato i concorrenti.

10. Per quanto riguarda l'ambito regolamentare, un valido riferimento per l'inquadramento teorico del fenomeno è rappresentato da una comunicazione della Commissione Europea del 1998 relativa al settore delle comunicazioni elettroniche. In tale documento, la CE annovera il fenomeno della "compressione dei prezzi" tra i casi di abuso escludente riscontrabili nel settore ed illustra un test per una sua verifica.³ Successivamente, la CE, con la "Raccomandazione relativa all'applicazione coerente

² Si veda, ad esempio la Comunicazione della CE del 2009, recante gli "Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti" (C(2009)/864), che traccia i criteri metodologici per la definizione di criteri per la valutazione della natura escludente delle strategie di pricing che un'impresa dominante può porre in essere. Il documento propone due tipologie di test, uno volto alla verifica della predatorietà del prezzo *retail* praticato dall'impresa dominante ed uno volto alla verifica del *margin squeeze* imposto al concorrente efficiente mediante la fissazione di prezzi *retail* e *wholesale* che non consentono di operare in modo redditizio.

³ CE, "Comunicazione della Commissione Europea sull'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi in materia di accesso nel settore delle telecomunicazioni", (98/C 265/02).

degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga” del 2013, ha stabilito alcuni criteri per la conduzione di un “test di replicabilità economica” finalizzato a tutelare i concorrenti dal rischio di fenomeni di *margin squeeze* in un contesto in cui all’operatore dominante è riconosciuta una certa libertà per la definizione dei prezzi all’ingrosso (al fine di stimolare gli investimenti in reti di nuova generazione ultra broadband).⁴ Infine, il BEREC ha suggerito elementi di analisi per la definizione e la conduzione dei test con le “*Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests)*” del 2014 e, ancora prima, con il Report sull’applicazione del test alle offerte in *bundle*.⁵

11. La maggior parte dei paesi europei ha introdotto un *margin squeeze test* allo scopo di: i) evitare che l’operatore *incumbent* sfrutti il potere economico detenuto nel mercato a monte per un’azione di *leveraging* nel mercato a valle; ii) prevenire la discriminazione di prezzo tra tariffe *wholesale* praticate ai concorrenti che acquistano accesso e prezzi interni applicati alle proprie divisioni interne; iii) garantire o stimolare la concorrenza assicurando la replicabilità da parte dei concorrenti delle offerte al dettaglio dell’*incumbent*.⁶ La stessa Agcom conduce un test di replicabilità sulle offerte *retail* di Telecom Italia per garantire il rispetto dell’obbligo di non discriminazione imposto in capo all’operatore e, in particolare, della parità di trattamento interna-esterna nella fornitura dei servizi *wholesale* secondo cui le tariffe di accesso ai servizi all’ingrosso non possono essere più alte dei “prezzi interni” (prezzi di trasferimento interni, cioè le tariffe che pagano figurativamente le divisioni interne).⁷

⁴ (2013/466/UE). La Raccomandazione consente la rimozione dell’obbligo di controllo dei prezzi per i servizi all’ingrosso attivi su NGA, qualora siano soddisfatte alcune condizioni regolamentari: tra queste, vi è l’introduzione di un test di replicabilità economica. I parametri per la definizione del test sono specificati nell’Allegato II della medesima Raccomandazione.

⁵ Il BEREC è l’organismo dei regolatori europei dei mercati delle comunicazioni elettroniche. Cfr. BEREC, “*Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests)*”, dicembre 2014, BoR (14) 190. ERG, “*Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles*”, marzo 2009, ERG (09) 07.

⁶ Si veda:

- BEREC, “*Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests)*”, 2014, pag. 17. Il BEREC riporta che 21 NRAs dei seguenti Stati Membri conducono un test di *margin squeeze*: Belgio, Austria, Danimarca, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia e UK.

- Cullen, “*Cross-country analysis*”, dati aggiornati al dicembre 2017. I dati si riferiscono a test di tipo “*margin squeeze test*” o “*economic replicability test*”.

⁷ I criteri per la conduzione dei test sono stati definiti con delibera n. 584/16/CONS, e sono contenuti nell’Allegato A. La base giuridica per la conduzione dei test di prezzo sulle offerte *retail* di Telecom Italia è costituita dall’imposizione di un obbligo di non discriminazione in capo ad essa per l’offerta dei servizi *wholesale* (si veda ad esempio la delibera n. 623/15/CONS per i servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa).

12. A differenza del settore delle comunicazioni elettroniche, nel settore postale solo il regolatore inglese Ofcom ha adottato finora un *test*, di tipo *price squeeze*.⁸ Al riguardo, si osserva che in UK non esiste una concorrenza infrastrutturale, ma una concorrenza di tipo “*access based*”, per cui i nuovi entranti hanno replicato esclusivamente le attività di tipo *upstream* cioè quelle di raccolta, trasporto e lavorazione degli invii postali svolte a monte dell’*Inward Mail centre* (corrispondente al centro di meccanizzazione per lo smistamento in partenza).⁹ Ciò rende il *test* di Ofcom poco esemplificativo ai fini del presente procedimento in quanto, a differenza del modello inglese, il *test* che dovrà essere predisposto per il mercato postale italiano dovrà tener conto del fatto che i concorrenti di PI sono in grado di replicare le attività *downstream*, cioè le attività di recapito, seppure con livelli di copertura della rete e di efficienza dei costi *downstream* differenziati tra loro e rispetto a PI.

3 QUADRO NORMATIVO

13. Le tre direttive postali non contengono norme specifiche in materia di accesso ma indicano chiaramente i principi su cui dovrà fondarsi l’agire delle istituzioni europee e nazionali, cui spetta il compito di adottare, se necessario, tali norme.¹⁰ In particolare, l’art. 11 della direttiva n. 97/67/CE assegna al Parlamento ed al Consiglio la facoltà di adottare misure di armonizzazione atte a garantire agli utenti, al fornitore o ai fornitori del servizio postale l’accesso alla rete postale in condizioni di trasparenza e non discriminazione, mentre l’art. 11 bis, riconosce agli stati membri la facoltà di adottare misure atte a garantire l’accesso alla rete postale a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie.

14. Il d.lgs. n. 261/1999, che ha recepito le direttive postali nell’ordinamento nazionale, contiene un’unica disposizione sull’accesso, all’art. 2, comma 4, lett. d), che

⁸ BEREC, cit., pag. 16; Cullen, “*Cross country analysis*”, novembre 2017; ERGP, “*Report on costing access to the postal network, services and elements of infrastructure*”, 2017. In UK, il fornitore del servizio universale, Royal Mail, ha l’obbligo di dare accesso alla propria rete per la fornitura di servizi di recapito di invii postali con consegna prevista entro 2 giorni o oltre a condizioni eque e ragionevoli; inoltre, ha l’obbligo di assicurare che i prezzi dei servizi forniti a valle e a monte non determinino un *price squeeze* per i concorrenti. Più precisamente, secondo quanto stabilito dall’USP Access Condition, Royal Mail è tenuta ad assicurare, su base annuale, la sussistenza di: i) un margine minimo tra i prezzi al dettaglio e le tariffe all’ingrosso dei servizi di accesso relativi per un determinato paniere di servizi *retail* di recapito di invii multipli ordinari; ii) un margine minimo tra il prezzo al dettaglio e la tariffa di accesso per ogni singolo contratto. Tali condizioni risultano verificate, rispettivamente, se: i) il ricavo *upstream* del paniere di servizi considerato non sia inferiore ai costi *upstream* (costi pieni al netto degli *overheads*, calcolati con metodo Fully Allocated Cost - FAC); ii) per ciascun singolo contratto, il ricavo *upstream* sia maggiore o uguale al 50% del costo *upstream* (*proxy* del costo incrementale). Cfr. Ofcom, “*USP Access Condition*”, paragrafo 6. Per maggiori dettagli sulla regolamentazione postale in UK si veda Ofcom, “*Review of the Regulation of Royal Mail*” del 1 marzo 2017.

⁹ Per maggiori dettagli si veda il benchmark europeo riportato nell’Allegato 1 alla Delibera n. 384/17/CONS.

¹⁰ Direttiva n. 97/67/CE, “*prima direttiva postale*”, come modificata dalle direttive nn. 2002/39/CE, “*seconda direttiva postale*” e 2008/6/CE, “*terza direttiva postale*”.

affida all'Autorità di regolazione del settore postale il potere di adottare provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e relativi servizi, determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e promozione della concorrenza nei mercati postali.¹¹

15. Con la delibera n. 728/13/CONS Agcom ha imposto a PI l'obbligo di negoziare l'accesso alla propria rete postale a condizioni eque e ragionevoli e, successivamente, con la delibera n. 384/17/CONS ha rivisto le condizioni di accesso alla rete di PI. In particolare, con quest'ultima delibera l'Autorità ha confermato l'obbligo per PI di negoziare condizioni di accesso eque e ragionevoli alla propria rete postale, seppur limitandolo ad un unico livello di rete (CMP). Per l'accesso alla rete nelle aree di recapito in cui è presente solo la rete di PI (c.d. "aree EU2"), la delibera ha previsto che la tariffa sia orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da PI, opportunamente efficientati. Tale tariffa potrà essere ulteriormente ridotta, ove l'operatore richieda accesso anche nelle altre aree di recapito (AM, CP e EU1) per volumi inferiori o equivalenti a quelli richiesti nelle aree EU2. Ulteriori disposizioni sono state adottate in materia di accesso agli elementi dell'infrastruttura di Poste Italiane. Inoltre, con la delibera n. 384/17/CONS, l'Autorità ha deciso di sottoporre ad un *test* di replicabilità le offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli di valore superiore a 500 mila euro e rivolte ai grandi clienti privati o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica. Secondo l'orientamento espresso nella delibera, il *test* deriva dalle specificità del mercato postale, vale a dire:

- i. del fatto che nei mercati postali accedono alle offerte business *retail* universali tanto i grandi clienti affari quanto gli operatori alternativi;
- ii. che attualmente gli operatori alternativi accedono alla rete di PI acquistando un servizio *retail*, nonostante la normativa preveda la possibilità di ricorrere ad un servizio *wholesale* (accesso "classico" ex art. 6 della delibera n. 728/13/CONS);
- iii. dell'esiguità del problema competitivo riscontrabile nelle aree EU2 rispetto ad un mercato che ha dimensione nazionale e, in particolare, del fatto che le offerte di servizi postali a data ed ora certa sia di PI sia dei concorrenti si differenziano per l'ambito geografico di riferimento e, quindi, per la distribuzione delle relative aree di recapito (AM, CP, EU1, EU2);
- iv. che gli operatori alternativi dovrebbero essere in grado di controbilanciare le perdite conseguite nelle aree non coperte con i ricavi conseguiti nelle aree coperte in quanto, non essendo tenuti ad ottemperare agli obblighi del SU, in queste aree possono essere più efficienti di PI;
- v. dell'effettivo grado di copertura degli operatori alternativi, tenendo conto anche delle offerte in concreto presentate per l'affidamento di contratti pubblici, al fine di stimare la copertura di un ipotetico concorrente alternativo efficiente;

¹¹ La disciplina europea è stata trasposta nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, modificato dai decreti legislativi n. 384 del 2003 e n. 58 del 2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE e, da ultimo, dalla legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (c.d. "Legge di stabilità 2015").

vi. della replicabilità complessiva delle offerte di PI, tenendo conto dell'estensione geografica dell'area interessata e dell'insieme dei prodotti inclusi nell'offerta.¹²

16. Secondo quanto previsto ai punti V.128-129 della delibera: *“Il test risulterà soddisfatto se l'offerta di PI è superiore ai costi che un concorrente efficiente, scevro da obblighi di SU, deve sostenere per offrire il medesimo servizio in circostanze equivalenti. Tali costi sono calcolati come media ponderata, per area di recapito (AM, CP e EU) e per prodotto incluso nell'offerta, dei costi che un ipotetico concorrente efficiente sostiene nelle aree in cui è presente con la propria rete ed i costi che lo stesso deve sostenere per avvalersi della rete di PI nelle aree in cui non è presente con rete proprietaria. Per valorizzare i costi dell'ipotetico concorrente efficiente nelle aree direttamente coperte, si farà riferimento ai costi di PI, opportunamente rettificati per tenere conto dell'assenza di obblighi di servizio universale. Per valorizzare i costi che l'operatore efficiente deve sostenere nelle aree non direttamente coperte, si farà riferimento alle condizioni economiche dei servizi acquistati dal concorrente.”*

4 LA REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE DI POSTE ITALIANE

4.1 La proposta metodologica di Poste Italiane

17. In data 20 novembre 2017, PI ha sottoposto all'Autorità la proposta metodologica relativa ai parametri e gli *inputs* del *test* per la valutazione della replicabilità delle offerte rivolte ai grandi clienti pubblici e privati, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS. La proposta concerne, in particolare, la valutazione della replicabilità dei servizi di recapito di invii multipli di corrispondenza ordinaria a data ed ora certa.

18. L'Autorità ha ritenuto che la proposta di PI non fosse conforme alle disposizioni della delibera n. 384/17/CONS, secondo cui il *test* di replicabilità riguarda le offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli (cfr. art. 4 comma 1), categoria quest'ultima che comprende sia i servizi di recapito di posta c.d. “indescritta”, tra cui i servizi di recapito a data e ora certa, sia i servizi di posta c.d. “descritta”.¹³ Pertanto, l'Autorità ha chiesto all'operatore di modificare la proposta ampliando il perimetro dei servizi sottoposti a *test*.

19. In data 22 dicembre 2017 PI ha sottoposto all'Autorità la proposta rivista i cui dettagli sono illustrati nel seguito.¹⁴

¹² Si veda la delibera n. 384/17/CONS, punto V.127.

¹³ Viene definita “posta indescritta” la corrispondenza che viene recapitata in cassetta domiciliare e “posta descritta” quella che viene recapitata nelle mani del destinatario o di persona delegata, in quanto richiede la certificazione della consegna tramite firma.

¹⁴ In data 8 marzo 2018 PI ha formalizzato l'invio di alcuni dati già precedentemente comunicati della proposta e successivamente, nel corso di interlocuzioni dirette e mediante l'invio di documenti, ha fornito ulteriori chiarimenti.

4.1.1 *Ambito di applicazione*

20. PI propone di svolgere il *test* per le offerte formulate in ambito di gara e di richiesta di offerta (di seguito anche “RDO”) del valore annuo a base d’asta superiore a 500 mila euro, aventi ad oggetto i servizi di recapito di invii multipli riportati nel seguente elenco:

- a) posta descritta
 - invii multipli posta descritta proveniente da flusso di stampa;
 - invii multipli di posta descritta non proveniente da flusso di stampa;
 - avviso di ricevimento relativo ai prodotti di posta descritta *business*.
- b) posta indescritta
 - invii multipli di posta indescritta proveniente da flusso di stampa;
 - invii multipli di posta indescritta non proveniente da flusso di stampa.

21. In caso di offerte multi-prodotto, secondo PI, il *test* deve valutare la replicabilità complessiva delle offerte (e non la replicabilità dei singoli servizi *stand alone*).

22. I servizi non inclusi nell’elenco suindicato che potrebbero essere comunque inclusi nel perimetro dell’offerta (ad es. pacco, posta internazionale, reso, ecc.), secondo PI possono essere valorizzati nella voce relativa agli altri costi di gara (“*I_{gara}*”, nella formula del *test*), in considerazione dell’esiguità del valore (es. il reso) o dell’appartenenza a mercati competitivi (es. il pacco). Per la valorizzazione di tali servizi PI propone di fare riferimento ai dati di contabilità industriale, ovvero alle quotazioni ricevute da *partners* esterni a PI, ad esempio in occasione di partecipazioni a gara in RTI o subappalto con altre imprese.

23. Fermo restando quanto detto sull’ambito di applicazione del *test*, PI fa presente che vi sono casi particolari in cui gli operatori postali alternativi sono in grado di proporre offerte di valore inferiore alla soglia di replicabilità del *test* (es. aree ad alta densità abitativa). In questi casi, PI propone che, in alternativa al *test*, gli venga concessa la possibilità far riferimento ai costi effettivamente sostenuti dagli operatori in quelle aree, desumibili dalle offerte aggiudicate o presentate in passato (c.d. *benchmark* di mercato). PI ritiene che questa modalità alternativa dovrebbe essergli concessa anche in presenza di richiesta di offerte migliorative da parte del banditore. In ogni caso l’offerta deve: *i*) rispettare il principio generale di proporzionalità e *ii*) non scendere al di sotto degli *Average Avoidable Costs*, coincidenti con i costi specifici di gara. Secondo PI tali condizioni sarebbero in linea con quanto indicato dalla Commissione europea nel *Discussion Paper* del dicembre 2005 sugli abusi escludenti.

4.1.2 *La formula del test*

24. PI propone di utilizzare la seguente formula per il *test*:

$$O_R \geq \sum_{\substack{a \in A \\ c \in C}} R_{ac} Q_{ac}^R + \sum_{\substack{p \in P \\ c \in C}} W_{pc} Q_{pc}^W + I_{gara}$$

Dove:

- O_R è l'offerta di PI, definita dalla formula seguente:

$$O_R \geq \sum_{\substack{a \in A \\ p \in P \\ c \in C}} p_{apc} Q_{apc}$$

- p_{apc} è il prezzo praticato da PI per un singolo invio nell'area a , relativo al porto di peso p , appartenente alla categoria c ;
- Q_{apc} è il volume atteso di invii nell'area a , relativo al porto di peso p , appartenente alla categoria c ;
- a è un elemento dell'insieme A che include le aree AM, CP ed EU (AM, CP ed EU1 nel caso dell'operatore concorrente);
- p è un elemento dell'insieme P che include i porti di peso;
- c è un elemento dell'insieme C che include i servizi di categoria descritta e indescritta, come elencati in precedenza (vedi *supra*, punto 20)
- R_{ac} è il costo unitario dei servizi svolti nell'area a appartenente alla categoria c che il concorrente è in grado di replicare attraverso l'utilizzo della propria infrastruttura logistica. Questo parametro è ottenuto dal modello di costo che sarà illustrato nel seguito; in considerazione della particolare concentrazione dei volumi nella prima fascia di peso il costo non è variabile in funzione del peso degli invii;
- Q_{ac}^R è il volume atteso degli invii diretti verso le aree a del servizio di categoria c coperti direttamente dal concorrente. Questo valore varia per ciascuna gara/riciesta di offerta ed è calcolato sulla base delle informazioni (es. elenco CAP di destinazione fornito dal cliente nell'ambito del RDO oppure stimato *ex ante* da PI sulla base dei dati disponibili). Il dato di copertura dei CAP delle reti dei concorrenti è ottenuto per differenza rispetto all'elenco CAP di cui all'Allegato 2 alla delibera n. 384/17/CONS;
- W_{pc} è il costo delle componenti non replicate dal concorrente per porto di peso p e per la sola categoria di posta indescritta (vedi *infra*, punto 25). Tale parametro è valorizzato secondo il prezzo praticato da PI agli operatori alternativi ai sensi dell'art. 1, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS (tariffa *wholesale* di accesso), oppure, qualora non sia disponibile un valore di riferimento per le aree EU2 come appena definito, secondo il prezzo più basso tra quelli del servizio di recapito offerto da PI all'operatore alternativo per il recapito nelle aree EU2. Per la posta indescritta non proveniente da flusso di stampa PI propone di utilizzare il listino vigente del servizio di posta ordinaria *pro* ("Posta4 Pro").
- Q_{pc}^W è il volume atteso degli invii diretti verso le aree non coperte direttamente dal concorrente (corrispondono alle aree classificate come "aree EU2" ai sensi della

delibera n. 384/17/CONS); per il recapito in queste aree il concorrente affida gli invii a PI (c.d. “ripostalizzazione” degli invii).

- I_{gara} sono i costi specifici della commessa; qualora fossero (in tutto o in parte) comuni a più prodotti nell’ambito della medesima offerta, sono spalmati sull’intera offerta. Rientrano in tale componente il costo degli altri servizi a gara diversi da quelli di posta descritta e indescritta.

25. PI ritiene che gli operatori alternativi siano in grado di recapitare i prodotti di posta descritta su tutto il territoriale nazionale con rete proprietaria senza ricorrere alla ripostalizzazione e che, pertanto, un ipotetico concorrente efficiente si avvarrebbe della rete di PI, nelle aree c.d. “EU2”, solo per il recapito della posta indescritta.

4.1.3 *Il modello per la stima dei costi del concorrente efficiente*

26. Per la stima dei costi dell’ipotetico concorrente efficiente (di seguito anche “concorrente”) PI adotta un criterio “*bottom up*” per la valorizzazione delle attività svolte dal portalelettere (che rappresentano la quota di costo preponderante nella catena del valore del servizio di recapito), ed uno “*top down*” per la valorizzazione di tutte le altre voci di costo attribuibili all’attività di recapito. La valutazione è effettuata in una prospettiva di lungo periodo ipotizzando che il concorrente, privo di obblighi di Servizio Universale (di seguito anche “SU”), scelga la combinazione di fattori produttivi che minimizza il costo di produzione.

27. Per la stima *bottom up* dei costi del recapito PI, pur seguendo un approccio di tipo “*Modified Scortched Node*”, ipotizza che non vi sia alcun cambiamento all’attuale organizzazione della rete di recapito ma solo una differente frequenza di recapito. Infatti, a suo parere, un concorrente privo di vincoli di universalità potrebbe competere efficacemente sul mercato di riferimento con una frequenza di recapito di 2 giorni a settimana per le Aree AM e CP e di 1,5 giorni per le aree EU. Tale frequenza consentirebbe ai concorrenti di garantire uno SLA di J+5 al 100% per le aree AM e CP e uno SLA di J+5 al 90% e J+6 al 100% per le aree EU. Questi SLA, secondo PI, sarebbero in linea con le esigenze dei grandi clienti pubblici e privati e con gli SLA effettivamente offerti dai principali operatori alternativi.

28. L’ipotesi di una minore frequenza di recapito determina una maggiore efficienza della rete di recapito, in quanto la concentrazione dei volumi postali in un minor numero di giorni di recapito a settimana satura maggiormente la rete. Al ridursi dei giorni di consegna, infatti, aumenta sia la percentuale di utenti serviti, sia il numero medio di invii per utente; di conseguenza, i costi fissi del giro di recapito del portalelettere (ad es. le percorrenze, il cui costo è insensibile ai volumi recapitati) si ripartiscono su un numero maggiore di invii, riducendo il costo unitario del recapito. L’incremento di efficienza è maggiore per il recapito della posta indescritta, dal momento che il tempo di recapito è pressoché indipendente dai volumi di posta da consegnare (al civico e a ciascun utente domiciliato al civico): un maggiore volume di posta da consegnare comporta una riduzione del tempo –e, quindi, anche del costo – di consegna attribuibile a ciascun invio.

Per la posta descritta l'effetto positivo della maggiore saturazione della rete è più limitato, in quanto, fatta eccezione per le percorrenze, il tempo di recapito varia in funzione dei volumi.

29. Il modello *bottom up*, quindi, stima il costo unitario del recapito di un invio di posta descritta e indescritta, nelle aree AM CP ed EU, sulla base del costo delle attività svolte dal portalelettere e dei volumi medi di invii recapitati.

30. Per la stima dei volumi PI propone di far riferimento a quelli recapitati dalla propria rete, al netto delle componenti non compatibili con le ipotesi di variazione della frequenza di recapito. Più precisamente, PI propone di considerare i volumi di invii singoli e multipli recapitati nel 2016, ad esclusione degli invii aventi uno SLA di recapito J+1, vale a dire i prodotti di posta indescritta "Posta 1" (*retail* e pro e internazionale) e "Posta Contest 1", e quello di posta descritta "Raccomandata 1". Inoltre, ha escluso gli invii c.d. "*outbound*", cioè con destinazione estera, ed i prodotti editoriali con SLA di consegna veloce, cioè principalmente i quotidiani.

31. Il costo delle attività necessarie al recapito dipende dal costo del lavoro del portalelettere e dal tempo di lavorazione richiesto.

32. Il costo del portalelettere è stato calcolato da PI a partire dal costo medio annuo di un suo portalelettere, apportando alcune rettifiche in ragione del fatto che i vincoli di SU comportano un costo del lavoro per PI relativamente più alto rispetto ai suoi concorrenti. In particolare, secondo l'operatore sono da escludere le voci relative a: *i*) indennità da lavoro notturno, in quanto gli obiettivi di qualità del SU vincolano il fornitore (di seguito anche "FSU") ad effettuare alcune fasi del processo produttivo postale nelle ore notturne; *ii*) indennità da flessibilità operativa, in quanto a causa degli obblighi di SU l'FSU deve predisporre dei meccanismi idonei a sopperire ad eventuali inconvenienti operativi quali, ad esempio, l'improvvisa assenza di un portalelettere; *iii*) straordinari, in quanto necessari per garantire il rispetto degli obiettivi di qualità richiesti dal SU, anche a fronte di picchi di produzione o altre criticità operative. Assumendo un orario settimanale di 40 ore, in linea con quanto previsto dal contratto collettivo di lavoro adottato dalle imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali (Fise-Are),¹⁵ il costo orario del portalelettere risulta pari a 14,8 euro.

33. Il tempo di lavorazione del portalelettere è stato stimato da PI sulla base delle informazioni contenute nella "*Metodologia di calcolo della prestazione del portalelettere*" (di seguito anche "Metodologia"), tenendo conto delle variazioni di volumi giornalieri derivanti dalle ipotesi di riduzione della frequenza di recapito. La Metodologia, concordata con le organizzazioni sindacali, viene utilizzata da PI per la valutazione della congruità del carico di lavoro del personale addetto al recapito, tramite specifici parametri temporali per ciascuna attività svolta dal portalelettere e tenendo conto delle caratteristiche

¹⁵ Sono stati, inoltre, ipotizzati 31 giorni di ferie/festività sopprese e 9 giorni di festività non coincidenti con la domenica all'anno.

strutturali delle zone di recapito.¹⁶ Le attività svolte dal portalettere sono raggruppabili in tre tipologie: *i*) lavoro preparatorio e finale, *ii*) consegna, *iii*) percorrenze. Nell'ambito delle prime due macro-attività sono distinte le attività effettuate per la posta indescritta e quelle effettuate per la posta descritta. Le zone di recapito sono classificate secondo tre parametri: *i*) indice di frequenza, *ii*) qualifica della zona e *iii*) classe della zona. Il primo parametro esprime la frequenza con la quale il portalettere tocca ciascun civico, mentre gli altri due esprimono, rispettivamente, la densità verticale ed orizzontale della zona.¹⁷ Maggiori dettagli sul modello *bottom up* sono riportati nell'allegato 1.

34. Per la stima degli altri costi operativi con criterio *top down* PI propone di utilizzare i costi propri, come riportati nella Contabilità regolatoria 2016 (l'ultima disponibile),¹⁸ relativi al complesso dei servizi considerati, opportunamente rettificati per tener conto dell'assenza di obblighi di SU ipotizzata e i relativi volumi annuali.

35. I costi della Contabilità regolatoria possono essere raggruppati in tre categorie: *i*) costi diretti; *ii*) costi operativi comuni; *iii*) altri costi comuni.¹⁹ PI ritiene che i costi diretti (es. costo noleggio terminali) siano da computare, almeno in linea teorica, interamente (si vedano le eccezioni rappresentate nel seguito ai punti 36 e 3739) mentre i costi operativi comuni (relativi ad attività comuni quali ad esempio quelle di accettazione e rendicontazione, lavorazione interna, trasporto e recapito grandi clienti, effettuate nei centri rete postali e nelle strutture di recapito) solo per la quota parte non direttamente riconducibile agli obblighi di SU, cioè al 50%, in coerenza con le risultanze del procedimento antitrust A413 e della connessa giurisprudenza amministrativa;²⁰ infine, PI

¹⁶ Corrispondono alle aree territoriali servite dai portalettere, sono circa 30 mila.

¹⁷ Per maggiori dettagli si veda anche l'allegato IV alla delibera n. 298/17/CONS. Gli *inputs* di calcolo della prestazione del portalettere nella Metodologia si riferiscono alla zona di recapito del portalettere (es. qualifica della zona e classe della zona, percorrenze) o al CD (es. indice di frequenza), mentre il modello di PI si basa sulle aree di recapito (AM, CP e EU1), pertanto, per utilizzare i parametri della Metodologia per calcolare i costi del recapito per area, PI ha aggregato i dati della Metodologia per area di recapito secondo il criterio del CD di appartenenza e della qualifica del CD.

¹⁸ Nella separazione contabile di PI i costi vengono allocati ai servizi, conformemente alle disposizioni delle Direttive europee in materia postale (97/67/CE e successive modifiche e integrazioni), con la metodologia "*Activity Based Costing*" (ABC). Tale metodologia prevede, per i costi operativi comuni, la allocazione dei costi delle risorse utilizzate alle attività richieste dal processo produttivo tramite specifici *driver* di assorbimento denominati "*resource driver*" (il *driver* misura la quantità di risorse utilizzata da ciascuna attività in base ad una approfondita analisi dei processi) e, successivamente, la allocazione dei costi delle attività ai diversi servizi attraverso appositi "*activity driver*" (il *driver* misura l'assorbimento delle attività da parte dei servizi principalmente tramite i fattori tempo unitario e volumi).

¹⁹ I "costi diretti" sono costituiti prevalentemente da costi esterni direttamente riconducibili ai singoli servizi, i "costi operativi comuni" sono relativi ad attività necessarie a più servizi, gli "altri costi comuni" sono relativi ad attività necessarie a tutti i servizi (es. costi delle strutture di *staff* che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore delegato, quali ad esempio le direzioni centrali Finanza, amministrazione e controllo, Affari legali e societari, etc.).

²⁰ Secondo PI, tali strutture risentono, come diretta conseguenza degli obblighi di servizio universale, di un sovradimensionamento delle risorse utilizzate, e quindi dei costi, rispetto al livello effettivo della domanda. Tale sovradimensionamento giustifica la riduzione dei costi nell'ipotesi di assenza dei vincoli di SU. Secondo PI, inoltre, si tratta di una scelta prudenziale in quanto il Consiglio di Stato, nella sentenza di

ritiene che gli altri costi comuni non debbano essere presi in considerazione in quanto non evitabili.

36. Inoltre, PI ritiene che le voci di costo (sia costi diretti sia costi operativi comuni) strettamente legate dalla frequenza di consegna debbano essere rettificate per tener conto della minore frequenza di recapito ipotizzata. Si tratta, in particolare, delle voci di costo relative al noleggio dei terminali dei portalettere (costo diretto), ai c.d. “viaggetti” (costo operativo comune) e ai mezzi di trasporto per il recapito del portalettere. Nel primo caso, PI considera che, poiché ciascun portalettere è dotato di un terminale, il numero di terminali necessario sia direttamente proporzionale al numero di portalettere operativi per ciascun giorno; dal momento che il numero di portalettere giornaliero è proporzionale alla frequenza di recapito, tale costo deve essere preso in considerazione per il 40% del suo valore per le aree AM e CP ed il 30% per le aree EU.²¹ L’attività c.d. “viaggetti” consiste nel rifornimento delle cassette di servizio poste lungo il percorso del portalettere; poiché il rifornimento viene effettuato solo nei giorni in cui viene effettuato il recapito, PI ha considerato il costo per il 40% del suo valore per le aree AM e CP ed il 30% per le aree EU e non è prevista per la posta descritta. Infine, secondo PI il fabbisogno di mezzi di trasporto è proporzionale al numero di giorni di recapito ipotizzato per cui anche in questo caso il costo deve essere considerato per il 40% del suo valore per le aree AM e CP ed il 30% per le aree EU.

37. Secondo PI anche i costi di trasporto devono essere presi in considerazione solo per il 50% del valore in quanto il trasporto nazionale viene utilizzato sostanzialmente per tutti i servizi postali, ed è fortemente correlato alla fornitura del SU, dal momento che la frequenza dei collegamenti ed il disegno della rete sono funzionali al rispetto degli obiettivi di qualità propri dei servizi postali universali.

38. PI utilizza la metodologia appena descritta (*bottom-up* e *top-down*) anche per la stima del costo dell’avviso di ricevimento, un servizio accessorio della posta descritta che consente al mittente di ricevere una cartolina firmata dal destinatario come attestazione dell’avvenuta consegna. Si tratta, in particolare, di un servizio di posta indescritta il cui destinatario è il mittente degli invii di posta descritta per i quali viene richiesto il servizio di recapito “AR” (andata e ritorno), ovvero, nel caso delle offerte oggetto del *test* di replicabilità, un grande cliente *business*. PI osserva che la modalità di recapito dell’AR differisce significativamente rispetto al recapito postale tradizionale, caratterizzandosi per la concentrazione di un gran numero di invii diretti ad un unico destinatario. Spesso, inoltre, i clienti richiedono specificamente l’aggregazione di tutti gli AR ricevuti in un limitato numero di consegne e/o il recapito degli stessi in formato digitale.

39. In considerazione delle caratteristiche descritte, PI propone di considerare come valore del costo unitario *bottom-up* del servizio AR un decimo del rispettivo costo medio

annullamento del provvedimento dell’AGCM A413 (n. 02302/2014), ha ritenuto che la quota di costo non evitabile fosse superiore al 50%.

²¹ Tali percentuali corrispondono al rapporto percentuale dei giorni di consegna ipotizzati sul totale di quelli attuali di PI, cioè 2/5 per le aree AM e CP e 1,5/5 per le aree EU.

bottom-up dell'indescritta,²² assumendo che, trattandosi di recapito massivo a grandi clienti, ogni consegna si caratterizzi per un numero di AR pari ad almeno 10 volte il numero medio di invii destinato ad un singolo utente.

40. Ai costi del recapito calcolati con la metodologia finora descritta PI propone di aggiungere un margine di remunerazione del capitale pari almeno al 2%, da modulare in funzione del contesto competitivo; secondo l'operatore, il margine proposto è conservativo rispetto al valore medio di mercato.

41. Si osserva, infine, che nell'ambito degli invii multipli di posta indescritta e descritta PI ha distinto la corrispondenza proveniente da flusso di stampa e quella c.d. "autoprodotta". Questa seconda tipologia di invii si caratterizza per il fatto che l'indirizzo del destinatario è scritto a mano, quindi, mancando i requisiti di meccanizzabilità e pre-lavorazione, necessita di specifiche lavorazioni manuali aggiuntive, quale ad esempio la videocodifica. Per tener conto delle maggiori lavorazioni richieste, il modello di PI prevede, per tale tipologia di invii, un costo aggiuntivo rispetto a quello relativo agli invii meccanizzabili e prelavorati.

42. Il maggior costo della posta non proveniente da flusso di stampa, corrispondente al differenziale di costo unitario, per le attività di accettazione, smistamento manuale e videocodifica, tra un processo produttivo che prevede la meccanizzabilità e la prelavorazione degli invii ed uno che invece non prevede tali requisiti, è stato calcolato con criterio *top down* ed efficientato tramite l'applicazione di *drivers* pari a 0,5 conformemente alle ipotesi del modello *top down*. Secondo PI, il differenziale di costo è pari a [omissis] euro per la posta indescritta e [omissis] euro per la posta descritta.

4.1.4 Aspetti procedurali

43. PI propone di comunicare all'Autorità, con cadenza semestrale, l'elenco delle gare pubbliche e delle RDO, unitamente alle informazioni necessarie per permettere all'Autorità di svolgere verifiche puntuali.

44. In caso di ricorso al *benchmarking*, PI si impegna a comunicare all'Autorità la documentazione comprovante l'esistenza sul mercato di offerte di *competitors* e/o le specificità della commessa che giustificano l'offerta di un valore inferiore a quello risultante dal suddetto modello di costo.

4.2 Le valutazioni dell'Autorità sulla proposta metodologica di Poste Italiane

4.2.1 Le valutazioni dell'Autorità sull'ambito di applicazione

45. L'Autorità condivide l'ipotesi di PI di svolgere il *test* per le offerte di valore annuo a base d'asta superiore a 500 mila euro. In effetti, la delibera n. 384/17/CONS non specifica se il valore di riferimento (500 mila euro) si riferisca alla base d'asta o al valore

²² Costo non ponderato con quello del recapito a casellisti/fermo posta in quanto la modalità non è compatibile con la tipologia di clientela.

di aggiudicazione della gara. Tuttavia, considerato che la base d'asta è il criterio prevalente in base al quale gli operatori decidono se formulare un'offerta per una gara o un RDO, l'Autorità ritiene che sia un riferimento adeguato. D'altro canto se si utilizzasse il valore di aggiudicazione, il numero delle offerte sottoposte a verifica sarebbe notevolmente più ristretto, in quanto il valore di aggiudicazione è di norma inferiore alla base d'asta. Si osserva, inoltre, che dai dati a disposizione dell'Autorità risulta che le gare il cui valore di base d'asta supera la soglia minima di 500 mila euro rappresentano il 90% del totale in termini di valore.²³

46. Nonostante l'art. 4 comma 1 della delibera n. 384/17/CONS si riferisca alle offerte formulate per le gare ad evidenza pubblica o alle RDO, l'Autorità ritiene che il *test* si debba svolgere solo per le offerte effettivamente aggiudicate da PI.

47. Riguardo la proposta di PI di sottoporre a *test* i servizi di invii multipli di posta descritta e indescritta e di valutare la replicabilità complessiva delle offerte di recapito postale multi-prodotto, si osserva quanto segue.

48. I bandi di gara e le RDO possono avere ad oggetto sia servizi di recapito postale sia servizi accessori e/o aggiuntivi non di recapito, quali ad esempio attività di consolidamento, rendicontazione, conservazione delle ricevute e servizio di *pick up*. Di norma questi ultimi, sono raggruppati in un lotto di gara distinto. Quando sono messi a gara insieme ai servizi di recapito (cioè quando l'oggetto della gara o di un lotto di gara è un *mix* di servizi postali e non), essi costituiscono una parte residuale del valore della gara: secondo i dati a disposizione dell'Autorità i servizi di recapito rappresentano oltre il 90% del valore a base d'asta. Inoltre, i servizi postali oggetto di gara/RDO possono essere di diverso tipo (es. posta ordinaria, raccomandata, assicurata, internazionale); tuttavia, di solito i servizi di recapito nazionale di posta descritta e indescritta rappresentano oltre il 99% dei volumi oggetto della gara/RDO. L'Autorità ritiene che, nel caso di offerte aventi ad oggetto servizi di recapito e non, debbano essere sottoposte a *test* le offerte in cui i servizi di recapito rappresentano almeno il 90% del valore a base d'asta.

49. In linea con l'orientamento espresso nella delibera n. 384/17/CONS (cfr. punto V.127), l'Autorità condivide l'ipotesi di valutare la replicabilità complessiva delle offerte di recapito postale multi-prodotto sia sotto il profilo geografico sia sotto il profilo merceologico. Riguardo questo ultimo punto si osserva se il *test* fosse condotto solo su una parte dei servizi, non sarebbe in grado di rilevare la natura anti-competitiva dell'offerta. Considerata l'esiguità del valore degli altri servizi di recapito (es. posta internazionale e assicurata) e degli eventuali servizi non di recapito inclusi nell'offerta (es. servizio di *pick-up*), si condivide la proposta di PI di includerli nella voce relativa agli altri costi di gara. Relativamente alla valorizzazione di tali servizi, l'Autorità condivide la proposta di PI di fare riferimento ai dati di contabilità industriale.

²³ Valore calcolato prendendo in considerazione le gare ad evidenza pubblica per la fornitura di servizi di recapito postale aggiudicate nel periodo 2013-2016.

50. Riguardo alla proposta di PI di non condurre il *test* nei casi in cui gli operatori postali alternativi siano in grado di proporre offerte di valore inferiore alla soglia di replicabilità individuata dal *test*, l'Autorità ritiene che il *test* debba essere condotto su tutte le offerte che rientrano nell'ambito di applicazione; tuttavia l'Autorità ritiene che il *benchmark* di mercato possa rientrare tra le eventuali ulteriori informazioni che PI trasmette all'Autorità nell'ambito dell'istruttoria finalizzata alla valutazione della replicabilità di una particolare offerta, (cfr. *infra*, cap. 4.2.4 concernente le valutazioni dell'Autorità sugli aspetti procedurali).

Domanda 1): Si condivide l'orientamento dell'Autorità relativamente all'ambito di applicazione del test, in particolare:

- di sottoporre a test di replicabilità le offerte aggiudicate da PI in ambito di gara e di RDO aventi ad oggetto il recapito di invii multipli, del valore annuo a base d'asta superiore a 500 mila euro;
- di sottoporre a test i servizi di invii multipli di posta descritta e indescritta, includendo il valore degli altri eventuali servizi inclusi nell'offerta nella voce relativa agli altri costi di gara.

4.2.2 Le valutazioni dell'Autorità sulla formula del test

51. L'Autorità condivide solo parzialmente la formula del *test* proposta da PI per le ragioni che seguono.

52. L'Autorità condivide l'ipotesi di PI di assumere che il costo unitario dei servizi che il concorrente è in grado di replicare (R_{ac}) non sia variabile in funzione del peso degli invii, in quanto dai dati a propria disposizione risulta che la maggior parte dei volumi sono concentrati nella prima fascia di peso. L'Autorità condivide, altresì, la proposta di PI di utilizzare valori differenziati per porto di peso per la stima dei costi di recapito degli invii ripostalizzati (W_{pc}).

53. Per quanto riguarda la stima dei volumi attesi degli invii diretti verso le aree coperte direttamente dal concorrente (Q_{ac}^R) e verso quelle non coperte (Q_{pc}^W), l'Autorità ritiene che si debba fare riferimento innanzitutto alle informazioni contenute nel bando di gara o nella proposta di RDO (es. elenco CAP di destinazione, volumi per area di recapito). Per ottenere il dato di copertura dei CAP delle reti dei concorrenti si confronta l'elenco dei CAP della gara/RDO con l'elenco dei CAP di area EU2 di cui all'Allegato 2 alla delibera n. 384/17/CONS.

54. L'Autorità non condivide la proposta di assumere nella formula del *test* che l'ipotetico concorrente si avvalga della rete di PI, nelle aree c.d. "EU2", solo per il recapito della posta indescritta; al riguardo si osserva che la delibera n. 384/17/CONS ha identificato le aree c.d. "EU2" come aree in cui è presente la sola rete di PI, di cui gli operatori alternativi si avvalgono per fornire sia servizi di posta descritta sia servizi di posta indescritta.

55. Quanto al criterio con cui determinare il costo delle componenti non replicate dal concorrente (W_{pc}), l'Autorità ritiene che debba essere preso in considerazione il prezzo praticato da PI agli operatori alternativi ai sensi dell'art. 1, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS (tariffa *wholesale* di accesso) e, ove non sia disponibile un valore di riferimento per le aree EU2 come appena definito, il prezzo medio praticato da PI all'operatore alternativo per il recapito nelle aree EU2.

Domanda 2): Si condividono le valutazioni dell'Autorità relativamente alla formula del test?

4.2.3 *Le valutazioni dell'Autorità sul modello per la stima dei costi del concorrente efficiente*

56. In via preliminare si osserva che, secondo quanto previsto dalla delibera n. 384/17/CONS, il *test* deve valutare se un ipotetico concorrente efficiente, che per offrire servizi ai propri clienti finali deve avvalersi della rete di PI, sia in grado di replicare le offerte proposte da quest'ultima.

57. La letteratura suggerisce almeno tre criteri per la stima dei costi dell'ipotetico concorrente, a seconda del grado di comparabilità del livello di efficienza di quest'ultimo con quello dell'*incumbent*: i) *Equally Efficient Operator* (EEO), ii) *Reasonable Efficient Operator* (REO), iii) *adjusted EEO*. Il primo criterio si riferisce a situazioni in cui i concorrenti sono in grado di replicare la rete dell'*incumbent* e/o hanno la stessa struttura di costo; il secondo, è preferibile quando il livello dei costi di *incumbent* e concorrenti non è confrontabile; infine, il terzo è preferibile quando la struttura di costo è simile ma il livello di efficienza non è eguale. In quest'ultimo caso, quindi, i costi del concorrente possono essere stimati a partire dai dati contabili dell'*incumbent*, apportando alcune correzioni per tenere conto della diversa dimensione (scala) del concorrente.²⁴

58. L'Autorità ritiene che il terzo criterio (*adjusted EEO*) sia quello che meglio si adatta alla situazione dell'industria postale italiana ed abbia, inoltre, il vantaggio di utilizzare dati contabili (quelli di PI) già disponibili e certificati per la stima dei costi del concorrente. Dal momento che si tratta in sostanza del modello proposto da PI, l'Autorità condivide l'impostazione generale del modello, pur con alcune modifiche.

59. Più precisamente, l'Autorità condivide la proposta di PI di adottare un approccio di tipo "*Modified Scortched Node*" per la valorizzazione dei costi del recapito con metodologia "*bottom up*" e le ipotesi sulla frequenza di recapito del concorrente privo di obblighi di SU.

60. L'Autorità condivide, inoltre, la proposta di utilizzare i volumi di PI ad esclusione dei prodotti con SLA J+1, ma ritiene che per il modello di calcolo debbano essere presi

²⁴ Per maggiori dettagli si veda ERG, "*Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles*", 2009.

in considerazione i volumi di PI relativi all'anno di riferimento dell'ultima Contabilità regolatoria disponibile.

61. Per quanto riguarda le ipotesi di PI sulle percentuali di invii postali consegnati, rispettivamente, dal portalettere al civico (95% per la indescritta e 89% per la descritta), dal portalettere agli uffici postali o agli uffici di recapito, in caso di destinatari titolari di caselle postali o fermo posta (1,6% dei casi la indescritta e 3% per la descritta) e/o da soggetti diversi dal portalettere ai grandi clienti, si osserva quanto segue. Dai dati a disposizione dell'Autorità risulta che alcuni concorrenti di PI non hanno una linea di consegna alternativa al portalettere, pertanto non è ipotizzabile una percentuale di invii consegnati da soggetti diversi dal portalettere ai grandi clienti. Si osserva, inoltre, che dalle informazioni a disposizione dell'Autorità risulta che gli operatori alternativi ricorrono alla ripostalizzazione per i titolari di caselle postali o fermo posta, pertanto il costo aggiuntivo per la consegna ai titolari di casella postale o fermo posta potrebbe essere posto pari alla tariffa dei rispettivi servizi offerti da PI.

62. Per quanto riguarda la metodologia “*top down*” proposta da PI per la stima degli altri costi del recapito, l'Autorità condivide l'utilizzo dei costi della Contabilità regolatoria, opportunamente rettificati per tener conto dell'assenza di obblighi di SU, ma ritiene che il modello di calcolo debba prendere in considerazione i costi dell'ultima Contabilità regolatoria disponibile.

63. L'Autorità ritiene condivisibile la proposta di PI relativa al margine di remunerazione, in quanto dai dati a propria disposizione risulta che il valore del 2% è in linea con il valore medio del margine operativo netto degli operatori postali alternativi nel periodo 2012-2016.²⁵

Domanda 3): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sul modello per la stima dei costi del concorrente efficiente?

4.2.4 *Le valutazioni dell'Autorità sugli aspetti procedurali*

64. L'Autorità ritiene che il *test* debba svolgersi a valle dell'aggiudicazione della gara o della commessa. Rileva, infatti, la necessità di tutelare la riservatezza degli operatori interessati nel periodo intercorrente tra la data di indizione della gara (pubblicazione del bando), o la richiesta di formulazione di una RDO, e la scadenza dei termini per la presentazione dell'offerta, nonché la necessità di garantire una parità di trattamento tra operatori. L'ipotesi di condurre il *test* prima dell'aggiudicazione (in questo caso il *test* costituirebbe una sorta di autorizzazione preventiva per PI a formulare una specifica offerta) avrebbe come effetto quello di svantaggiare PI rispetto ai concorrenti, in quanto

²⁵ Si veda Agcom, “*Focus Bilanci aziendali - Esercizi 2012-2016*”, il dato si riferisce al Margine operativo netto (Ebit) - % ricavi Ebit dei servizi postali, esclusi Poste Italiane e Corrieri Espressi.

ridurrebbe notevolmente i tempi per la predisposizione dell'offerta. Né si può ipotizzare di sospendere i tempi di aggiudicazione, subordinandone la conclusione e l'efficacia all'esito del *test*, in quanto ciò comporterebbe l'interferenza di un procedimento amministrativo con una procedura di gara ad evidenza pubblica o con una negoziazione privata.

65. L'Autorità non condivide la proposta di PI una trasmissione delle informazioni per la conduzione del *test* con cadenza semestrale in quanto ritiene che tale frequenza non consenta di valutare le offerte tempestivamente e che, pertanto, l'eventuale rimedio regolamentare sarebbe adottato con un ritardo eccessivo rispetto all'aggiudicazione. Pertanto, l'Autorità ritiene che PI debba comunicare l'avvenuta aggiudicazione nei termini di 45 giorni dalla stipula del contratto.

66. Contestualmente alla comunicazione dell'aggiudicazione PI trasmette una descrizione dettagliata dell'offerta ed il modello di calcolo per la verifica della replicabilità compilato. Quest'ultimo è definito dall'Autorità sulla base della formula del *test* e dei criteri per la conduzione approvati con il presente procedimento; gli *inputs* del modello sono le condizioni di offerta di PI espresse in termini numerici e l'*output* la soglia di replicabilità, ottenuta dalla formula del *test* a partire dai dati di *inputs*; PI compila il modello in ogni sua parte, inserendo i valori numerici necessari alla determinazione della soglia.

67. L'Autorità, inoltre, ritiene opportuno stabilire un termine di 30 giorni, a partire dalla trasmissione delle informazioni da parte di PI (descrizione dell'offerta e modello di calcolo compilato), per l'approvazione dell'offerta da parte di Agcom, trascorso il quale il *test* si intende superato (c.d. "silenzio assenso").

68. Si ritiene opportuno, inoltre, prevedere che, nel corso della valutazione dell'offerta, l'Autorità possa richiedere a PI, o ad altri soggetti interessati, dati ed informazioni utili per l'analisi. In tali circostanze, i termini del procedimento sono sospesi dalla data di invio della richiesta sino alla data di ricezione delle informazioni da parte dell'Autorità. Qualora le proposte soggette a verifica richiedano un approfondimento di analisi, il termine procedimentale potrà essere prorogato di ulteriori 30 giorni, dandone comunicazione a PI.

69. Infine, in caso di mancato superamento del *test*, l'Ufficio competente informa il Consiglio e, successivamente, lo comunica a PI l'esito del *test*.

Domanda 4): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sugli aspetti procedurali?

4.2.5 *Le valutazioni dell'Autorità sui rimedi regolamentari*

70. Dal momento che il *test* non può che svolgersi a valle dell'aggiudicazione della gara (cfr. *supra* par. 4.2.4), nel caso in cui un'offerta non lo superi, l'Autorità non può vietarne la commercializzazione.

71. L'Autorità ritiene, pertanto, che nel caso in cui un'offerta non superi il *test* di replicabilità si può configurare, innanzitutto, la violazione dell'obbligo di non discriminazione che può giustificare l'applicazione a PI della sanzione di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 261 del 1999, il cui ammontare potrà essere definito tenendo conto anche dell'importo della gara. Gli esiti dei *test* condotti saranno poi utilizzati nell'ambito del riesame degli obblighi di accesso previsto dall'art. 5, comma 3, della delibera n. 384/17/CONS come elementi prioritari di valutazione; pertanto, ove le offerte di PI non superino sistematicamente il *test*, in sede di riesame si potranno imporre obblighi di accesso più restrittivi.

Domanda 5): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sui rimedi regolamentari?

Allegato 1

A1. PI ha proposto un modello di tipo *bottom-up* per la stima del costo unitario del recapito di posta descritta e indescritta; il modello utilizza come *input* il costo delle attività svolte dal portalettere ed i volumi medi ed assume l'ipotesi di una frequenza di recapito di 2 giorni a settimana per le aree AM e CP e di 1,5 giorni per le aree EU. In quanto segue si descrive nel dettaglio la metodologia di calcolo del costo delle attività di recapito proposta da PI.

Modello bottom-up per la posta indescritta

A2. Secondo la Metodologia, il lavoro preparatorio e finale, richiede al portalettere un tempo di lavorazione fisso pari a [omissis] minuti al giorno ed un tempo variabile pari a [omissis] secondi ad invio. Dividendo il tempo fisso per i volumi giornalieri si ottiene il tempo fisso unitario che, sommato al tempo variabile, dà il tempo totale di lavorazione di un invio.

A3. I volumi complessivi di posta indescritta per ciascuna delle aree di recapito sono stati calcolati in base alle percentuali della posta descritta, dal momento che quest'ultima è una tipologia di corrispondenza tracciata sistematicamente dai sistemi informatici.

A4. Il tempo dedicato dal portalettere all'attività di consegna è calcolato moltiplicando il tempo di consegna medio per utente (che dipende dalla qualifica della zona di recapito) per il numero di utenti che verosimilmente il portalettere dovrà servire per ciascun giorno di recapito. Quest'ultimo parametro dipende dal numero di utenti da servire nella zona (Abitazioni, Uffici, Negozi, Altri, cui si aggiungono i civici con portieri che ritirano la corrispondenza) e dall'indice di frequenza (la probabilità che un civico debba essere raggiunto dal portalettere).

A5. PI ha utilizzato il tempo di consegna medio per utente per le tre tipologie di zone di recapito (a seconda della densità verticale) definito nella Metodologia per stimare il tempo di consegna per utente per le tre aree di recapito (AM, CP e EU1). Successivamente, dividendo per il numero medio di invii per utente, ha valorizzato il tempo di consegna per invio per ciascuna area.

A6. Il calcolo del tempo impiegato dal portalettere per percorrere il giro di recapito a si basa sulle distanze percorse, il tipo di veicolo utilizzato e le caratteristiche urbanistiche della zona servita. Il tempo dedicato alle percorrenze è calcolato per singola zona di recapito; a partire da quest'ultimo PI ha calcolato il tempo delle percorrenze per area di recapito; dividendo quest'ultimo per il numero totale di invii ha ottenuto, per ciascuna area, il tempo unitario.

A7. Il costo unitario del recapito è pari alla somma dei costi unitari delle attività preparatorie e finali, di consegna e delle percorrenze, calcolati moltiplicando il tempo di lavorazione unitario per il costo del portalettere (in secondi).

A8. PI dichiara che circa il 95% dei volumi postali è consegnato dal portalettere al civico, mentre il restante 5% è costituito da invii postali consegnati dal portalettere agli

uffici postali o agli uffici di recapito, in caso di destinatari titolari di caselle postali o fermo posta (1,6% dei casi), e/o invii consegnati da soggetti diversi dal portalettere, destinati ai grandi clienti. Per tale ragione, PI pondera il costo unitario del recapito risultante dal modello per l'incidenza del recapito mediante portalettere (0,95). PI ha stimato che la consegna ai titolari di casella postale o fermo posta comporta un costo aggiuntivo di [omissis] euro/invio,²⁶ pertanto il costo unitario del recapito è stato maggiorato di tale valore ponderato per l'incidenza percentuale di tale tipologia di consegna ([omissis] euro *0,016%). Il costo unitario del recapito presso i grandi clienti è stato calcolato con metodo *top down*.

Modello bottom-up per la posta descritta

A9. Diversamente dalla posta indescritta, per gli invii di posta descritta la metodologia prevede sia per le attività di preparazione e finali, sia per quelle di consegna, un parametro temporale per singolo invio.²⁷ Il parametro temporale della consegna varia in funzione della “qualifica” della zona di recapito e del fatto che le consegne siano effettuate ad utenti singoli o ad utenti che ricevono regolarmente più invii contemporaneamente (portierati, uffici). Il costo delle percorrenze, invece, è identico a quello degli invii indescritti.

A10. Il costo medio viene moltiplicato per l'incidenza percentuale in termini di volumi del recapito tramite portalettere sul totale dei volumi recapitati (circa l'89%). Al costo di recapito tramite portalettere viene poi aggiunto il costo di recapito ai titolari di casella postale o agli utenti del servizio fermoposta pari a [omissis] euro per pezzo.²⁸

A11. Al costo delle modalità di recapito di cui sopra, infine, viene aggiunto il costo ponderato dell'attività di recapito delle inesitate, ovvero il recapito allo sportello degli invii per i quali sia stato già tentato senza successo (causa assenza del destinatario o di altra persona idonea a ricevere l'invio e firmare la relativa ricevuta) il recapito a domicilio. Tale costo è ottenuto moltiplicando il costo unitario incrementale di [omissis]

²⁶ Per tale servizio, attualmente svolto negli uffici postali e presso gli uffici di recapito, PI ha adottato le ipotesi di *costing* “bottom-up” formulate nell'ambito del calcolo del costo netto del SU, in base alle quali l'esternalizzazione dei servizi di recapito allo sportello (es. avvalendosi di esercizi commerciali di varia natura) determinerebbe un costo unitario incrementale.

²⁷ La Metodologia è sostanzialmente legata alle percorrenze che i portalettere devono effettuare giornalmente, indipendentemente dai volumi da consegnare. L'unica eccezione a questo principio di invarianza della prestazione ai volumi di prodotti postali da consegnare è rappresentata dalla consegna degli invii descritti, che comporta lo svolgimento di una serie di attività extra rispetto alla posta indescritta. Dal momento che queste attività rendono la prestazione dipendente dai volumi, sono computate nella prestazione del portalettere per ogni elemento di posta recapitata, ossia come il prodotto fra il tempo necessario per effettuare le operazioni e il numero di elementi da consegnare. Cfr. Delibera n. 298/17/CONS, pagg. 58 e ss.

²⁸ Vedi nota 26.

euro per pezzo²⁹ per l'incidenza percentuale dei recapiti di inesitate sul totale degli invii (pari a circa il 15%).

²⁹ Anche per tale servizio, attualmente svolto negli uffici postali e presso gli uffici di recapito, vengono adottate le ipotesi di *costing* “*bottom-up*” formulate nell’ambito del calcolo del costo netto del SU.