

Allegato B alla delibera n. 175/20/CONS

Documento per la consultazione pubblica sulla

Proposta di modifica dell'allegato A alla delibera n. 452/18/CONS

1 INTRODUZIONE

1. L'Autorità, con comunicazione pubblicata sul proprio sito web in data 2 marzo 2020, ha avviato il procedimento istruttorio relativo alla modifica dell'allegato A alla delibera n. 452/18/CONS con la quale è stata definita la metodologia per la conduzione del test di replicabilità delle offerte di servizi di recapito di invii multipli di Poste Italiane.
2. L'obiettivo del procedimento è valutare se sia ancora ragionevole, nella fase di conduzione del test, prevedere l'applicazione del fattore correttivo che raddoppia la percentuale delle c.d. aree "EU2" (aree di recapito in cui non vi è alcuna rete alternativa a quella del fornitore del servizio universale), ovvero se l'applicazione di tale fattore possa essere rimessa alle valutazioni dell'Autorità, sulla base dell'andamento del mercato e dei dati relativi alla copertura offerta singolarmente dagli operatori alternativi.
3. Con la comunicazione di avvio del procedimento, l'Autorità ha invitato gli operatori interessati a far pervenire le proprie prime osservazioni entro il 2 aprile, termine successivamente prorogato - con comunicazione del 16 marzo 2020 - al 17 aprile 2020. Nel mese di aprile gli Uffici hanno ricevuto contributi scritti dagli operatori Poste Italiane (di seguito anche "PI") e Fulmine Group (di seguito anche "Fulmine").

2 QUADRO REGOLAMENTARE DI RIFERIMENTO

4. Il procedimento si inserisce nel solco della disciplina dell'accesso alla rete e della replicabilità delle offerte di Poste Italiane (di seguito anche "PI") per gli invii multipli definita, da ultimo, dalle delibere nn. 384/17/CONS e 452/18/CONS.
5. Con la delibera 384/17/CONS, l'Autorità ha concluso il procedimento sul "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*" e, tra le varie previsioni, ha deciso (art. 4) di sottoporre ad un *test* di replicabilità le offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli, di valore superiore ai 500 mila euro, rivolte ai grandi clienti privati o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica.
6. Sempre con tale delibera l'Autorità, sulla base della copertura cumulata dei principali operatori alternativi presenti sul mercato, ha pubblicato l'elenco delle aree EU2

(allegato 2), stabilendo che quest'ultimo venga aggiornato con cadenza annuale (art.1, comma 4).

7. Con la delibera n. 452/18/CONS, l'Autorità ha poi definito la metodologia con cui condurre il *test*, il cui obiettivo è assicurare il rispetto del principio di non discriminazione ed il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini (“*margin squeeze*”). Il test valuta se un ipotetico concorrente efficiente (“ICE”), che per offrire servizi ai propri clienti deve avvalersi della rete dell'FSU nelle aree del territorio in cui non è presente con la propria rete, sia in grado di replicare le offerte proposte da PI.

8. Ai fini del test, l'Autorità ha deciso di utilizzare, come grado di copertura dell'ICE, la copertura di recapito della posta indescritta calcolata nella delibera n. 384/17/CONS. Pertanto, il *test* assume che l'ICE ricorra alla rete di PI in tutte le aree EU2 e utilizzi la propria rete nelle restanti aree (AM, CP e EU1).

3 COPERTURA DEGLI OPERATORI ALTERNATIVI E AREE EU2

9. Sulla base dei dati raccolti nel corso del procedimento conclusosi con la delibera n. 384/17/CONS, l'Autorità ha valutato che la copertura cumulata dei principali operatori alternativi in Italia che operano con diverse forme di affiliazione (*end-to-end* o *franchising*) è pari, nel 2016, al 93,9 % della popolazione nazionale.

10. Come previsto all'articolo 1, comma 4 della delibera n. 384/17/CONS l'Autorità ha pubblicato, con comunicazione sul proprio sito *web* in data 31 gennaio 2019, l'elenco delle aree EU2 aggiornato al 2018. Tale aggiornamento ha mostrato una sostanziale invarianza del livello di copertura cumulata raggiunta dai principali operatori alternativi rispetto all'anno precedente, passato dal 93,9 % della delibera n. 384/17/CONS al 94,2%.

11. Con riferimento all'aggiornamento per l'anno 2019, l'Autorità ha chiesto ai principali operatori alternativi che offrono servizi di recapito di corrispondenza di fornire l'elenco aggiornato dei CAP coperti dalle loro reti. Sulla base delle dichiarazioni fornite dagli operatori, con dati più articolati rispetto all'anno precedente, e dei riscontri effettuati dall'Autorità, anche attraverso interlocuzioni con tutti gli operatori interessati, i risultati che emergono, salvo ulteriori verifiche, mostrerebbero una sensibile riduzione della percentuale di popolazione raggiunta dalle reti degli operatori postali alternativi rispetto al valore del 2018, e pertanto un aumento delle aree EU2.

12. A questo riguardo si osserva che, dai contributi pervenuti nella fase preistruttoria è emerso che gli operatori ritengono necessario rivedere le modalità di definizione delle aree EU2 per pervenire ad un metodo più oggettivo di individuazione di tali aree.

13. L'Autorità, pur ritenendo condivisibili le criticità segnalate, ritiene necessario un ulteriore approfondimento per poter procedere a tale revisione. Pertanto, ferme restando le attuali modalità di calcolo delle aree EU2, l'Autorità si propone di avviare un procedimento *ad hoc* che definisca nuove modalità di individuazione delle aree EU2, a valle della conclusione del presente procedimento e della contestuale pubblicazione delle aree EU2 aggiornate al 2019.

Domanda 1): Si condivide la proposta dell’Autorità di avviare un procedimento *ad hoc* per la definizione di nuove modalità di individuazione delle aree EU2?

4 IL MECCANISMO DEL RADDOPPIO

14. Ai fini della conduzione del test, l’Autorità ha osservato che, nonostante le aree EU2 coprissero a livello nazionale il 6% della popolazione, fosse verosimile attendersi che questa percentuale potesse variare di volta in volta a seconda della concentrazione di aree EU2 nell’area sottesa a ciascuna gara e potesse, quindi, risultare superiore o inferiore al 6%. Pertanto, ai fini del *test*, l’Autorità ha ritenuto ragionevole introdurre un correttivo per tenere conto della difficoltà di alcuni operatori di coprire integralmente tutte le aree EU1, AM e CP e della conseguente necessità di avvalersi della rete di PI anche in parte di queste aree.

15. A tale scopo, l’Autorità ha ritenuto opportuno ipotizzare che l’ICE possa avvalersi della rete di PI per un ammontare di volumi di invii postali doppio rispetto a quelli effettivamente sottesi alle aree EU2 (c.d. “meccanismo del raddoppio”), stabilendo, al punto 11 dell’Allegato A alla delibera n. 452/18/CONS, che “[...] vengano valorizzati al costo W_{apc} il doppio dei volumi sottesi alle aree EU2 con identica riduzione dei volumi delle aree EU1”, dove W_{apc} rappresenta il prezzo praticato da PI agli operatori alternativi nelle aree non coperte da questi ultimi.

16. Il meccanismo del raddoppio dei volumi di invii postali, come si legge nella parte motiva della delibera n. 452/18/CONS, era stato introdotto sulla base di valutazioni di opportunità, che non potevano che essere dettate dalla situazione contingente, ossia una percentuale di popolazione delle aree EU2 del 6 per cento. Più precisamente, tenuto conto che la percentuale delle aree EU2 in alcune gare avrebbe potuto risultare superiore al 6%, il raddoppio dei volumi operava come correttivo al criterio della copertura cumulata degli operatori facendo sì che la copertura ipotizzabile per un operatore efficiente si avvicinasse alla copertura allora raggiunta dal primo operatore alternativo.

17. Pertanto, il meccanismo del raddoppio non può essere considerato una sorta di automatismo, giustificabile oggettivamente sulla base di considerazioni di natura più generale avulse dal concreto contesto di riferimento. Al contrario, potendosi individuare lo scopo ultimo del meccanismo del raddoppio in una tendenziale convergenza verso la copertura “singola” del maggiore operatore alternativo, registrata in un dato momento storico, risulta evidente che l’applicazione di tale meccanismo, senza tenere conto della situazione contingente (variabile di anno in anno), può rivelarsi oggettivamente sovrabbondante perché eccede lo scopo per il quale era stato originariamente previsto.

18. Allo stato, la copertura congiunta degli operatori alternativi nel 2019 sembrerebbe essere in riduzione, e correlativamente le aree EU2 a livello nazionale in aumento. Ciò comporta che applicando il meccanismo del raddoppio dei volumi sottesi a tali aree (*ex* allegato A alla delibera n. 452/18/CONS), la copertura ipotizzabile per un operatore efficiente risulterebbe nettamente inferiore all’attuale copertura del principale operatore

alternativo. Di conseguenza il *test* risulterebbe falsato da un presupposto erroneo perché sarebbe sistematicamente condotto anche in quelle aree in cui gli operatori alternativi sono in grado di recapitare senza ricorrere alla rete di Poste Italiane.

19. Pertanto, ai fini della conduzione del *test*, la valutazione dell'opportunità di applicare il fattore correttivo che raddoppia la percentuale di aree EU2 presenti nella gara/RDO, dovrebbe essere rimessa all'Autorità, sulla base dell'andamento del mercato e dei dati relativi alla copertura offerta singolarmente dagli operatori alternativi.

Domanda 2): Si condivide la proposta di attribuire all'Autorità la facoltà di decidere se condurre il test di replicabilità applicando il fattore correttivo che raddoppia la percentuale di aree EU2 presenti nella gara/RDO oggetto di test?