

Allegato A alla delibera n. 680/20/CONS

Parere sul procedimento C12333 - Acquisizione da parte di Poste Italiane S.p.A. del controllo esclusivo di Nexive Group S.r.l. ai sensi dell'art. 75 del decreto legge n. 104/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126/2020

Premessa

1. L'Autorità è chiamata ad esprimere un parere sulle misure comportamentali proposte da Poste Italiane, al termine del percorso istruttorio e dopo ampia interlocuzione, alla luce delle indicazioni fornite dalla Direzione competente di AGCM sui profili concorrenziali più significativi dell'operazione e sulle misure che si intenderebbero prescrivere in sede di adozione della deliberazione conclusiva.

Alcune misure riguardano ambiti specifici: in particolare, in materia di assunzione del personale (n. 1), di adeguamento del programma di *antitrust compliance* (n. 2) e di proroga dei contratti in prossima scadenza (n. 3).

Le altre misure, compresa l'ultima misura integrativa proposta da Poste Italiane, mettono in rilievo la necessità, ormai ineludibile, di transitare ad un modello di accesso alla rete, e anche agli elementi dell'infrastruttura, di Poste Italiane, compito di natura regolamentare che questa Autorità intende svolgere nell'ambito del procedimento di analisi del mercato della corrispondenza.

2. L'Autorità ha già concluso la prima fase di tale procedimento individuando i mercati rilevanti. Nella seconda fase, sulla scorta dell'accelerazione impressa dall'operazione in esame alle dinamiche del mercato, l'Autorità provvederà anche a definire le regole di accesso alla rete di PI stabilendo le condizioni giuridiche tecniche ed economiche.

Nell'ambito dello stesso procedimento, sotto un diverso profilo, potranno essere definiti interventi volti ad evitare che l'operazione di concentrazione possa avere effetti pregiudizievoli per gli utenti. Gli effetti di una rimonopolizzazione del mercato sui livelli di prezzo, e di conseguenza sugli utenti, come è noto non si manifestano nell'immediato ma a distanza di tempo, grazie al potere dell'*incumbent* di fissare prezzi al di sopra del

prezzo concorrenziale. Sarà quindi compito dell’Autorità, rimodulare le tariffe dei servizi rientranti nel servizio universale tenendo conto delle mutate dinamiche di mercato e vigilare, grazie proprio ai più penetranti poteri sul fornitore del servizio universale, affinché le tariffe, o altre condizioni contrattuali, per effetto dell’assenza di una dinamica competitiva, finiscano per risultare ingiustificatamente gravose per gli utenti.

3. In conclusione, l’Autorità ritiene sostanzialmente condivisibile l’orientamento dell’AGCM sulle misure relative al tema dell’accesso proposte da Poste Italiane, nella loro ultima versione; fermo restando il loro carattere temporaneo fino alla definizione delle regole di accesso da parte dell’Autorità, tali misure sembrano nel loro complesso rispondenti alle esigenze di tutela della concorrenza e dell’utenza, come richiesto dall’art. 75. Alcune modifiche ed integrazioni alle misure sarebbero, tuttavia, necessarie per assicurare piena tutela degli interessi individuati dalla norma; tale esigenza, tuttavia, richiederebbe valutazioni anche sotto il profilo della sostenibilità, trattandosi di integrazioni che pur non snaturando la misura proposta, nelle sue finalità essenziali, ne ampliano la portata soggettiva ed oggettiva.

Gli impegni

4. Attraverso la misura integrativa, che troverà attuazione entro il termine di 12 mesi dal perfezionamento dell’operazione PI riconosce la necessità di passare ad un modello di accesso alla rete. Proprio in vista di una possibile transizione verso un modello di concorrenza basato sull’accesso, dettato dal calo difficilmente reversibile dei volumi di corrispondenza, questa Autorità, con la recente delibera n. 589/20/CONS ha individuato un mercato dei servizi *wholesale* che riguarda i servizi offerti da Poste Italiane agli altri operatori postali in forza sia di un obbligo imposto dalla regolamentazione *ex-ante* (obbligo di accesso alla rete) sia di un impegno *ex-post* (obbligo di accesso al servizio “Posta time” *retail minus* in determinate aree EU2).¹

¹ La delibera n. 589/20/CONS riguarda la prima fase dell’analisi del mercato dei servizi di corrispondenza con la quale si è proceduto all’individuazione dei mercati rilevanti.

5. L’Autorità, inoltre, ha già avviato un procedimento per definire nuovi criteri e parametri per l’individuazione delle aree EU2 che siano correlati ad elementi oggettivi e al contempo siano in grado di misurare la contendibilità di ogni singolo CAP, procedimento che è propedeutico alla definizione delle regole di accesso. A tale scopo, saranno chiesti a PI i dati relativi alla cosiddetta “drop density” (sia per la posta indescritta, sia per quella descritta), ossia ai volumi di corrispondenza per CAP, nonché alla densità abitativa ed alla superficie di ciascun CAP.

Le altre misure di Poste Italiane

6. Quanto alle altre misure, l’Autorità osserva quanto segue.

7. Riguardo alla **misura 1**, si osserva che nell’applicare la norma di cui all’art. 75, oltre a verificare la sussistenza dei requisiti prescritti che comportano la qualificazione *ex lege* dell’operazione come rispondente “a rilevanti interessi generali dell’economia nazionale”, si dovrebbero considerare le finalità e gli interessi, sottesi a quei requisiti, la cui sussistenza giustifica una deroga agli ordinari schemi di valutazione di un’operazione di concentrazione.

Nell’ambito di tali interessi, oltre a quello di evitare la dissoluzione e la dispersione del valore dell’impresa, ricade anche, ed è significativo il riferimento nella norma ai servizi ad alta intensità di manodopera, l’interesse alla salvaguardia dei livelli occupazionali.

Per tali motivi, pur essendo una misura la cui valutazione non attiene alle competenze di questa Autorità, è auspicabile che un sufficiente livello di garanzia, sotto il profilo occupazionale, possa essere riconosciuto anche alla componente più ampia del personale, sostanzialmente riconducibile al gruppo Nexive. Tenuto conto, infatti, della considerazione unitaria del gruppo, utilizzata per altri aspetti nella valutazione dell’operazione, sembrerebbe necessario rafforzare le garanzie di “impiego dell’indotto” salvaguardando maggiormente, entro i limiti di sostenibilità evidenziati dalla norma dell’art. 75, anche il personale delle imprese facenti parte di Nexive S.c.a.r.l..

8. Riguardo la **misura 2**, trattandosi di un aspetto che non rientra tra le competenze di questa Autorità e considerato che la stessa è già stata valutata positivamente dall'AGCM, si ritiene di non dover esprimere alcuna valutazione.

9. Per quanto riguarda le **misure 3 e 4**, come riconosciuto dalla stessa Poste Italiane, a seguito dell'operazione le aree non coperte da alcun operatore alternativo aumenteranno, pertanto gli impegni dell'A493B andrebbero mantenuti estendendo il perimetro dell'offerta ad un più ampio numero di CAP. In base ai dati a disposizione di AGCOM, le aree non coperte da alcun operatore alternativo *end-to-end* passeranno dall'attuale 24% della popolazione al [omissis] circa della popolazione [omissis].

10. Riguardo alla **misura 5**, si osserva che l'unico operatore in grado di raggiungere una copertura pari al 100% per il recapito della posta descritta è Nexive,² quindi si concorda con l'osservazione di AGCM circa la necessità di estendere gli impegni previsti dalla A493B per la posta indescritta alla posta descritta, creando un servizio *equivalente* al servizio di posta raccomandata con un prezzo fissato col *retail minus*.

11. Quanto alla riduzione della soglia inizialmente proposta da PI dagli attuali 35 milioni di invii annui a 10 milioni, l'Autorità ritiene che quest'ultimo valore sia ancora troppo elevato per la maggior parte dei soggetti che continueranno ad operare nel mercato italiano. Infatti, la soglia di 10 milioni di invii annui al momento sarebbe raggiungibile solo da un operatore, Fulmine, dunque escluderebbe tutti gli altri operatori.

12. In ogni caso, ferme restando le valutazioni conclusive sulla sostenibilità complessiva dell'operazione, si ritiene che la conferma degli impegni della A493B, con la predette integrazioni (ampliamento delle aree EU2, estensione alla posta descritta e abbassamento ulteriore della soglia), possa rappresentare una misura temporanea idonea ad evitare che l'operazione produca effetti negativi nell'immediato, nelle more di una definizione di regole di accesso alla rete dettagliate da parte di AGCOM.

13. Rispetto alla **misura 6**, si osserva preliminarmente che, sebbene le delibere dell'Autorità (tra cui la delibera n. 77/18/CONS) e le Linee Guida dell'ANAC in materia di servizi postali prevedano che la stazione appaltante debba considerare la giacenza fisica

² Nexive dichiarava di coprire l'intero territorio nazionale sfruttando le sinergie tra la rete per il recapito della corrispondenza e quella per il recapito dei pacchi (cfr. delibera n. 452/18/CONS).

alla stregua di tutte le forme alternative per la gestione delle inesitate (quali il doppio tentativo di consegna, la consegna su appuntamento o la consegna presso esercizi commerciali convenzionati), non risulta affatto che tale possibilità sia concretamente utilizzata nell'ambito dei bandi di gara pubblicati di recente, anzi le stazioni appaltanti, per l'aggiudicazione delle gare, continuano a definire condizioni di copertura del territorio che favoriscono la numerosità e la densità dei punti di consegna della corrispondenza inesitata. Poste Italiane risulta dunque avvantaggiata in virtù della capillarità della rete riconducibile sia a motivi storici, sia alla natura di fornitore del Servizio Universale.

14. Pertanto, l'Autorità accoglie con favore la disponibilità di PI a consentire agli operatori che ne fanno richiesta l'accesso alla propria rete per il servizio di giacenza della corrispondenza inesitata nonché la disponibilità ad aumentare a 1.500 i punti di giacenza presso i quali concedere l'accesso per gli invii inesitati della corrispondenza registrata. Tuttavia, fermi restando i vincoli di sostenibilità, l'Autorità ritiene che la proposta non sia ancora pienamente soddisfacente, in quanto non ridurrebbe lo svantaggio dei concorrenti che concretamente si riscontra nelle gare, considerato l'ingente numero di punti di giacenza di Poste Italiane che sono quasi 13.000. Al fine di assicurare l'efficacia della misura, che sarà comunque temporanea in attesa della regolamentazione di questa Autorità, è auspicabile che PI offra accesso ad un numero sensibilmente superiore di punti di giacenza (almeno 1/3 dei punti di PI, cioè circa 4000).

15. La soglia di 100.000 raccomandate l'anno per accedere al servizio di giacenza appare congrua. Si osserva però che l'impegno a fornire il servizio non può essere limitato a due anni dal momento che si presume che non si assisterà ad una graduale maggiore infrastrutturazione degli operatori. Per quanto concerne il prezzo dell'accesso, la proposta di PI di una tariffa per singolo pezzo in base al criterio *cost-plus*, anche considerando le revisioni introdotte, potrebbe non essere sufficiente ad assicurare che la tariffa in questione renda, nei fatti, accessibile il servizio agli operatori alternativi. Al riguardo l'Autorità ritiene percorribile la proposta di *[omissis]* di fissare il prezzo dell'accesso ai punti di giacenza come percentuale del prezzo complessivo del servizio postale reso (ad esempio il 10% del prezzo della Raccomandata Smart/market). Ovviamente l'operatore alternativo dovrebbe corrispondere un prezzo di giacenza solo

per gli invii consegnati attraverso la propria rete di recapito, visto che per quelli consegnati attraverso la rete di PI la tariffa di accesso dovrebbe remunerare anche la giacenza.

16. Anche in questo caso si osserva che la congruità dei punti e le condizioni giuridiche, tecniche ed economiche di accesso alla rete di PI per la giacenza della posta inesitata sarà oggetto di valutazione nell'ambito del citato procedimento di "*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza*", in cui saranno riesaminate non solo le regole di accesso alla rete di recapito di PI ma anche quelle di accesso agli elementi dell'infrastruttura.

17. Riguardo alla **misura 7**, si osserva che, come sottolineato dalla stessa Poste Italiane, il recapito attraverso le cassette modulari è un fenomeno marginale e limitato ad alcune aree extraurbane. Le cassette modulari, infatti, sono circa 20.000 in tutta Italia, su un totale di circa 30 milioni di indirizzi (delibera n. 384/17/CONS).

18. L'Autorità non conosce l'ubicazione puntuale delle cassette modulari, ma presume che esse si trovino in aree non contendibili per cui gli invii da recapitare in tali cassette dovrebbero rientrare tra gli invii per i quali l'operatore fa richiesta di accesso. Nei casi in cui, invece, le cassette siano collocate in aree contendibili, similmente alla tariffa di accesso per i punti di giacenza, l'Autorità ritiene percorribile la proposta di [*omissis*] di fissare il prezzo di accesso come percentuale del prezzo complessivo del servizio postale reso (ad esempio il 10% del prezzo della posta massiva/ordinaria).

19. Anche per le cassette modulari vale quanto precisato per la misura precedente: trattandosi di elementi dell'infrastruttura postale di PI saranno oggetto di valutazione nel corso del procedimento di "*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza*".

Conclusioni

20. In sintesi, l'Autorità ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di passare ad un modello di accesso alla rete di Poste Italiane, tuttavia ritiene che la fissazione delle condizioni giuridiche, tecniche ed economiche dell'accesso sia di propria competenza, in quanto materia strettamente regolamentare. Proprio in vista di una possibile transizione verso un modello di

concorrenza basato sull'accesso, dettato dal calo difficilmente reversibile dei volumi di corrispondenza, la recente delibera n. 589/20/CONS ha individuato un mercato dei servizi *wholesale* che riguarda i servizi offerti da Poste Italiane agli altri operatori postali in forza sia di un obbligo imposto dalla regolamentazione *ex-ante* (obbligo di accesso alla rete) sia di un impegno *ex-post* (obbligo di accesso al servizio "Posta time" *retail minus* in determinate aree EU2). Pertanto, l'Autorità ritiene che la definizione delle regole di accesso alla rete di PI debba rientrare nell'ambito della seconda fase del procedimento in corso di "Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali".

21. Quanto alle misure comportamentali ex art.75, si ritiene che la conferma degli impegni della A493B, con le integrazioni suesposte, nonché le ulteriori misure prospettate possano rappresentare una misura temporanea idonea ad evitare che l'operazione produca effetti negativi nell'immediato, nelle more di una definizione di regole di accesso alla rete dettagliate da parte di AGCOM.

22. Le integrazioni alle misure prospettate sono, dunque, in sintesi le seguenti:

- per le misure 3, 4 e 5: l'ampliamento delle aree EU2, l'estensione alla posta descritta e abbassamento ulteriore della soglia per accedere al servizio;
- per la misura 6: aumentare ulteriormente il numero dei punti di giacenza e fissare il prezzo dell'accesso ai punti di giacenza come percentuale del prezzo complessivo del servizio postale reso;
- per la misura 7: fissare il prezzo dell'accesso alle cassette modulari come percentuale del prezzo complessivo del servizio postale reso.