

Allegato B alla delibera n. 651/16/CONS

Documento per la consultazione pubblica sul

“RIESAME DELLE PREVISIONI IN MATERIA DI ACCESSO ALLA RETE E ALL’INFRASTRUTTURA POSTALE DI POSTE ITALIANE”

INDICE

1	Introduzione.....	2
2	Framework normativo e regolamentare.....	4
2.1	Il quadro normativo europeo.....	4
2.2	Il quadro normativo e regolamentare nazionale.....	7
3	Il mercato postale italiano.....	10
3.1	I servizi	10
3.2	La concorrenza.....	12
4	La rete postale e le modalità di accesso.....	17
4.1	Descrizione della rete postale	17
4.2	Le caratteristiche del settore postale	18
4.3	Accesso da parte degli utenti del SU: accesso <i>end-to-end</i> e disaggregato	20
4.4	L’accesso alla rete dell’ <i>incumbent</i>	21
4.5	Accesso e Servizio universale.....	24
4.6	Accesso in raccolta e restituzione	26
4.7	Accesso agli elementi dell’infrastruttura postale	27
5	Benchmark europeo.....	32
6	Le valutazioni dell’Autorità.....	34
6.1	Accesso alla rete postale	34
6.2	Accesso in raccolta e restituzione	34
6.3	Accesso agli elementi dell’infrastruttura postale	35
6.4	Ulteriori problemi competitivi inerenti la replicabilità delle offerte <i>retail</i> di Poste Italiane	36
	Appendice.....	38

1 INTRODUZIONE

1. Il “Procedimento istruttorio concernente il riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all’infrastruttura postale di Poste Italiane” è stato avviato in data 1 luglio 2016, con comunicazione sul sito *web* dell’Autorità. Nella medesima comunicazione si invitavano gli operatori interessati a far pervenire le proprie osservazioni entro 60 giorni dalla pubblicazione dell’avviso.
2. Gli Uffici nei mesi di agosto e settembre hanno ricevuto contributi scritti dagli operatori: Fulmine Group, GPS, Nexive e Poste Italiane (di seguito anche “PI”). Gli stessi operatori sono stati convocati in riunione informale dagli Uffici nel mese di ottobre al fine di illustrare la propria posizione.
3. Alla fine del mese di ottobre gli Uffici hanno inviato una richiesta di informazioni relativa al grado di copertura della rete ai seguenti operatori: PI, Nexive, Fulmine Group, Citypost, Cityposte, MailExpress e Smmartpost.
4. L’imposizione dell’obbligo di accesso rappresenta l’intervento regolamentare tipicamente utilizzato per consentire l’ingresso dei nuovi entranti nelle industrie a rete. L’Autorità, con la delibera n. 728/13/CONS, aveva imposto a PI l’obbligo di dare accesso a diversi livelli della propria rete - a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti- in quanto aveva ritenuto che nel mercato postale italiano potessero essere presenti barriere di natura normativa, tecnica ed economica che avrebbero potuto essere di ostacolo allo sviluppo della concorrenza.
5. Successivamente, nella delibera n. 396/15/CONS, l’Autorità ha considerato necessaria una revisione degli obblighi di accesso introdotti con la delibera n. 728/13/CONS; tale revisione, a parere dell’Autorità, doveva essere trattata in un procedimento separato, nell’ambito del quale si sarebbero dovuti analizzare sia l’evoluzione del modello di concorrenza nel mercato postale italiano, sia il grado di replicabilità della rete postale.
6. Scopo del presente procedimento è, dunque, quello di valutare se i cambiamenti intervenuti nel mercato postale italiano negli ultimi anni rendano necessaria una revisione degli obblighi di accesso imposti dalla delibera n. 728/13/CONS e, in caso affermativo, in quali termini. Le valutazioni che si sottopongono a consultazione pubblica sono basate sulle informazioni ricevute dagli operatori nella fase preistruttoria.
7. Nei paragrafi che seguono, a valle di un sintetico richiamo della normativa europea e nazionale in materia di accesso alla rete postale nonché di una rappresentazione del mercato postale italiano, si descrive il funzionamento della rete postale e si individuano le relative modalità di accesso. Al contempo si evidenziano analogie e difformità tra reti postali e reti dei servizi di comunicazione elettronica - normalmente utilizzate come esempio più simile di industria a rete - al fine di valutare se gli obblighi regolamentari concepiti per queste ultime si adattino al mercato postale o se sia necessario modificarli per tenere conto delle sue specificità.

8. A valle delle suddette valutazioni si formulano le nuove proposte dell'Autorità in tema di regolamentazione dell'accesso alla rete postale.

2 FRAMEWORK NORMATIVO E REGOLAMENTARE

2.1 Il quadro normativo europeo

9. Nel quadro normativo europeo il concetto di accesso è presente in quattro accezioni:

- i) accesso alla rete postale pubblica da parte degli utenti del servizio universale (SU), al fine di fruire dei servizi inclusi nel servizio universale, a sua volta suddiviso in:
 - a. accesso *end-to-end*, e
 - b. accesso disaggregato, mediante tariffe speciali;
- ii) accesso alla rete del fornitore del servizio universale (FSU);
- iii) accesso all'infrastruttura postale dell'FSU.

10. Nella prima accezione, l'accesso si configura come un elemento cardine del servizio universale in quanto consente la concreta fruibilità da parte degli utenti finali, residenziali ed affari, dei servizi postali.¹ Gli articoli 3 e 6 della direttiva postale, rubricati nel capitolo denominato "Servizio universale", chiariscono che l'ordinamento di ciascuno Stato membro deve garantire agli utenti un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti (art. 3) e deve assicurare che i fornitori del servizio universale informino adeguatamente gli utenti circa le caratteristiche dei servizi universali offerti, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità (art. 6).

11. La seconda forma di accesso è quella prevista all'art. 12, quinto trattino, della direttiva postale, relativo alle tariffe speciali applicate ai prodotti del SU, che recita: *"qualora i fornitori del servizio universale applichino tariffe speciali, ad esempio per servizi prestati ad utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per utenti diversi, si applicano i principi di trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia le tariffe sia le condizioni associate. Le tariffe, unitamente alle condizioni associate, si applicano sia fra i terzi sia fra i terzi e i fornitori del servizio universale che forniscono servizi equivalenti. Simili tariffe devono inoltre essere disponibili per gli utenti, specie singoli utenti e piccole e medie imprese, a condizioni simili"*. Ai sensi dell'art. 12 si deve garantire che le tariffe del SU rispettino il principio di non discriminazione e trasparenza.

12. Come meglio illustrato di seguito, le tariffe speciali sono quelle praticate dall'operatore FSU ai clienti (grandi utenti *business* ed operatori concorrenti) che consegnano gli invii postali in un punto di accettazione posto ad un livello della rete più

¹ La direttiva 97/67/CE considera l'accesso alla rete postale pubblica lo scopo del servizio universale: *"l'obiettivo del servizio universale è quello di consentire a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione"* (considerato 12).

basso rispetto ai tradizionali punti di accettazione *retail* (Uffici Postali e cassette d'impostazione) e con un certo grado di pre-lavorazione. Il quinto trattino dell'art. 12 sancisce un principio di parità di trattamento tra questi soggetti nell'accesso alle tariffe speciali: ogniqualvolta un FSU applica tariffe speciali ai propri clienti finali per i servizi rientranti nel SU, deve riconoscerle anche ai consolidatori e ai concorrenti che accedono nelle medesime condizioni.

13. La terza accezione di accesso si trova nel capitolo dedicato alle disposizioni relative all'apertura dei mercati, denominato "Condizioni per la fornitura dei servizi non riservati e condizioni di accesso alla rete". In particolare, l'art. 11 affida alle istituzioni europee (Parlamento europeo e Consiglio, su proposta della Commissione) il compito di presidiare le regole dell'accesso nel mercato interno, assicurandone l'armonizzazione, in direzione di un accesso trasparente e non discriminatorio alla rete postale pubblica per gli utenti e per il fornitore o i fornitori del servizio universale.²

14. La rete postale (pubblica) per definizione è "*l'insieme dell'organizzazione e dei mezzi di ogni tipo utilizzati dal fornitore o dai fornitori del servizio universale che consentono in particolare:*

- *la raccolta, dai punti di accesso sull'insieme del territorio, degli invii postali coperti dall'obbligo di servizio universale;*
- *l'instradamento e il trattamento di tali invii dal punto di accesso alla rete postale fino al centro di distribuzione;*
- *la distribuzione all'indirizzo indicato sull'invio*" (art. 2).

15. Tanto agli utenti del SU quanto agli operatori postali concorrenti del fornitore del servizio universale (FSU) è riconosciuto, quindi, un diritto di accesso alla rete postale universale: ai primi in quanto l'accessibilità alla rete è funzionale alla fruibilità dei servizi, ai secondi in quanto la rete postale universale è un bene pubblico che potrebbe costituire un *input* essenziale per l'ingresso nel mercato.

16. La terza direttiva postale (2008/6/CE) ha ampliato il concetto di accesso alla rete per i concorrenti fino a ricomprendere gli "*elementi dell'infrastruttura e dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale*" (quarta accezione) e, in base al principio di sussidiarietà, prevede che nell'ordinamento di ciascuno Stato membro siano garantite condizioni di trasparenza e non discriminazione. L'art. 11 bis statuisce che: "*Ogniqualvolta ciò sia necessario per tutelare gli interessi degli utenti e/o per promuovere una concorrenza efficace e alla luce della situazione nazionale e della legislazione nazionale, gli Stati membri garantiscono condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie per elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale, quali il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le caselle postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta*

² Ad oggi tali atti di armonizzazione non sono mai stati adottati.

verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente. Tale disposizione non pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare misure atte a garantire l'accesso alla rete postale a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie”.

17. La nuova disposizione richiama, quindi, due tipologie di accesso per i concorrenti: l'accesso alla rete postale e l'accesso agli elementi dell'infrastruttura e dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale. Quest'ultima tipologia di accesso è motivata dalla constatazione che, in un contesto in cui varie imprese forniscono servizi nel settore del servizio universale postale, è opportuno valutare se taluni elementi dell'infrastruttura postale dell'FSU o taluni servizi normalmente da quest'ultimo forniti debbano essere resi accessibili agli altri operatori, al fine di promuovere una concorrenza efficace e/o proteggere tutti gli utenti garantendo la qualità globale del servizio postale (considerato 34). Si tratta, in altri termini, di valutare l'opportunità di interventi in favore di una maggiore interoperabilità in mercati multi-operatore non compiutamente concorrenziali, finalizzati ad accrescere il livello di competitività dell'offerta dei concorrenti e la qualità complessiva dei servizi postali disponibili agli utenti. Come osservato nel documento preparatorio alla terza direttiva postale, sebbene gli elementi dell'infrastruttura postale non siano “*essential facilities*” o colli di bottiglia in senso economico, la loro indisponibilità per tutti gli operatori del mercato potrebbe di fatto restringere la competizione.³

18. Dalle disposizioni europee non deriva alcun obbligo per l'*incumbent* di fornire accesso, tuttavia nel caso quest'ultimo fornisca accesso, in qualsiasi forma, è tenuto al rispetto del principio di non discriminazione.⁴

19. L'imposizione di obblighi di accesso in capo all'*incumbent* è un potere che può essere esercitato dagli Stati membri o dalle autorità nazionali di regolamentazione, come previsto nel nostro ordinamento nazionale in base all'art. 2, comma 4, lett. d), del decreto legislativo di trasposizione della direttiva postale. L'esercizio di questo potere è frutto di una valutazione sul “se” e sul “come” regolamentare l'accesso, tenendo conto che: i) l'elenco di elementi dell'infrastruttura contenuto nell'art. 11 bis è una lista non esaustiva, per cui si deve valutare la necessità di imporre regole di accesso ed, eventualmente, verso quali elementi e servizi indirizzarle, sulla base di un'analisi che tenga conto delle condizioni del mercato interno, delle problematiche competitive rilevate e degli obiettivi che si intende conseguire; ii) l'adozione di interventi regolamentari volti a favorire l'interoperabilità tra reti concorrenti non pregiudica la facoltà di adottare misure di accesso alla rete.

³ Commission staff working document Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/67/EC, concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services Impact assessment (COM(2006) 594 final).

⁴ Cfr. Commission staff working document, cit.: “*operators are not compelled under a European 'essential facilities' framework to offer special forms of access, but where they chose to do so, it has to be on a nondiscriminatory basis*”.

20. La direttiva quindi offre un menù di strumenti per favorire la competitività del mercato, lasciando spazio per individuare la misura più appropriata al contesto di mercato di riferimento.⁵

21. Il presente provvedimento riguarda l'accesso per i concorrenti del FSU per i quali, in sintesi, il quadro regolamentare europeo contempla quattro forme di accesso: *i*) l'accesso ai prodotti del servizio universale, nelle due modalità di accesso *end-to-end* e accesso disaggregato a tariffe speciali; *ii*) l'accesso alla rete postale universale; *iii*) l'accesso alle infrastrutture e ai servizi forniti nell'ambito di applicazione del SU.

22. Si noti che mentre l'accesso alle tariffe speciali (art. 12) rientra nell'ambito delle disposizioni che tutelano gli utenti del SU, pertanto gli operatori postali sono tutelati in quanto utenti del SU, gli artt. 11 e 11bis contengono disposizioni pro competitive volte a tutelare i concorrenti dell'*incumbent*.

2.2 Il quadro normativo e regolamentare nazionale

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

24. Per quanto riguarda l'accesso alla rete, il d.lgs. n. 261/99 (di seguito anche il decreto), all'art. 2, comma 4, lett. d), attribuisce la competenza in materia all'Autorità di regolamentazione che ha il compito 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*", mentre in materia di tariffe speciali l'articolo 13, comma 3 bis del decreto afferma che "*Qualora il fornitore del servizio universale applichi prezzi speciali, ad esempio per servizi prestati ad utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per utenti diversi, si applicano i principi di trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia i prezzi sia le condizioni associate*".

25. L'Autorità ha affrontato per la prima volta il tema dell'accesso alla rete postale con la delibera n. 252/13/CONS, con la quale ha istituito il "*Tavolo tecnico in materia di accesso alla rete postale e agli elementi dell'infrastruttura postale*". Dato lo scarso interesse dimostrato dal mercato verso i temi dell'accesso, l'Autorità ha poi ritenuto più utile focalizzare i lavori del Tavolo sul tema delle macchine affrancatrici *multi carrier*, lavori conclusi con la delibera n. 186/14/CONS.

26. Nell'ambito del procedimento concernente la "*Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel Servizio Universale*", conclusosi con la delibera n. 728/13/CONS, l'Autorità, pur abbandonando l'impostazione iniziale di un accesso a più livelli della rete con tariffe regolamentate *ex ante*, ha inteso introdurre "obblighi di

⁵ Cfr. Commission staff working document, cit.

accesso alla rete a condizioni eque e ragionevoli” in capo al FSU. In particolare, l’art. 6 della delibera dispone quanto segue:

“1. Fatti salvi gli attuali obblighi di fornitura dei servizi rientranti nel servizio universale, Poste Italiane, su richiesta di soggetti terzi, ha l’obbligo di fornire l’accesso a servizi postali a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti.

2. Tra i servizi postali di cui al comma 1, possono essere richiesti a Poste Italiane i seguenti servizi:

- Raccolta e consegna degli invii singoli presso un centro postale tra cui CMP, CP e CPD;*
- Raccolta e consegna degli invii multipli presso un centro postale tra cui CMP, CP e CPD;*
- Recapito degli invii multipli da centri postali tra cui CMP, CP e CPD.*

3. Nei casi di cui alle lettere a) e b) del comma 2, i soggetti richiedenti saranno tenuti a curare il recapito della corrispondenza. Nei casi di cui alla lettera c) del comma 2, i soggetti richiedenti dovranno curare la fase di raccolta e consegna della corrispondenza.

4. L’Autorità dirime le eventuali controversie tra Poste Italiane e i soggetti richiedenti accesso alla rete a condizioni e termini equi e ragionevoli.

5. Poste Italiane ha l’onere della prova che i servizi di accesso alla rete sono forniti a condizioni e termini ragionevoli”.

27. Tale disposizione impone a PI di concedere, nel rispetto di determinati principi (equità, ragionevolezza), l’accesso alle proprie infrastrutture (rete di raccolta o rete di recapito) come servizio intermedio utilizzabile da un operatore alternativo per costruire il proprio servizio *end-to-end*.

28. Da ultimo, con la delibera n. 396/15/CONS⁶ che, insieme alla delibera n. 395/15/CONS,⁷ ha recepito le previsioni della Legge di stabilità 2015, l’Autorità ha affermato come *“il quadro normativo derivante dalle previsioni della Legge di stabilità e l’evoluzione del mercato postale registrata successivamente al 2013, rendano necessario il riesame degli obblighi di accesso alla rete di Poste Italiane introdotti dall’art. 6 della delibera n. 728/13/CONS. I cambiamenti, nel frattempo, intervenuti assumono, infatti, un carattere strutturale sia per ciò che concerne l’architettura di rete sia per quanto attiene ai prodotti distribuiti”.*

29. Tuttavia, dato che tali cambiamenti sarebbero divenuti effettivi solo a valle dell’implementazione da parte di Poste Italiane delle disposizioni previste nelle due delibere, l’Autorità si era impegnata a trattare il tema dell’accesso in un separato

⁶ Recante *“Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell’art. 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2014, n. 190”.*

⁷ Recante *“Autorizzazione all’attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale”.*

procedimento “*nell’ambito del quale si terrà conto, tra gli altri, dell’evoluzione del modello di concorrenza nel mercato postale italiano e di un’analisi aggiornata sul grado di replicabilità della rete postale*”.

30. L’Autorità non è invece mai intervenuta in tema di accesso agli elementi dell’infrastruttura postale.

3 IL MERCATO POSTALE ITALIANO

3.1 I servizi

31. Il mercato postale italiano – come la maggior parte dei mercati postali europei e, in generale, di tutti i paesi più industrializzati – ha subito profonde trasformazioni negli ultimi anni, in particolare una sensibile contrazione dei volumi e dei ricavi.

32. L'Italia, rispetto agli altri paesi industrializzati, è da sempre stata caratterizzata da un livello relativamente più basso di invii postali (volumi) per fattori sia economici (utilizzo limitato del *direct marketing*),⁸ sia culturali (scarsa attitudine della popolazione alla comunicazione scritta). Negli ultimi anni, tuttavia, il *trend* di decrescita è stato addirittura a due cifre in quanto al già scarso utilizzo dei servizi postali si sono aggiunti gli effetti della cosiddetta *e-substitution*, ossia la sostituzione della corrispondenza tradizionale e favore di forme di comunicazione veloce rese disponibili dai *devices* mobili (*smartphones* e *tablets*) e dall'accesso ad internet (*e-mails*, PEC, raccomandata *online*, fatturazione elettronica ecc.).

33. Ciò nonostante si tratta pur sempre di un settore molto rilevante che, nel 2015, vale circa 6,5 miliardi di Euro, pari a circa lo 0,4% del PIL nazionale e che, in termini occupazionali, ha un peso pari a circa lo 0,6%.⁹

34. Al fine di individuare le principali dinamiche del settore, è possibile suddividere il mercato dei servizi postali in tre principali segmenti: *i*) servizi postali universali,¹⁰ comprensivo dei servizi affidati in esclusiva a Poste Italiane (notifica degli atti giudiziari e delle multe al codice della strada); *ii*) invii di corrispondenza non rientranti nel perimetro del servizio universale (segmento "Altri servizi postali"); *iii*) servizi di corriere espresso.¹¹

35. L'analisi dei ricavi e dei volumi dei tre segmenti per il periodo 2012-2015 conferma che il settore dei servizi postali è caratterizzato complessivamente da un *trend* negativo in cui la crescita legata ai settori più competitivi (quali i servizi di corriere espresso e quelli di corrispondenza non rientranti nel perimetro del servizio universale) non riesce a compensare la forte riduzione dei ricavi e dei volumi dei servizi rientranti nel servizio universale (Figura 3.1).

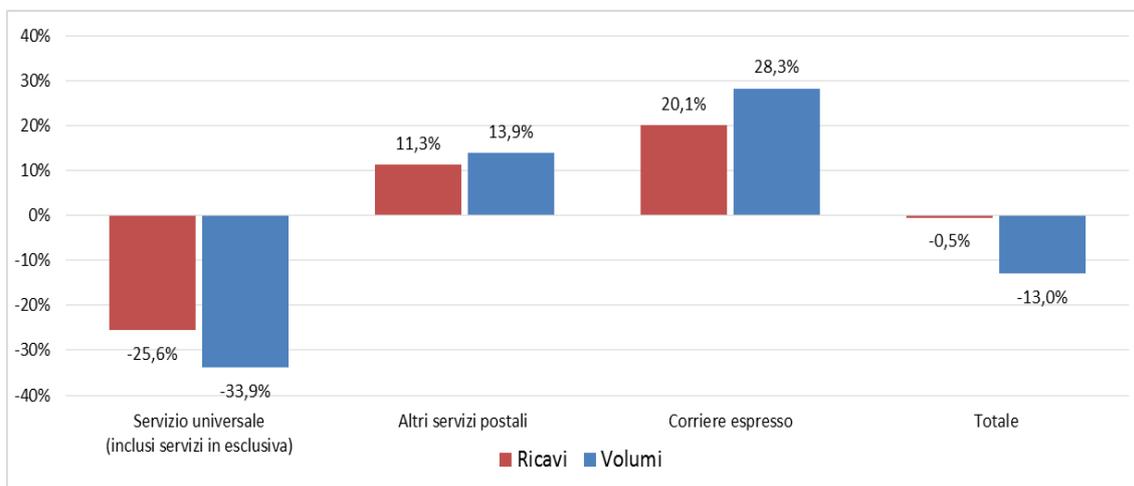
⁸ In Italia per veicolare messaggi pubblicitari sono utilizzati in prevalenza i *media*.

⁹ Per maggiori dettagli si veda AGCOM, Relazione Annuale 2016, capitolo 2, paragrafo 2.3.

¹⁰ Il servizio universale comprende la distribuzione della corrispondenza fino a 2 kg, dei pacchi fino a 20 kg, delle raccomandate e assicurate nonché della cosiddetta "posta massiva" (comunicazioni bancarie, bollette, etc.).

¹¹ Nel corso dell'analisi il segmento dei corrieri espresso non verrà trattato in quanto il procedimento si focalizza sui servizi di invii di corrispondenza.

Figura 3.1 - Variazioni dei ricavi e dei volumi per i servizi postali (2012-2015)

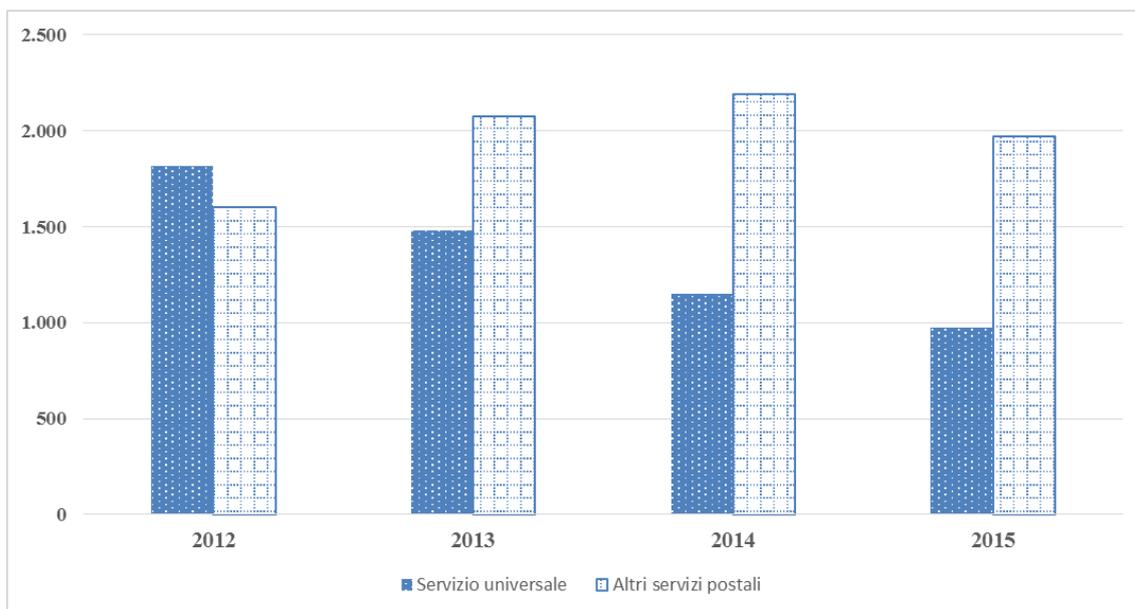


Fonte: Elaborazione AGCOM su dati Relazione Annuale.

36. Analizzando in dettaglio l'andamento dei prodotti postali che compongono l'aggregato del servizio universale si osserva che le perdite maggiori (circa 840 milioni di invii in meno nel 2015 rispetto al 2012) si registrano per gli invii multipli, quali ad esempio la posta massiva e la c.d. posta registrata (invii raccomandati e assicurati) che costituiscono l'84% dei volumi di corrispondenza nazionale, ossia quella spedita e consegnata in Italia. Tale riduzione è dovuta sia al calo fisiologico dei volumi postali, di cui si è già accennato, sia alla pressione competitiva dei prodotti non inclusi nel perimetro del servizio universale, quali ad esempio i prodotti a data e ora certa. Questi ultimi, a fronte di tariffe più basse rispetto ai prodotti universali, prevedono tempi di consegna meno stringenti rispetto alla posta massiva ed una tracciatura *light*. Queste caratteristiche li rendono più simili ai prodotti registrati, e li pongono, pertanto, in diretta concorrenza con i prodotti del servizio universale dedicati alla clientela *business*.

37. Tale interpretazione è confermata dal *trend* positivo dei volumi di invii multipli di corrispondenza che non rientrano nel perimetro dei servizi universali (Figura 3.2).

Figura 3.2 – Volumi di invii multipli di corrispondenza dei Servizi universali e Altri servizi postali (2012-2015, milioni di invii)



Fonte: Elaborazione AGCOM su dati Relazione Annuale.

3.2 La concorrenza

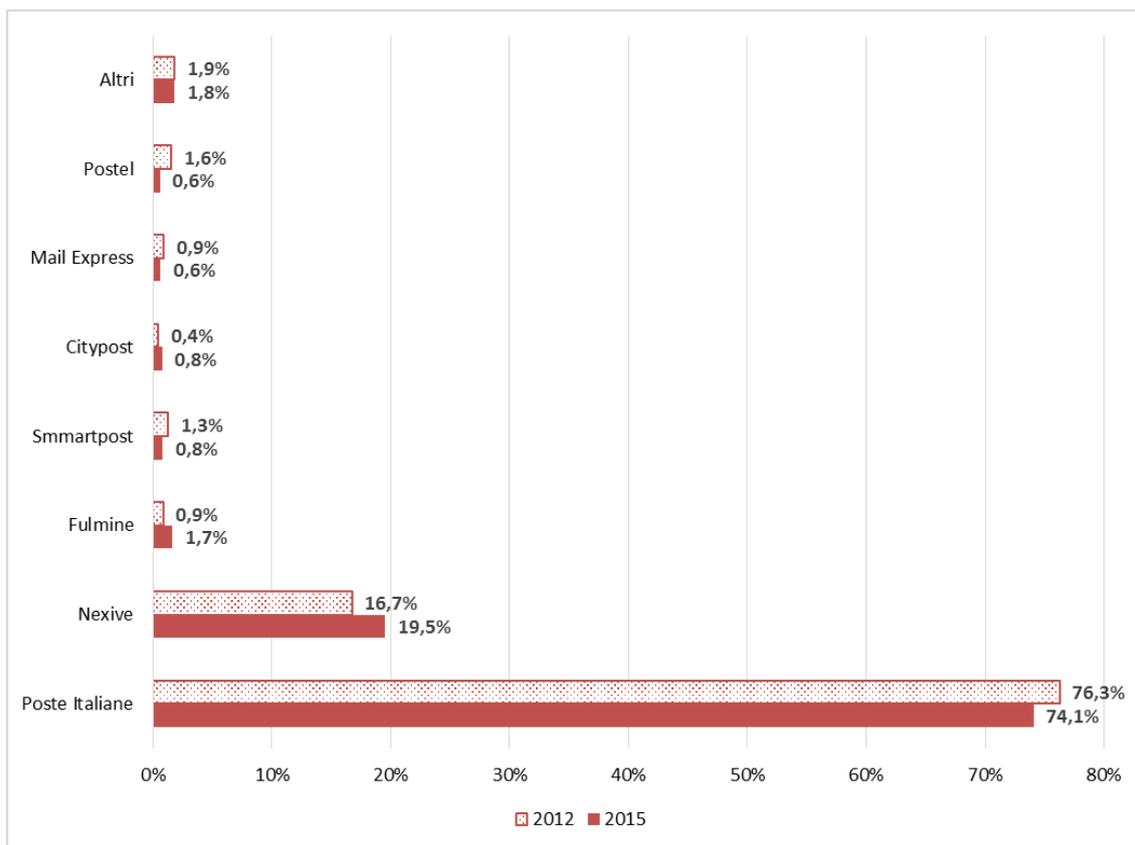
38. Nel mercato postale sono presenti circa 2.500 operatori ai quali, secondo i dati del Ministero dello Sviluppo Economico, al 15 settembre 2015, sono stati rilasciati complessivamente 3.932 titoli abilitativi (licenze, per la fornitura di servizi rientranti nel SU, ed autorizzazioni per la fornitura di altri servizi postali). Il numero di titoli è superiore al numero di operatori in quanto molti operatori detengono sia un'autorizzazione generale, sia una licenza. Si tratta comunque di un numero di operatori notevolmente superiore alla media europea.

39. L'analisi delle quote di mercato degli operatori del segmento "Altri servizi postali",¹² mostra un significativo livello di concentrazione: Poste Italiane continua a detenere una posizione di preminenza, con una quota in termini di ricavi pari al 74%, Nexive detiene una quota considerevole, pari al 19,5%, mentre tutti gli altri operatori occupano una posizione marginale con quote che non arrivano al 2% (Figura 3.3). L'elevato livello di concentrazione del mercato trova conferma nella misura dell'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI), che nel 2015 ha assunto un valore superiore ai 5.800 punti.

¹² Nell'analisi non è stato preso in considerazione il segmento "Servizio universale" in quanto attualmente solo Poste Italiane S.p.A. dichiara di fornire servizi rientranti in tale segmento.

40. Dall'andamento delle quote di mercato nel periodo 2012-2015 si evince che Nexive è il principale concorrente che ha consolidato la propria posizione, guadagnando circa 3 punti percentuali, a discapito sia di PI sia di altri operatori.

Figura 3.3 – Quote di mercato in ricavi derivanti da “Altri servizi postali” (2012-2015)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Relazione Annuale

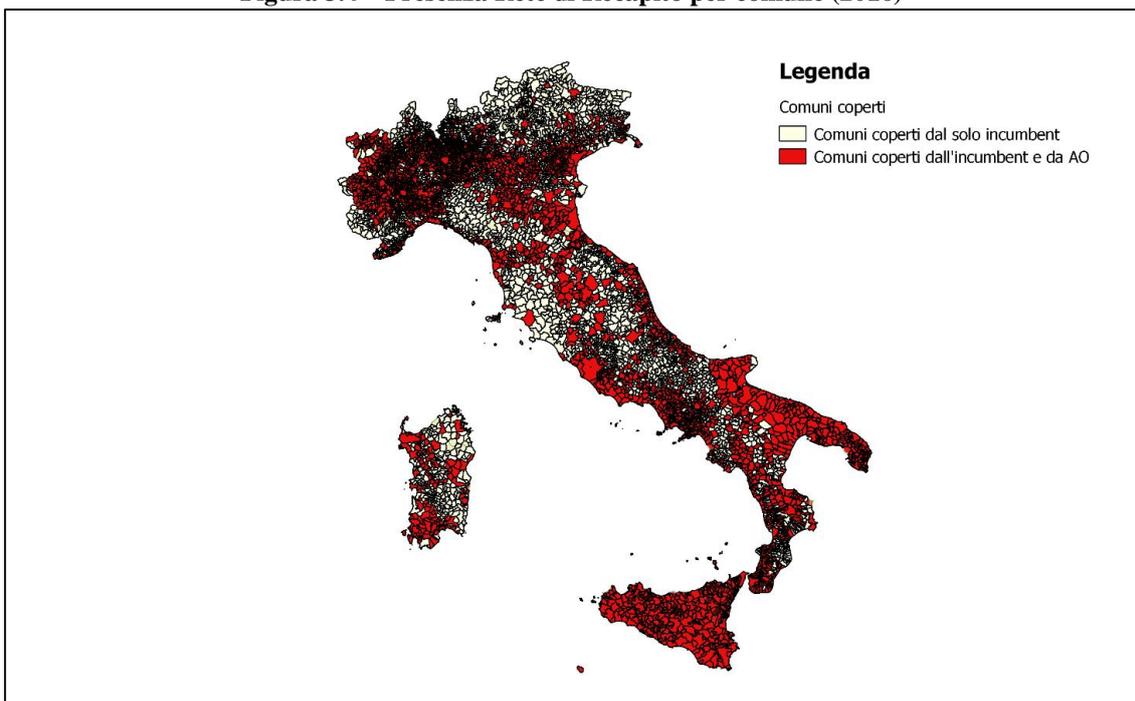
41. Quanto al grado di copertura delle reti, si osserva che la dimensione geografica del mercato contendibile, ad oggi, ha raggiunto il 79% (corrispondente all'80% dei CAP), cui corrisponde il 96% della popolazione.¹³ Pertanto la percentuale di popolazione che è servita solo da PI è pari al 4%.

42. Più precisamente, i principali concorrenti di PI possono essere suddivisi in due gruppi: il primo presenta percentuali di copertura della popolazione dell'ordine del 75÷80%, il secondo raggiunge una porzione della popolazione compresa tra il 17% ed il

¹³ La differenza tra la copertura geografica e quella in termini di popolazione è dovuta al fatto che, in un'ottica di massimizzazione dei profitti, gli operatori alternativi hanno scelto di coprire le aree del paese più densamente abitate.

27%. Quindi vi sono operatori alternativi che competono con PI su base nazionale ed altri operatori che operano solo a livello subnazionale/regionale.

Figura 3.4 – Presenza Rete di Recapito per comune (2016)

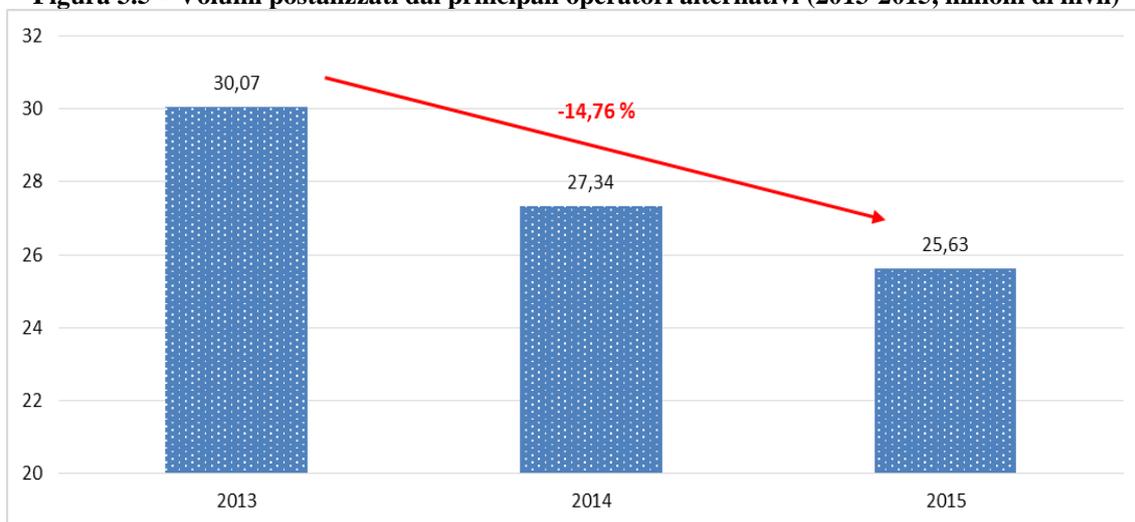


Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

43. La presenza di due modelli di *business* (nazionale e subnazionale) è confermata anche dal dato relativo al tasso di postalizzazione:¹⁴ infatti il primo gruppo presenta una percentuale di invii affidati a PI per il recapito inferiore al 10%, mentre il secondo affida a PI una percentuale di invii che varia tra il 20 ed il 50%. È importante, inoltre, rilevare che, dal 2013 al 2015, il tasso di postalizzazione si è ridotto di circa il 15% (Figura 3.5).

¹⁴ Quota dei volumi di invii postalizzati, cioè affidati a PI per il recapito, sui volumi complessivi di invii degli operatori concorrenti a PI.

Figura 3.5 – Volumi postalizzati dai principali operatori alternativi (2013-2015, milioni di invii)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

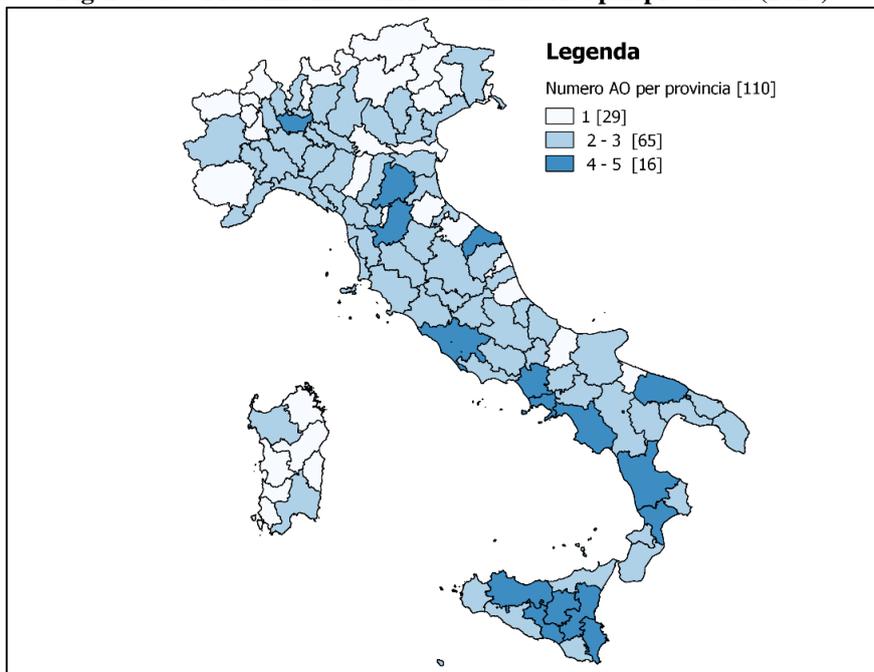
44. Dall'analisi della copertura delle reti di accettazione di 5 tra i principali concorrenti di PI, emerge che gli operatori alternativi sono presenti in tutte le provincie con alcune presenze significative nelle regioni del Sud e del Centro Italia. Quest'ultimo dato testimonia la presenza degli operatori regionali di cui si è detto in precedenza (Figura 3.6).

45. Ciò nonostante si osserva una significativa differenza di capillarità tra la rete di Poste Italiane e quelle dei concorrenti: mentre questi ultimi sono presenti con un ufficio ogni 50.000 abitanti circa,¹⁵ PI è presente sul territorio con in media un UP ogni 4.719 abitanti, anche in ragione degli obblighi di fornitura del servizio universale.¹⁶

¹⁵ Dato calcolato rapportando la popolazione nazionale al numero di sportelli di operatori concorrenti di PI

¹⁶ Cfr. Delibera n. 342/14/CONS.

Figura 3.6 – Presenza Rete di Accettazione AO per provincia (2016)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

4 LA RETE POSTALE E LE MODALITÀ DI ACCESSO

4.1 Descrizione della rete postale

46. La rete logistica degli operatori postali è la rete dedicata alla lavorazione degli invii postali e si compone delle seguenti fasi: Accettazione, Raccolta, Smistamento (in partenza ed in arrivo), Trasporto, Distribuzione e Recapito.¹⁷ Nei paragrafi successivi si descrive il funzionamento della rete di Poste Italiane.¹⁸

47. Come mostra la figura che segue, la fase di accettazione è la fase nel corso della quale gli invii postali vengono immessi nella rete postale. Le modalità di accettazione differiscono a seconda della tipologia di clientela che effettua la spedizione. Per la clientela residenziale l'accettazione avviene attraverso le cassette di impostazione e gli uffici postali (UP); per la clientela affari attraverso i centri di smistamento.

48. Nella successiva fase di raccolta tutti gli oggetti provenienti dai diversi canali di accettazione (uffici postali e cassette di impostazione) vengono concentrati in un punto di aggregazione e processati per essere inviati prima agli uffici di recapito della zona di appartenenza (CD o CPM)¹⁹ e poi ai centri di smistamento per la fase di ripartizione in partenza (CRP). La fase di raccolta riguarda solo i prodotti *retail* in quanto i prodotti *business*, come meglio illustrato di seguito, vengono consegnati direttamente presso le accettazioni dei centri di smistamento. La raccolta viene effettuata dai portalettere, da soggetti esterni (detti accollatori), o "in gestione diretta", cioè attraverso personale (differente dai portalettere) e mezzi di PI.

49. La fase di smistamento (in entrata ed in uscita) si svolge in particolari centri, detti appunto di smistamento (centri di meccanizzazione postale, CMP), ossia centri di automazione del processo di lavorazione dei prodotti postali in partenza (CRP) e in arrivo (CRA). Nei CMP i prodotti raccolti sono suddivisi in *cluster* per prodotto, formato e destinazione e sono posti in cassette per il trasporto verso i CMP del bacino logistico di destinazione o, nel caso di prodotti destinati allo stesso bacino logistico di provenienza, verso l'ufficio di recapito. Generalmente un CMP serve più province.

50. La rete di trasporto garantisce il trasferimento della corrispondenza tra i diversi CMP non appartenenti allo stesso bacino di competenza. Il trasporto avviene attraverso una rete aerea (per i prodotti J+1) ed una rete su gomma (autoarticolati).

51. La fase di distribuzione consiste nel trasporto di tutti gli oggetti postali smistati e processati nei CMP verso i centri di distribuzione (CD).

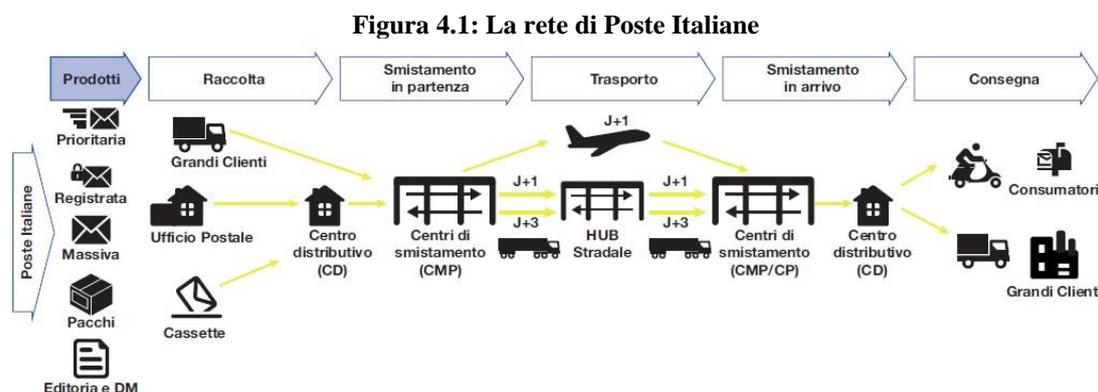
52. I prodotti omogenei consegnati agli uffici di recapito vengono ripartiti tra i vari portalettere e sistemati in ordine di consegna. La fase di recapito rappresenta la fase più onerosa di tutto il processo di lavorazione degli invii postali: più della metà dei costi totali

¹⁷ La rete logistica è una rete separata dalla cosiddetta rete commerciale, ossia la rete degli Uffici Postali.

¹⁸ Per una descrizione più dettagliata della rete di Poste Italiane si veda l'Allegato I alla delibera n. 166/16/CONS.

¹⁹ Si noti che nella figura i CPM non sono rappresentati.

della produzione sono costi della fase di recapito.²⁰ Nella fase di recapito la maggior parte dei costi sono rappresentati dal costo del lavoro, cioè dal costo dei portalettere.



Fonte: Prospetto Informativo Poste Italiane (2015)

4.2 Le caratteristiche del settore postale

53. Dalla descrizione della rete si evince che l'industria postale è fondamentalmente un'organizzazione di risorse umane e logistiche, con una ridotta componente infrastrutturale, costituita dai punti di accettazione/raccolta, dai centri di smistamento e dai centri di distribuzione; i principali fattori produttivi della rete logistica sono gli immobili, i mezzi di trasporto e le macchine per lo smistamento, quindi prevalentemente investimenti reversibili.²¹ Nella fase di recapito il principale fattore produttivo è rappresentato dal lavoro dei portalettere. A differenza delle altre industrie a rete, dunque, il settore postale è un settore ad alta intensità di lavoro e non ad alta intensità di capitale.

54. Non essendo necessario realizzare imponenti opere civili, né sostenere elevati costi fissi per la dotazione infrastrutturale, la rete è sostanzialmente replicabile, quindi il mercato postale non presenta barriere all'ingresso di tipo tecnico ed economico.

55. Più precisamente, la rete è replicabile per le attività di accettazione, raccolta, consolidamento e solo parzialmente replicabile per la fase di recapito. A conferma di ciò, si osserva che le reti di accettazione degli operatori alternativi si compongono tipicamente di filiali proprie e di punti di accettazione individuati attraverso accordi con altri operatori commerciali del territorio. Nel recapito il grado di replicabilità della rete dipende da fattori geografici e demografici che incidono sul costo medio di produzione dei servizi. Intuitivamente, le aree meno densamente abitate e/o con particolari caratteristiche orografiche (es. aree rurali e montuose) sono poco remunerative in quanto a fronte di un costo di recapito significativo, generano una domanda di prodotti postali limitata. Poiché la fornitura di servizi postali presenta economie di scala e di densità, normalmente gli

²⁰ WIK, "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)", agosto 2013; NERA Economic Consulting, "Economics of Postal Services: A Report to European Commission DG-Market", luglio 2004; Copenhagen Economics, "Main developments in the postal sector (2008-2010)", novembre 2010.

²¹ I processi di modernizzazione in corso, peraltro, sono incentrati sulla razionalizzazione delle reti logistiche con una riduzione dei nodi dedicati allo smistamento e alla distribuzione della posta.

operatori alternativi entrano nel mercato con una copertura del territorio limitata alle aree più remunerative (aree urbane, a maggiore densità abitativa) per poi estenderla progressivamente; le aree non coperte vengono invece servite ricorrendo ai servizi di accesso dell'*incumbent* (cfr. *infra*).

56. Un'altra caratteristica dei mercati postali è rappresentata dall'alta concentrazione della domanda, nel senso che una quota consistente dei volumi complessivi dei servizi postali sono generati da pochi grandi clienti *business*.²² Questa caratteristica fa sì che, per i nuovi entranti, sia sufficiente praticare tariffe appena inferiori a quelle praticate dall'*incumbent* al fine di acquisire i grandi clienti; inoltre, con l'acquisizione di pochi grandi clienti, un operatore nuovo entrante gestisce volumi tali da essere in grado di conseguire adeguate economie di scala e di risultare efficiente nella produzione. La fase di raccolta per i grandi clienti richiede tipicamente una rete di accettazione limitata in quanto la raccolta è effettuata direttamente presso i centri di smistamento, salvo i casi in cui l'operatore offre anche le attività di consolidamento con modalità di raccolta a domicilio.

57. A ciò si aggiunga che i grandi clienti affari richiedono tipicamente servizi con bassi *standard* di qualità per quanto riguarda i tempi di recapito (SLA), in quanto spediscono corrispondenza di tipo transazionale periodica (es. fatture, bollette, estratti conto), che consente di programmare le attività di recapito senza la necessità ricorrere alla modalità di recapito prioritaria (J+1) e quindi all'utilizzo della rete aerea. Le caratteristiche dal lato della domanda consentono dunque ai nuovi operatori di focalizzare il proprio *business* verso le attività più remunerative, ossia l'offerta di prodotti *business* nelle aree urbane.

58. Alla luce di quanto illustrato, gli operatori nuovi entranti nel mercato postale possono adottare tre diversi modelli di *business*, da cui derivano tre forme di concorrenza: i) concorrenza *end-to-end*; ii) concorrenza basata sull'accesso; iii) concorrenza mista.

59. Nel primo caso gli operatori alternativi svolgono autonomamente tutte le fasi della catena del valore, ossia tutto il processo di lavorazione e recapito degli invii postali.

60. Nel secondo caso autoproducono esclusivamente le attività a monte del processo postale, che costituiscono la fase *upstream* del processo, acquistando il recapito all'ingrosso dall'*incumbent*. A tal fine l'operatore effettua un accesso c.d. "*downstream*" alla rete del FSU che può avvenire a livello di centro di smistamento in partenza o a livello di centro di smistamento in arrivo. L'accesso *downstream* può essere utilizzato per acquistare i servizi postali dell'*incumbent*, come nel caso dei prodotti a tariffa speciale, o per acquistare un servizio di recapito *wholesale*.

²² Cfr. Okholm et al, "*Regulatory developments in post and telecommunications: a tale of two industries*" in Postal and Delivery Innovation in the Digital Economy, 2015.

61. Nel terzo caso offrono i servizi *end-to-end* in alcune aree del territorio mentre ricorrono all'accesso per il recapito nelle restanti aree, generalmente quelle meno remunerative.

62. La scelta del modello competitivo dipende sia dal grado di replicabilità della rete dell'*incumbent* sia dal quadro regolamentare vigente. Nel settore postale, essendo la rete replicabile, almeno nelle aree più densamente abitate e con caratteristiche orografiche favorevoli, gli operatori nuovi entranti non dovrebbero trovare conveniente utilizzare la rete dell'*incumbent*, a meno che l'accesso *downstream* non sia più economico dell'investimento necessario per dotarsi di una rete di recapito proprietaria.

63. Nei paragrafi che seguono si descrivono le diverse modalità di accesso da parte degli operatori concorrenti facendo riferimento alla rete di Poste Italiane.

4.3 Accesso da parte degli utenti del SU: accesso *end-to-end* e disaggregato

64. Come illustrato nel secondo capitolo, la prima modalità di accesso prevista dalla direttiva postale è l'accesso alla rete postale pubblica volto alla fruizione dei servizi inclusi nel servizio universale, che può essere di tipo *end-to-end* o disaggregato, ossia mediante accesso alle tariffe speciali.

65. Gli utenti residenziali per spedire invii singoli acquistano un cosiddetto servizio *end-to-end*, cioè accedono alla rete postale consegnando gli invii da recapitare presso gli Uffici Postali (UP) o le cassette d'impostazione.

66. Quanto all'accesso disaggregato a tariffe speciali, si osserva che, nel settore postale, dal momento che le attività di postalizzazione, consolidamento e trasporto sono facilmente replicabili, non solo i concorrenti dell'*incumbent* ma anche altre tipologie di soggetti (grandi clienti affari e consolidatori) sono in grado di accedere in modo disaggregato alla rete, autoproducendo una parte del processo postale (le attività a monte) a costi più bassi dell'*incumbent*.

67. Sia gli operatori concorrenti sia i clienti *business* (banche, *utilities*) consegnano gli invii postali in un punto di accettazione posto ad un livello della rete più basso (centri di smistamento, CMP) rispetto ai tradizionali punti di accettazione *retail* (Uffici Postali e cassette d'impostazione) e con un certo grado di pre-lavorazione, svolto in proprio o ricorrendo ad intermediari specializzati (es. consolidatori). L'accesso può avvenire a livelli di rete diversi, tipicamente a livello di centro di smistamento in partenza (CRP) o in arrivo (CRA). L'operatore che ricorre all'accesso è responsabile dell'invio nei confronti del mittente. I consolidatori, a differenza degli operatori postali che ricorrono all'accesso, terminano la propria attività nel momento in cui affidano l'invio all'operatore di accesso per il recapito.

68. La tariffa di un servizio postale disaggregato ("tariffa speciale") di norma è inferiore alla tariffa di un servizio *end-to-end* di un ammontare pari al costo delle attività di pre-lavorazione per l'operatore *incumbent*. In altri termini, il costo evitato dall'FSU

viene da questi riconosciuto ai clienti in termini di sconto; per questa ragione si parla talvolta di “sconti di pre-lavorazione” o “*work-sharing agreements*”.

69. In base al principio di non discriminazione (ex art. 12, quinto trattino, della direttiva postale) anche gli operatori postali possono acquisire i prodotti del servizio universale (SU) a tariffe speciali. Più precisamente, la norma di cui al quinto trattino impone all’FSU che offre prodotti del SU a tariffe speciali, di praticare un eguale trattamento ai suoi concorrenti come ai clienti.

4.4 L’accesso alla rete dell’*incumbent*

70. La terza modalità di accesso prevista dalla direttiva postale è l’accesso alla rete dell’operatore storico. L’accesso alla rete è lo strumento regolamentare tipicamente utilizzato per la promozione della concorrenza nelle industrie a rete - in genere caratterizzate dalla presenza di notevoli barriere tecniche ed economiche all’ingresso - ed è giustificato dall’obbiettivo di conseguire vantaggi per l’utenza in termini di efficienza allocativa (prezzi bassi), economica (efficienza dei costi) e dinamica (stimolo al conseguimento di maggiore efficienza per gli operatori del mercato). Dotarsi di una rete, infatti, può richiedere ingenti investimenti, prevalentemente irrecuperabili. Ad esempio, per entrare nel mercato delle telecomunicazioni o dell’energia un’impresa deve sostenere costi elevati per le opere civili (es. scavi, posa delle infrastrutture) e per le infrastrutture di rete; inoltre, la rete deve essere dimensionata in termini di capacità, copertura e capillarità per soddisfare la domanda di mercato potenziale.

71. Se una rete non è replicabile, l’accesso alla rete dell’*incumbent* consente ai concorrenti di completare la propria dotazione infrastrutturale per la fornitura dei servizi *end to end*, acquistando all’ingrosso gli *inputs* che sarebbe troppo costoso auto-produrre. Nel settore delle comunicazioni elettroniche, normalmente utilizzato come termine di paragone, secondo la teoria della “*ladder of investment*”, uno schema regolamentare basato sulla disponibilità di un menù di servizi di accesso disaggregato, a diversi livelli gerarchici di rete, può fungere da fattore di incentivo graduale alla infrastrutturazione da parte dei nuovi entranti.²³ Il successo dell’approccio *ladder-based* dipende dalla capacità dell’impianto regolamentare di dare il giusto incentivo di tipo “*make or buy*” agli operatori concorrenti, vale a dire di incentivare i concorrenti a dotarsi di una infrastruttura proprietaria quando hanno raggiunto le economie di scala sufficienti a produrre l’*input* acquistato all’ingrosso ad un costo almeno uguale a quello sostenuto dall’*incumbent*. In ultima analisi, dunque, la teoria della “*ladder of investment*” risulta più o meno efficace a seconda del valore della tariffa d’accesso: una tariffa troppo bassa rischia di indurre

²³ Il concetto-base è di consentire ai nuovi entranti di competere secondo le reali possibilità, iniziando con un modello di *business* prevalentemente centrato sulla rivendita fino a giungere ad una concorrenza di tipo “*end-to-end based*”: mano a mano che il concorrente acquisisce clienti e quindi consegue economie di scala sufficienti, realizza l’investimento che gli consente di aumentare il grado di infrastrutturazione, risalendo la *ladder*.

l'operatore ad utilizzare l'accesso anche se è nelle condizioni di auto produrre l'*input* a costi eguali o inferiori a quelli dell'*incumbent*.

72. Come illustrato nel paragrafo precedente, l'industria postale si differenzia in modo significativo dalle altre industrie a rete in quanto la rete non solo è più "piatta" rispetto alle reti dei servizi di comunicazione elettronica, ossia non ha una struttura gerarchica altrettanto articolata, ma è sostanzialmente replicabile. A riprova di ciò, come verrà meglio illustrato nei paragrafi che seguono, si osserva che in diversi paesi europei (sia in quelli dove esiste una regolamentazione dell'accesso, sia in quelli dove non esiste) sono presenti numerosi operatori postali *end-to-end*.²⁴ In Italia, come si è visto, il numero di operatori è circa 2.500.

73. Quanto al rapporto tra regolamentazione dell'accesso e concorrenza infrastrutturale, il Gruppo dei Regolatori Postali Europei (ERGP) osserva come dall'esperienza europea non sia possibile trarre alcuna conclusione sull'esistenza di una relazione positiva tra disponibilità dell'accesso alla rete e sviluppo di una concorrenza *end-to-end*.²⁵

74. Per le ragioni suesposte, inoltre, nel settore postale una concorrenza basata sull'accesso genera pochi benefici per la collettività, in quanto la competizione è limitata al segmento di mercato dei servizi di pre-lavorazione, che vale poco più del 10% dell'intera catena del valore del processo postale (WIK, 2013).²⁶ In più, tale segmento di mercato è già di per sé competitivo poiché non solo gli operatori postali ma anche i consolidatori e i grandi clienti sono in grado di produrre tali servizi ed hanno comunque

²⁴ ERGP, "Ergp Report on the development of end-to-end competition and access regulation across the EU member states in the light of recent jurisprudence concerning discount regimes in the postal sector", dicembre 2016. Lo studio è stato condotto su 23 paesi e si basa su dati al 2015. Dallo studio emerge che in 18 paesi sono presenti operatori *end to end*, mentre la presenza di operatori di accesso/consolidatori si registra solo in 7 paesi, infine in 7 paesi sono presenti operatori con un modello di business ibrido *end to end*/accesso.

²⁵ Cfr. ERGP, 2014, cit., pagg. 20-21: "*The success of an end-to-end delivery network could also depend on the establishment of an access regime. When looking at the countries with more than 5% end-to-end competition, we sometimes find countries with an access regime like Germany. However, we can also find countries with an access regime but less than 5% or no end-to-end competition. Based on the available data ERGP can neither verify nor falsify that an access regime necessarily helps (or hinders) end-to-end competition and this may vary from country to country. One supposition for a possible relationship between these types of competition could be that access to the network of the incumbent facilitates the business opportunities of local providers. By using the access to the sorting facilities of the incumbent end-to-end providers with a regional delivery network can profitably offer nationwide conveyance services. Under these circumstances, the access option serves as a supplementary element to their own delivery service portfolio. On the other hand, access regimes could also negatively influence end-to-end-competition. This could, for example, be the case if access services are incorrectly priced (too high discounts could discourage end-to-end-providers) or the regime could create dependence on the incumbent and restrict innovation.*"

²⁶ Circa il 12% secondo WIK, 2013, cit.

accesso alla rete postale attraverso le tariffe agevolate, tanto più nei casi come quello italiano in cui il servizio di posta massiva fa parte del servizio universale.²⁷

75. Si osservi, inoltre, che nel mercato postale l'acquisto dei servizi a tariffe speciali è normalmente utilizzato dagli operatori alternativi come modalità di accesso alla rete dell'*incumbent*. Le due tipologie di prodotti (servizi postali *retail* a tariffe speciali e accesso *wholesale* alla rete FSU) richiedono entrambi un accesso di tipo *downstream* alla rete dell'*incumbent*, tuttavia differiscono in quanto un servizio a tariffa speciale è immediatamente acquistabile da un operatore postale, essendo un prodotto dell'offerta pubblica *retail* dell'FSU mentre un accesso *wholesale* richiede la stipula di un accordo di accesso *ad hoc* con l'*incumbent*. Inoltre, mentre le condizioni di offerta (prezzo, tempi di consegna, livelli di qualità del servizio garantiti) sono già definite e disponibili a condizioni trasparenti e non discriminatorie, le condizioni di accesso *wholesale* (condizioni tecnico-economiche, SLA) sono negoziate tra *incumbent* e operatore richiedente. In sintesi, la differenza tra utilizzo dei servizi a tariffe speciali e dell'accesso *wholesale* è che nel primo caso l'operatore alternativo "postalizza" attraverso la rete dell'*incumbent* gli invii dei propri clienti.

76. La replicabilità della rete postale, dunque, rende necessario valutare con attenzione se gli strumenti regolamentari concepiti nell'ambito delle altre industrie a rete, ed in particolare delle comunicazioni elettroniche, ben si adattino a questo mercato.

77. Al riguardo, secondo alcuni studi, la teoria della "*ladder of investment*", non sarebbe adeguata ai mercati postali proprio perché in questi mercati non esistono barriere all'entrata e la rete è replicabile. Più precisamente, dal momento che le caratteristiche del mercato postale, sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta, consentono di per sé una concorrenza infrastrutturale, la disponibilità dell'accesso non solo non sarebbe necessaria a stimolare la concorrenza ma potrebbe addirittura sortire un effetto contrario a quello auspicato, scoraggiando gli investimenti dei nuovi entranti in reti proprietarie (c.d. "*ladder of divestment*").²⁸

78. Ove si consideri comunque di imporre un obbligo di accesso alla rete va considerato che, nel settore postale, come in quello delle comunicazioni elettroniche nella

²⁷ Cfr. Okholm et al., cit.. Geradin osserva al riguardo che: "[...] compared to other network industries, access to the postal network only allows for a limited degree of competition. The incumbent's rivals will essentially compete at the margin [...]".

A tal riguardo, è utile richiamare il caso dell'UK dove i concorrenti *access seeker* di Royal Mail, a fronte di una quota di mercato prossima al 45% in termini di volumi, riescono a trattenere appena il 2% dei ricavi del mercato. Cfr. ERGP, 2014, cit., pagg. 28-29: "*The most successful trend of access competition is observed in the UK (as shown in figure 5) where the volumes data show that access market has reached maturity (even though the revenue that operators derive from access operations, after payment to Royal Mail, only represents 2% of the total market revenue)*".

²⁸ Cfr. Damien Geradin, "*Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms?*", 2016. Geradin specifica al riguardo che: "*This does not mean that access obligations are never justified (e.g., they may be needed in countries where population densities and/or mail volumes per capita are low), but that the traditional justification for mandatory access policies is weaker in the postal sector than it is in other network industries*".

regolamentazione dell'accesso è fondamentale la fissazione della tariffa: un valore troppo basso, infatti, favorisce l'ingresso di operatori inefficienti mentre una tariffa eccessiva può costituire una barriera all'ingresso per operatori efficienti. Inoltre, una tariffa troppo bassa può impedire all'*incumbent* di coprire i costi sostenuti, mentre una tariffa troppo alta potrebbe riconoscergli un extra margine a danno dei *competitors*. Inoltre, nel valutare l'imposizione di eventuali obblighi di accesso a diversi livelli gerarchici della rete, in analogia a quanto avviene nel settore delle comunicazioni elettroniche, va comunque tenuto presente che proprio in virtù della minore gerarchizzazione della rete postale non necessariamente la tariffa di accesso deve ridursi man mano che ci si avvicina al punto di consegna degli invii postali. Ciò in quanto a seguito del sempre maggiore accentramento dei centri di lavorazione per motivi di efficienza l'accesso in prossimità dei punti di consegna può paradossalmente comportare un aggravio di costi per l'*incumbent* che si troverebbe a dover trasportare gli invii in un punto più alto della rete (*upstream*) per le attività di smistamento.

Domanda 1): Si condivide l'analisi svolta dall'Autorità relativa alle diverse modalità di accesso alla rete postale universale?

4.5 Accesso e Servizio universale

79. L'apertura dei mercati postali alla concorrenza, a differenza di altri mercati *ex monopolistici* come ad esempio le telecomunicazioni, è avvenuta in una fase storica di crisi strutturale del settore, riconducibile al fenomeno della digitalizzazione delle informazioni e delle comunicazioni. L'*e-substitution* ha innescato un processo di riduzione dei volumi di invii postali, sia di natura personale sia commerciale. La diminuzione dei volumi postali incide negativamente sull'onere del SU per gli operatori storici in quanto per un verso aumenta l'insaturazione della rete postale universale e, quindi, il costo medio per invio, e per un altro, riduce i ricavi, che costituiscono l'unica fonte di copertura dei costi del SU in quanto, non essendoci un regime di doppia tariffazione, con un canone di accesso alla rete e una tariffa unitaria per i servizi acquistati, l'unica fonte di finanziamento del SU è costituita dai ricavi derivanti dai servizi venduti.

80. Nel mercato delle telecomunicazioni, invece, gli utenti prima pagavano un canone fisso per l'accesso alla rete ed una tariffa unitaria a consumo per i singoli servizi, mentre ora pagano un'unica tariffa *flat*, che devono corrispondere a prescindere dall'effettivo consumo. Il contributo fisso mensile (canone o tariffa *flat*) consente di far contribuire alla copertura dei costi della rete universale anche gli utenti con bassa propensione al consumo del servizio. Nel mercato postale ciò non avviene; inoltre, poiché vige un sistema di pagamento che richiede il corrispettivo del servizio al solo il mittente (si tratta del modello c.d. "*calling party pay*", mutuato dalle telecomunicazioni) un utente con scarsa propensione all'uso del servizio contribuisce ben poco alla copertura dei costi del SU.

81. Un'altra differenza tra mercato dei servizi postali e delle telecomunicazioni è il valore dell'onere SU: mentre il servizio postale universale genera un onere ancora elevato

in capo all'FSU, il costo netto sostenuto dal fornitore designato per i servizi universali di comunicazione elettronica è ormai poco significativo. Ad esempio, a livello europeo il valore delle compensazioni pubbliche corrisposte ai fornitori del servizio postale universale si attesta intorno a 300 milioni di euro,²⁹ mentre le compensazioni per i servizi di telecomunicazione sono comprese tra i 10 ed i 50 milioni di euro.³⁰ Inoltre, mentre il costo netto del SU postale è finanziato prevalentemente mediante compensazione pubblica, il costo netto del SU nelle telecomunicazioni è finanziato dagli operatori del mercato, incluso l'*incumbent*, mediante un fondo di compensazione.³¹

82. La prospettiva di un onere crescente del SU, contestualizzata in uno scenario di cambiamenti radicali nelle modalità di comunicazione e informazione da parte di singoli ed imprese, ha aperto un dibattito, teorico e politico, sulla opportunità/necessità di riformare il servizio stesso. In Italia, ad esempio, il legislatore, con l'intento di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio, è recentemente intervenuto a modificare le disposizioni normative concernenti il SU consentendo l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito.³²

83. Anche la concorrenza, sottraendo quote di mercato all'*incumbent*, incide sull'incremento dell'onere del SU. Tuttavia vi sono delle differenze: mentre una concorrenza basata sull'accesso, pur sottraendo ricavi all'FSU, può limitare l'insaturazione della rete, una concorrenza *end-to-end* sottrae ricavi e volumi, comportando maggiori perdite per l'FSU. D'altro canto, si deve anche tener conto che, in un'ottica prospettica, una concorrenza basata sull'accesso non comporta necessariamente significativi vantaggi per l'utenza né garantisce agli operatori sufficienti margini di profitto, mentre una concorrenza *end-to-end* stimola gli operatori all'efficienza lungo tutta la catena del valore dei servizi postali, in particolare nel recapito.

84. L'introduzione di un obbligo di accesso in capo all'FSU può comportare un ulteriore rischio per la sostenibilità finanziaria del SU. Infatti, dal momento che nel mercato postale vige un principio di uniformità tariffaria dei servizi universali mentre i costi del recapito si differenziano, anche in modo significativo, su base geografica, i *competitors* potrebbero sfruttare il regime di accesso per scremare sistematicamente il mercato (c.d. fenomeno del "*cream skimming*"). Concretamente, essi potrebbero scegliere

²⁹ Cfr. WIK, "Alternative Funding Models for the Universal Service Obligation: The European Experience", 2015. In Italia, con delibera n. 412/14/CONS l'Autorità ha stimato l'onere per la fornitura del SU per un valore pari a 381 milioni di euro per il 2011 e a 327 milioni di euro per il 2012; con delibera n. 166/16/CONS l'Autorità ha sottoposto a consultazione la stima dell'onere per gli anni 2013 e 2014, pari rispettivamente 345 milioni di euro e 365 milioni di euro.

³⁰ Cfr. Cullen, Cross country analysis. In Italia, con delibera n. 100/14/CIR l'Autorità ha ritenuto che la fornitura delle obbligazioni di servizio universale per l'anno 2007 non determina un costo netto.

³¹ Attualmente solo la Polonia ha attivato un fondo di compensazione per far contribuire gli operatori del mercato postale alla copertura dell'onere del SU. (Fonte Cullen)

³² Cfr. legge n. 190/2014 (c.d. "Legge di stabilità 2015"), art. 1, commi 277 e ss.

di competere con l'*incumbent* infrastrutturandosi nelle sole aree con costi di recapito bassi e affidando, invece, all'FSU la consegna degli invii destinati alle aree con costi di recapito alti. Dal punto di vista regolamentare, il rischio di una concorrenza a macchia di leopardo può essere evitato vietando ai concorrenti di usare l'accesso in modo selettivo, solo per il recapito degli invii meno remunerativi, o fissando prezzi di accesso differenziati su base geografica (c.d. "*zonal prices*").³³

Domanda 2): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità su accesso e Servizio Universale?

4.6 Accesso in raccolta e restituzione

85. In un contesto di mercato con concorrenza infrastrutturale tra operatori postali può verificarsi che il cliente di un operatore immetta l'invio nella rete di un concorrente. Pur essendo un fenomeno riscontrato nelle reti di tutti gli operatori, il rinvenimento di invii affidati ad altri operatori si verifica prevalentemente nella rete postale dell'*incumbent*, in ragione del fatto che la rete di accettazione, universale è più capillare delle reti alternative.³⁴ In base al quadro regolamentare vigente, PI ha l'obbligo di restituire gli invii rinvenuti nella propria rete all'operatore affidatario³⁵, cui spetta, in virtù del rapporto contrattuale con il mittente, completare il recapito al destinatario. L'invio erroneamente immesso nella rete postale universale viene raccolto insieme agli invii di PI e trasportato al centro di smistamento, qui viene individuato e gestito con un processo *ad hoc* finalizzato alla restituzione.³⁶

86. Il servizio di restituzione presenta alcune analogie con il servizio di accesso per la raccolta, tuttavia si tratta di servizi con finalità distinte: mentre il servizio di raccolta è una forma di accesso attraverso la quale un operatore alternativo (che non ha una rete di raccolta capillare) si avvale, almeno in certe parti del territorio, della rete dell'*incumbent* per la raccolta degli invii postali dei propri clienti; il servizio di restituzione è reso da PI agli operatori alternativi dotati di una rete di raccolta capillare per rientrare in possesso degli invii che i loro clienti hanno erroneamente immesso nella rete dell'*incumbent*.

87. Normalmente il fenomeno degli invii erroneamente instradati presenta una casistica non significativa per gli operatori (incidenza percentuale sul totale degli invii inferiore all'1%); una percentuale di rinvenimenti più elevata può essere il sintomo di una

³³ In UK, ad esempio, durante il regime di accesso definito dal Postal Act del 2001 l'accesso era offerto alla condizione che i volumi di accesso complessivamente richiesti da un operatore alternativo rispecchiassero le quote di invii destinati alle diverse aree geografiche di Royal Mail. In seguito, dal momento che tale condizione impediva agli operatori regionali di richiedere accesso alla rete di Royal Mail, fu introdotto un sistema di prezzi di accesso differenziati su base geografica. Cfr. D. Geradin, cit.

³⁴ Si consideri, inoltre, che la natura di rete "storica" può ingenerare confusione nell'utenza, che pertanto immette l'invio nella rete dell'ex monopolista in buona fede.

³⁵ Si vedano le disposizioni previste nella delibera n. 385/13/CONS e nella delibera n. 621/15/CONS.

³⁶ Per i dettagli si veda la delibera n. 621/15/CONS.

carezza infrastrutturale, nell'accettazione e raccolta, dell'operatore alternativo che quest'ultimo dovrebbe quantomeno tentare di eliminare aumentando la capillarità della rete, mediante un investimento infrastrutturale o l'accesso alla rete dell'FSU per la raccolta.

88. Uno schema tariffario del servizio di restituzione basato sul principio di un aumento più che proporzionale delle tariffe all'aumentare dei rinvenimenti incentiva gli operatori alternativi ad optare per l'accesso superata una certa soglia di volumi di invii restituiti; una misura regolamentare alternativa può essere l'imposizione di un tetto ai volumi di invii restituiti.

Domanda 3): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità su accesso in raccolta e restituzione?

4.7 Accesso agli elementi dell'infrastruttura postale

89. La terza modalità di accesso prevista dalla direttiva postale è l'accesso all'infrastruttura postale. La terza direttiva ha esplicitamente esteso, con l'art. 11bis, la portata dell'accesso includendo, oltre alla rete postale, anche elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali storicamente controllati dall'*incumbent*, come ad esempio informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il sistema dei codici postali, le caselle postali, le cassette di recapito, i servizi di re-indirizzamento e restituzione al mittente. Ciò in quanto, in un contesto multi-operatore in cui varie imprese postali forniscono servizi agli utenti finali, potrebbe risultare necessario che taluni elementi dell'infrastruttura postale o taluni servizi ad essa collegati, generalmente forniti dal FSU, siano resi accessibili ad altri operatori al fine di promuovere una concorrenza efficace e/o garantire la qualità globale del servizio postale. Si tratta di elementi differenti dai servizi postali in senso stretto che, pur non configurandosi come "*essential facilities*", potrebbero comunque costituire un ostacolo alla concorrenza, qualora non fossero resi accessibili agli operatori alternativi. In sostanza sono intesi come strumenti atti a garantire l'interoperabilità delle reti postali dei vari operatori presenti nel mercato.

90. In conclusione, la definizione di condizioni d'accesso *ex ante* a determinati elementi dell'infrastruttura postale dell'*incumbent* o a particolari servizi ad essa collegati, se da un lato potrebbe scoraggiare gli altri operatori a replicare tali *facilities*, dall'altro risulta necessaria a consentire una corretta interoperabilità tra i concorrenti e garantire un *level playing field*.

91. Dal momento che la lista degli elementi riportata nella direttiva non è esaustiva, di seguito si analizzano gli elementi che, secondo quanto dichiarato dagli operatori, sembrano assumere maggior rilievo nel mercato postale italiano, ossia: *i*) il sistema dei CAP, *ii*) le caselle postali, *iii*) le c.d. "*cassette modulari*" (cassette di recapito in aree difficilmente raggiungibili), *iv*) gli Uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata e *v*) le Banche dati degli indirizzi.

Domanda 4): Si ritiene condivisibile la lista degli elementi dell'infrastruttura postale che assumono maggior rilievo nel mercato postale italiano proposta dall'Autorità?

4.7.1 Accesso al sistema dei codici di avviamento postale

92. In Italia, così come nella maggior parte dei paesi europei, i codici di avviamento postale (CAP) sono stati sviluppati dagli operatori postali storici molto tempo prima della liberalizzazione del mercato e dunque sono stati sempre gestiti da PI. I CAP rappresentano un elemento fondamentale per la parte del processo produttivo relativa alla consegna della corrispondenza. Infatti, su tali codici si basa la fase di *sorting* di tutta la corrispondenza che arriva ai centri di smistamento. Per queste ragioni, il CAP è un elemento dell'infrastruttura rispetto al quale devono essere garantite, secondo le disposizioni comunitarie, condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie.

93. Il sistema dei CAP è stato sempre considerato come un sistema interno organizzato per riflettere le necessità operative dell'*incumbent*. A ben vedere, tuttavia, i sistemi dei codici postali sono importanti non solo per l'*incumbent* che li gestisce, ma per tutti i soggetti che li utilizzano, che non necessariamente svolgono attività postale. I codici postali, infatti, sono utilizzati non solo da mittenti e destinatari dei servizi postali e dagli operatori alternativi (che li utilizzano in quanto ormai il CAP fa parte dell'indirizzo di qualunque invio postale e, come detto, per il *sorting* della corrispondenza) ma anche da altri soggetti quali, ad esempio, società di ricerche di mercato, sistemi di navigazione automobilistici. Dal momento che la proprietà (e la gestione) del sistema è in capo all'*incumbent*, nel caso in cui quest'ultimo modifichi i codici, potrebbero sorgere problematiche di tipo sia operativo, sia economico per gli altri utenti del sistema.³⁷ In uno scenario non regolamentato, c'è il rischio che, nel modificare i CAP, l'*incumbent* non tenga conto dei costi aggiuntivi per gli altri utilizzatori e quindi non limiti le modifiche a quelle strettamente necessarie al benessere sociale. Per tale motivo, potrebbe essere necessario sottoporre la gestione del sistema ad una regolamentazione che, attraverso un'analisi dei costi e benefici per gli utenti del sistema, assicuri un adeguato bilanciamento degli interessi.

94. Al riguardo si può osservare che quando i mercati delle comunicazioni elettroniche sono stati liberalizzati, la gestione dei sistemi di numerazione è stata affidata in molti paesi alle autorità di regolamentazione proprio in quanto un sistema di attribuzione delle numerazioni indipendente era considerato un prerequisito essenziale per la concorrenza. Se i codici postali presentano analogie con i sistemi di numerazione nel settore delle comunicazioni elettroniche, dovrebbe essere compito del regolatore del settore postale stabilire se la loro gestione dia un vantaggio competitivo all'*incumbent* ed in caso positivo quale tipo di intervento prevedere per eliminare o ridurre tale vantaggio.

³⁷ Ad esempio quando vengono modificati i codici postali gli utenti postali, residenziali ed affari, devono memorizzare i nuovi codici; inoltre gli utenti affari devono informare tutti i loro contatti del cambiamento di codice.

L'intervento regolamentare dovrebbe derivare dal fatto che il sistema dei codici postali presenta le caratteristiche di non escludibilità e non rivalità proprie dei beni pubblici.³⁸

95. D'altra parte, anche se i codici postali sono strettamente legati alla struttura di rete dell'*incumbent*, gli interessi degli altri utilizzatori del sistema dei codici postali sostanzialmente collimano con quelli di quest'ultimo: sia gli operatori alternativi sia gli altri utilizzatori, come l'*incumbent*, vogliono che il sistema consenta una identificazione univoca degli indirizzi. Per questa ragione, anche se in teoria potrebbe essere possibile disegnare un sistema di codici postali che meglio riflette le esigenze di tutti gli utilizzatori, finora si è sempre ritenuto che una riforma dei codici postali comporterebbe più costi che benefici, per cui si continuano ad utilizzare i sistemi sviluppati dagli *incumbent*.

96. Questi sistemi suddividono il territorio in zone omogenee in termini di costo ai fini del recapito postale. Per molti servizi postali, infatti, i costi di recapito variano a seconda dell'area di destinazione, che può essere AM (area metropolitana), CP (capoluogo di provincia) o EU (extra-urbana). Le differenze di costo si ripercuotono ovviamente sulle tariffe dei servizi postali per cui eventuali variazioni dei codici postali hanno non solo una ricaduta in termini operativi, ma anche sulla tariffazione.

97. Per quanto detto, le modifiche ai CAP, poiché possono condizionare la struttura logistica e tariffaria di svariati servizi forniti nell'ambito dei mercati del settore postale dovrebbero essere comunicate con un congruo preavviso agli operatori attivi nel mercato affinché questi ultimi possano adeguare in tempo la propria catena logistica in modo da competere alla pari con l'*incumbent*.

Domanda 5): Si condividono le considerazioni dell'Autorità svolte sull'accesso al sistema dei codici di avviamento postale?

4.7.2 Accesso alle caselle postali

98. Le caselle postali, generalmente situate all'interno degli uffici postali o presso gli uffici di recapito dell'*incumbent*, costituiscono un'alternativa al servizio di consegna a domicilio per gli utenti che decidono di avvalersene prendendole in affitto.

99. L'accesso a tali caselle è consentito solo ai clienti per ritirare la propria corrispondenza e al personale dell'*incumbent* per immettere gli invii ad esse destinati, in quanto sono prive di apertura. Per questo motivo nel caso in cui un operatore alternativo debba recapitare un invio destinato ad una casella postale, non ha la possibilità di accedere alla cassetta postale e deve ricorrere alla postalizzazione, ossia corrispondere a PI la tariffa per un invio ordinario.

³⁸ Il sistema dei codici postali è un bene non escludibile poiché è impossibile bloccare il suo utilizzo da parte di un utente (operatori postali e/o clienti), e non rivale, in quanto l'utilizzo da parte di un utente non ne esclude la fruibilità per gli altri utenti.

100. È evidente che il mancato accesso costituisce un elemento di ostacolo alla concorrenza per cui è necessario stabilire: *i)* la modalità con cui gli operatori alternativi possono depositare l'invio nella casella postale; *ii)* a chi possono/devono affidare l'invio; *iii)* quale tariffa corrispondere all'*incumbent*.

Domanda 6): Si condividono le considerazioni dell'Autorità svolte sull'accesso alle caselle postali?

4.7.3 Accesso alle “cassette modulari”

101. Un'ulteriore modalità di recapito dell'*incumbent*, alternativa alla consegna a domicilio, è rappresentata dalle c.d. “cassette modulari”. Tali cassette, di proprietà di Poste Italiane, in genere collocate a bordo strada, sono utilizzate per l'invio/consegna della posta in aree rurali difficilmente raggiungibili dai portalettere.

Figura 4.2: Esempio di cassette modulari di Poste Italiane



Fonte: Agcom

102. Come le caselle postali, le cassette modulari sono prive di apertura per l'immissione degli invii per cui possono accedervi solo i portalettere di PI ed i singoli utenti associati ad ogni cassetta.

103. Anche in questo caso, dunque, il mancato accesso costituisce un elemento di ostacolo alla concorrenza in quanto quando un operatore alternativo deve recapitare un invio destinato ad una cassetta modulare non ha la possibilità di accedervi e deve ricorrere alla postalizzazione, ossia corrispondere a PI la tariffa per un invio ordinario.

104. Si rende, pertanto, necessario stabilire la modalità con cui gli operatori alternativi possono accedere alla cassetta modulare e a quali condizioni economiche, essendo la cassetta di proprietà di Poste Italiane. Ovviamente, qualsiasi modalità venga scelta, è necessario risolvere eventuali problemi legati alla sicurezza, alla *privacy* e alla responsabilità degli invii.

Domanda 7): Si condividono le considerazioni dell’Autorità svolte sull’accesso alle cassette modulari?

4.7.4 Uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata

105. Un altro elemento dell’infrastruttura dell’*incumbent* cui è necessario accedere per i concorrenti sono gli uffici postali dell’operatore storico per garantire, nelle aree non coperte dalle proprie reti, il servizio di giacenza della propria corrispondenza registrata inesitata.

106. Tale forma di accesso potrebbe ridurre lo svantaggio competitivo dei concorrenti rispetto al fornitore del servizio universale, la cui rete di UP risulta avere una capillarità ed una copertura più ampia rispetto a quelle degli AO.

107. Ciò è particolarmente rilevante per le gare ad evidenza pubblica, in cui talvolta si verifica che la stazione appaltante, nella definizione dell’offerta tecnica, assegni agli operatori partecipanti un punteggio proporzionale alla numerosità e densità dei punti di consegna della corrispondenza inesitata.

Domanda 8): Si condividono le considerazioni dell’Autorità svolte sull’accesso agli Uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata?

4.7.5 Banche dati degli indirizzi

108. La disponibilità di *database* aggiornato degli indirizzi della clientela e delle loro eventuali variazioni costituisce un valore aggiunto per gli operatori postali, soprattutto nel settore della pubblicità per corrispondenza (*direct marketing*).

109. Tuttavia nel mettere a disposizione dei concorrenti tali informazioni sorge il problema del *pricing* da adottare per tale forma di accesso. Da un lato, essendo le attività di raccolta informazioni e aggiornamento del *database* costose, dovrebbero essere condivise con gli operatori concorrenti. Dall’altro lato, i costi incrementali per rendere tali informazioni disponibili ai *competitors* sono relativamente bassi.

110. In alternativa, si potrebbe utilizzare il valore di mercato che possiede un indirizzo; infatti per motivi di marketing, i grandi speditori di pubblicità per corrispondenza vendono ad altre società i *database* degli indirizzi. Pertanto, il prezzo di un indirizzo dovrebbe essere fissato ad un livello inferiore, tale da coprire i costi incrementali più un ragionevole profitto, anche se l’uso di prezzi stabiliti in questo modo dovrebbe comportare l’interdizione di rivendere tali informazioni o di utilizzarle per scopi di marketing.

Domanda 9): Si condividono le considerazioni dell’Autorità svolte sull’accesso alle Banche dati degli indirizzi?

5 BENCHMARK EUROPEO

111. Il processo di liberalizzazione dei mercati postali europei è stato avviato nel 1997, con la prima direttiva postale, ed è proseguito con le successive due direttive del 2002 e 2008, seguendo un approccio graduale basato sul restringimento progressivo dell'area di riserva del FSU.

112. L'apertura dei mercati nazionali è avvenuta a velocità diverse: alcuni paesi europei avevano liberalizzato il mercato postale già prima del 2008 (anno di pubblicazione della terza direttiva postale), la maggior parte di essi ha ultimato il processo di liberalizzazione solo tra il 2011 ed il 2013. Ciò nonostante il livello di concorrenza è tuttora scarso: secondo l'ERGP, nella metà dei paesi europei, la quota dei concorrenti in volumi non supera il 5% del mercato.³⁹

113. Sempre l'ERGP ha evidenziato come in quasi tutti i paesi europei si sia sviluppata un'unica tipologia di concorrenza e che il modello di concorrenza prevalente è quello infrastrutturale, ossia *end-to-end*. La Germania rappresenta l'unico caso di modello di concorrenza misto, dunque in parte *end-to-end* ed in parte basato sull'accesso.⁴⁰

114. Al 2015, gli operatori *end to end* sono presenti in 18 paesi, gli operatori di accesso/consolidatori sono presenti in 7 paesi e gli operatori con un modello di business ibrido *end to end/accesso* sono presenti in 7 paesi.⁴¹

115. Quanto agli interventi regolamentari, la tabella che segue riporta una sintesi della regolamentazione vigente in tema di accesso alla rete e/o agli elementi dell'infrastruttura postale nei paesi per i quali i dati sono disponibili.

³⁹ Cfr. ERGP, “*Ergp Report on the development of end-to-end competition and access regulation across the EU member states in the light of recent jurisprudence concerning discount regimes in the postal sector*”, dicembre 2016. Lo studio è stato condotto su 23 paesi.

⁴⁰ Cfr ERGP 2014, cit. e ERGP 2016, cit.

⁴¹ Cfr. ERGP 2016, cit.

Tabella 5.1: Interventi regolamentari in tema di accesso alla rete e/o agli elementi dell'infrastruttura postale in Europa

Paese	Obblighi legali di accesso			Modalità di regolamentazione	
	Alla rete postale	Agli elementi dell'infrastruttura postale	Alle tariffe speciali del SU	Definizione delle condizioni di accesso <i>ex ante</i>	Poteri di indirizzo e/o vigilanza e/o risoluzione controversie
Belgio	✓	✓	✓	✗	✓
Finlandia	✗	✓	✗	✗	✓
Francia	✗	✓	✓	✗	✓
Germania	✓	✓	✗	✓	✓
Olanda	✓	✓	✗	✓	✓
Polonia	✗	✓	✓	✗	✓
Regno Unito	✓	✓	✗	✗	✓

Fonte: Elaborazioni dell'Autorità su dati raccolti da Cullen International e dai siti delle ANR europee

116. Come si evince dalla tabella 5.1, mentre solo alcuni dei paesi considerati hanno introdotto obblighi di accesso alla rete, tutti hanno regolamentato l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale.

117. In quasi tutti i paesi analizzati, è previsto che le condizioni di accesso alla rete vengano liberamente negoziate tra le parti, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e orientamento al costo per le tariffe. Solo in Germania e Olanda le condizioni di accesso sono definite *ex ante* dall'autorità di regolamentazione.

118. Per informazioni di maggior dettaglio sulla regolamentazione vigente nei paesi riportati nella tabella si rimanda all'Appendice.

6 LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

119. Le proposte dell'Autorità formulate di seguito si basano su: *i)* analisi delle dinamiche competitive del mercato postale italiano; *ii)* elementi ed osservazioni forniti dagli operatori nella fase istruttoria; *iii)* benchmark internazionale.

6.1 Accesso alla rete postale

120. Dall'analisi del mercato postale italiano è emerso che la percentuale di popolazione che è servita solo da PI è pari al 4%.

121. Inoltre, dai documenti ricevuti dagli operatori e dalle successive interlocuzioni informali intercorse con questi ultimi, è emerso che nessuno degli operatori alternativi è interessato all'accesso alla rete di PI nell'accezione dell'art. 11 della Direttiva Postale cioè ad un accesso "classico" ai diversi livelli gerarchici della rete. La posizione degli operatori è peraltro confermata da PI che ha dichiarato che negli ultimi tre anni, solo tre dei circa 2.500 soggetti abilitati hanno avanzato richieste di accesso ex delibera n. 728/13/CONS e nell'ultimo anno nemmeno uno. Peraltro, non sono pendenti controversie sul tema.

122. L'Autorità ritiene che il mancato interesse da parte degli operatori alternativi all'accesso alla rete di PI sia riconducibile alle caratteristiche del settore postale. L'industria postale, infatti, rispetto a quella delle telecomunicazioni, è ad alta intensità di lavoro e non ad alta intensità di capitale:⁴² non essendo necessario realizzare imponenti opere civili e, quindi, sostenere elevati costi fissi per la dotazione infrastrutturale, la rete è sostanzialmente replicabile.

123. Alla luce delle considerazioni suesposte, l'Autorità ritiene di modificare gli obblighi di accesso previsti dall'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS, lasciando in capo a PI un obbligo a contrarre e a praticare prezzi equi e ragionevoli ed eliminando la disponibilità di diversi livelli gerarchici per l'accesso alla rete, limitando la possibilità di richiedere i servizi d'accesso al solo CMP.

Domanda 10): Si condivide la proposta dell'Autorità di modificare gli obblighi di accesso previsti dall'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS?

6.2 Accesso in raccolta e restituzione

124. Alla luce delle valutazioni svolte sul tema dell'accesso in raccolta e restituzione e tenuto conto degli ulteriori elementi forniti dagli operatori, l'Autorità ritiene di adottare

⁴² I principali fattori produttivi della rete logistica sono gli immobili, i mezzi di trasporto e le macchine per lo smistamento, quindi prevalentemente investimenti reversibili. Nella fase di recapito, che in termini di costi rappresenta oltre la metà dei costi totali della produzione (WIK, 2013), il principale fattore produttivo è rappresentato dal lavoro dei portalettere.

una regolamentazione volta a prevenire fenomeni di utilizzo inefficiente del servizio di restituzione. A tal fine, l’Autorità intende sottoporre a consultazione due opzioni:

opzione a) introduzione di una soglia annua di restituzioni, calcolata come percentuale dei volumi rinvenuti sui volumi totali di ciascun operatore, oltre la quale l’operatore è tenuto a richiedere il servizio di raccolta;

opzione b) definizione di uno schema tariffario per il servizio di restituzione che preveda un aumento più che proporzionale delle tariffe all’aumentare dei rinvenimenti.

Domanda 11): Si condivide la proposta dell’Autorità di adottare una regolamentazione volta a prevenire fenomeni di utilizzo inefficiente del servizio di restituzione? Quale opzione regolamentare tra quelle proposte si ritiene più adeguata?

6.3 Accesso agli elementi dell’infrastruttura postale

125. Dai documenti ricevuti dagli operatori e dalle successive interlocuzioni informali intercorse è emerso che diversi operatori sono fortemente interessati all’accesso agli elementi dell’infrastruttura (ex art. 11bis della Direttiva Postale) quali: l’accesso al sistema dei codici di avviamento postale, l’accesso alle caselle postali ed alle cassette modulari, l’accesso agli Uffici per la gestione della corrispondenza inesitata e l’accesso al *database* degli indirizzi.

126. Inoltre, dall’analisi del *benchmark* europeo risulta che in tutti i paesi considerati vi sono obblighi di accesso agli elementi dell’infrastruttura.

127. Alla luce di quanto su esposto e tenuto conto che l’interoperabilità delle reti postali garantisce una concorrenza efficace e la qualità globale del servizio postale, l’Autorità ritiene di introdurre obblighi specifici di accesso agli elementi dell’infrastruttura postale.

128. In particolare, con riferimento al sistema dei codici di avviamento postale, l’Autorità ritiene di imporre un obbligo di trasparenza in capo a PI, secondo cui l’operatore è tenuto a comunicare con almeno 60 giorni di preavviso ogni variazione al sistema dei CAP.

129. Con riferimento a: *i)* caselle postali, *ii)* cassette modulari, *iii)* Uffici Postali per la gestione della corrispondenza inesitata e *iv)* *database* degli indirizzi, l’Autorità ritiene di imporre un obbligo di accesso in capo a PI. Con riferimento alle condizioni tecnico-economiche, l’Autorità chiede agli operatori di fornire possibili soluzioni regolamentari adeguate a risolvere i problemi competitivi e di interoperabilità analizzati.

Domanda 12): In merito al sistema dei codici di avviamento postale, si condivide la proposta dell’Autorità di imporre un obbligo di trasparenza in capo a PI?

Domanda 13): In merito agli elementi dell'infrastruttura di seguito elencati, si forniscano possibili soluzioni regolamentari adeguate a risolvere i problemi competitivi e di interoperabilità analizzati:

i) caselle postali, ii) cassette modulari, iii) Uffici Postali per la gestione della corrispondenza inesitata e iv) database degli indirizzi.

6.4 Ulteriori problemi competitivi inerenti la replicabilità delle offerte *retail* di Poste Italiane

130. Nonostante il procedimento riguardi il “*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*” nel corso delle interlocuzioni con gli operatori è emerso in più occasioni il problema dell'accesso ai servizi non rientranti nel servizio universale offerti da Poste Italiane solo ai clienti *business* nelle aree non coperte dagli operatori alternativi.⁴³

131. Nel mercato postale le attività di postalizzazione, consolidamento e trasporto sono facilmente replicabili. Per questa ragione, sia i clienti *business* (banche, *utilities*) dell'*incumbent*, sia gli operatori concorrenti che non dispongono di una rete proprietaria su tutto il territorio nazionale possono consegnare gli invii postali in un punto di accettazione posto ad un livello della rete dell'*incumbent* più basso (centri di smistamento, CMP) rispetto ai tradizionali punti di accettazione *retail* (Uffici Postali e cassette d'impostazione). Gli invii consegnati hanno in genere un certo grado di pre-lavorazione, svolto in proprio (dai clienti *business* o dagli operatori alternativi) o ricorrendo ad intermediari specializzati (es. consolidatori).

132. La tariffa corrisposta all'*incumbent* per questo tipo di servizio postale disaggregato (“tariffa speciale”) di norma è inferiore alla tariffa di un servizio *end-to-end* di un ammontare pari al costo delle attività di pre-lavorazione per l'operatore *incumbent*. In altri termini, il costo evitato dall'FSU viene da questi riconosciuto ai clienti in termini di sconto.

133. Per gli operatori alternativi la necessità di ricorrere ai servizi offerti da PI è dettata dalle condizioni orografiche e demografiche del territorio italiano che rendono la rete di recapito non replicabile in alcune aree del paese. Tale circostanza espone, tuttavia, i concorrenti al rischio di subire condotte escludenti da parte di PI. In effetti, gli operatori alternativi hanno lamentato che le condizioni di offerta del servizio a tariffa speciale disponibile nelle aree non coperte (Posta massiva) non consente loro di replicare su base nazionale le offerte che PI propone agli utenti *business*. Peraltro, la presunta compressione dei margini è stata analizzata in più occasioni dall'AGCM (vedi procedimenti A413, concluso e A493, ancora in corso).

⁴³ Il tema è anche oggetto del procedimento antitrust A493.

134. Dai dati forniti dagli operatori del mercato risulta che la dimensione geografica del mercato contendibile, ad oggi, ha raggiunto il 79% (corrispondente all'80% dei CAP), cui corrisponde il 96% della popolazione. Pertanto la percentuale di popolazione che è servita solo da PI è pari al 4%.

135. Più precisamente, i principali concorrenti di PI possono essere suddivisi in due gruppi: il primo presenta percentuali di copertura della popolazione dell'ordine del 75÷80%, il secondo raggiunge una porzione della popolazione compresa tra il 17% ed il 27%. Quindi vi sono operatori alternativi che competono con PI su base nazionale ed altri operatori che operano solo a livello subnazionale/regionale.

136. La presenza di due modelli di business (nazionale e subnazionale) è confermata anche dal dato relativo al tasso di postalizzazione: infatti il primo gruppo presenta una percentuale di invii affidati a PI per il recapito inferiore al 10%, mentre il secondo affida a PI una percentuale di invii che varia tra il 20 ed il 50%. È importante, inoltre, rilevare che, dal 2013 al 2015, il tasso di postalizzazione si è ridotto di circa il 15%.

137. L'Autorità ritiene che un test di replicabilità delle offerte di PI possa rappresentare uno strumento adatto a rispondere alle esigenze manifestate dagli operatori alternativi.

138. Il “test di replicabilità” (o “test di prezzo”) è uno strumento regolamentare volto a salvaguardare il corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale assicurando che non si verificano comportamenti abusivi ed escludenti da parte dell'*incumbent*. Il test è in genere utilizzato nei mercati dei servizi a rete dove l'*incumbent* figura nel duplice ruolo di fornitore di servizi al dettaglio all'utenza finale e fornitore di servizi all'ingrosso (che costituiscono *input* essenziali) per gli operatori che competono nell'offerta di servizi al dettaglio. In questo caso, infatti, l'*incumbent* potrebbe limitare la capacità competitiva dei concorrenti mediante la compressione dei loro margini per cui il *test* verifica che le condizioni – non solo economiche – di offerta al dettaglio praticate dall'*incumbent* siano replicabili da parte di un operatore alternativo efficiente che utilizza i servizi all'ingrosso offerti dall'*incumbent* come *input* di produzione.

139. L'Autorità propone di introdurre un test per la verifica della replicabilità delle offerte *retail* di Poste Italiane e di avviare a tal fine un procedimento separato volto a definire la metodologia ed i criteri generali di applicazione del test.

Domanda 14): Si condivide la proposta dell'Autorità di introdurre un test di replicabilità delle offerte *retail* di Poste Italiane con un procedimento separato?

APPENDICE

Belgio

A1. In Belgio la liberalizzazione è stata avviata nel 1998 e si è conclusa nel 2011: il livello di concorrenza tuttavia è ancora poco significativo. Di fatto, vi è un unico operatore alternativo *end-to-end*, nonostante vi siano almeno cinque operatori in possesso di licenza. D'altro canto, vi sono diversi operatori alternativi non infrastrutturati che utilizzano l'accesso alle tariffe speciali dell'*incumbent* (BPOST) per il recapito degli invii ad essi affidati.⁴⁴

A2. La normativa postale belga impone in capo al FSU l'obbligo di fornire accesso ai servizi del SU a tariffe speciali ed agli elementi dell'infrastruttura postale. In dettaglio, l'FSU è tenuto a rendere disponibile almeno un'offerta a tariffa speciale per gli invii postali rientranti nel perimetro del SU, nella forma di una tariffa scontata secondo il criterio dei costi evitati per il recapito di un numero minimo di invii. Inoltre l'FSU ha l'obbligo di rispettare i principi di trasparenza e non discriminazione per tutte le tariffe speciali praticate.

A3. Per quanto riguarda l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale, la legge prevede l'obbligo di rendere disponibili gli elementi a condizioni trasparenti e non discriminatorie e a tariffe orientate al costo. Tra le infrastrutture da condividere, vi sono: *i*) le cassette postali; *ii*) le informazioni relative al cambio di indirizzo; *iii*) il servizio di re-invio; *iv*) il servizio di restituzione al mittente. Le condizioni sono oggetto di accordo tra le parti. Una copia dell'accordo deve essere trasmesso all'Autorità di regolamentazione belga (IBPT) che può intervenire nelle negoziazioni solo quando viene espressamente richiesto da uno dei fornitori del servizio, al fine di introdurre le modifiche ritenute necessarie, nel rispetto dei principi di obiettività, proporzionalità e non discriminazione e favorire la conclusione dell'accordo dopo più di sei mesi di trattative. IBPT è competente anche in materia di risoluzione delle controversie tra operatori relative alle condizioni di accesso alle infrastrutture.⁴⁵

A4. Infine, è previsto un obbligo di accesso alla rete di accettazione nelle municipalità dove non sono disponibili altri punti di contatto per i concorrenti per la raccolta dei pacchi e l'offerta di servizi di interesse economico generale precedentemente offerti da Bpost e aggiudicata dal concorrente.

Finlandia

A5. In Finlandia, nonostante la liberalizzazione del mercato postale sia stata completata entro il termine fissato dalla Terza Direttiva Postale, il livello di concorrenza risulta ancora molto basso e, in alcuni segmenti di mercato, addirittura nullo.⁴⁶

⁴⁴ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

⁴⁵ <http://www.ibpt.be/fr/operateurs/postal/acces-a-linfrastructure-et-aux-elements-du-service-universel>.

⁴⁶ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

A6. Nel Postal Act finlandese non vi è alcuna disposizione né in materia di accesso alla rete del fornitore del servizio universale, né riguardo l'applicazione di tariffe speciali da parte dell'FSU. Tuttavia è prevista la possibilità, per quest'ultimo di sottoscrivere accordi individuali con altri operatori per la fornitura di servizi che rientrano nel perimetro dei servizi universali, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione e con tariffe orientate ai costi.

A7. Riguardo l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale, invece, la normativa postale finlandese, prevede specifiche disposizioni. In particolare, per quanto riguarda il sistema dei codici postali, l'operatore che gestisce tale sistema deve rendere accessibili le informazioni contenute nel sistema. Su richiesta, l'operatore deve fornire tali informazioni in un formato utilizzabile, con tariffe orientate ai costi e nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. Inoltre, le eventuali modifiche ai codici postali devono essere comunicate a tutti gli utenti interessati (altri operatori postali, utenti ed enti locali) in modo efficace entro il termine di 60 giorni dall'effettiva entrata in vigore della modifica.

A8. In Finlandia è previsto anche un registro degli indirizzi, gestito da uno o più operatori postali. Anche in questo caso, su richiesta devono essere fornite le informazioni presenti nel registro, in un formato utilizzabile, con tariffe orientate ai costi e nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

A9. Inoltre è previsto l'obbligo, per un operatore postale, di fornire l'accesso agli altri operatori alle proprie caselle postali e ad analoghe "facilities" alle quali può essere recapitato un invio postale. L'operatore titolare dell'infrastruttura, oltre a fissare la modalità di accesso a tali caselle in modo da non ostacolare le operazioni dell'altro operatore, fornisce a quest'ultimo tutte le informazioni utili alla corretta individuazione delle caselle. Anche in questo caso, le tariffe devono essere orientate ai costi e l'obbligo deve essere fornito nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

Francia

A10. In Francia la liberalizzazione del mercato si è conclusa nel 2011, i primi operatori alternativi sono apparsi dal 2006, tuttavia la concorrenza si è sviluppata prevalentemente nel settore dei pacchi. La concorrenza nel settore postale, di tipo *end-to-end*, è inferiore al 2%, nonostante la presenza di molti operatori licenziatari. Il principale concorrente dell'*incumbent* (La Poste) è Adrexo che opera nel segmento della posta pubblicitaria non indirizzata.⁴⁷

A11. La legislazione in Francia non contempla un obbligo di accesso alla rete ma impone all'FSU il rispetto del principio di non discriminazione per l'offerta di servizi postali massivi a condizioni e tariffe speciali.

A12. Il Codice dei servizi postali e delle comunicazioni elettroniche (CPCE) riconosce agli operatori autorizzati alla fornitura di servizi postali il diritto di avere accesso ai

⁴⁷ Cfr. ERGP 2014, cit.

seguenti elementi della infrastruttura postale del FSU, a condizioni trasparenti e non discriminatorie: *i*) alle cassette postali, inclusi i 120.000 immobili dotati del sistema di sicurezza VIGIK concepito dall'operatore *La Poste* per evitare episodi di vandalismo alle cassette postali;⁴⁸ *ii*) alle cassette postali installate negli uffici postali; *iii*) al database dei codici postali con le informazioni geografiche sugli indirizzi; *iv*) alle informazioni raccolte dall'operatore *La Poste* in merito ai cambiamenti di indirizzo; *v*) al servizio di re-invio in caso di cambiamento di indirizzo da parte del destinatario. *La Poste* è tenuta ad informare il regolatore (ARCEP) degli accordi di accesso sottoscritti e delle condizioni ad essi associate, incluse le tariffe.⁴⁹

Germania

A13. In Germania il mercato postale è stato aperto alla concorrenza alla fine del 2007. La quota complessivamente detenuta dagli operatori alternativi è pari a circa il 12%.⁵⁰ Nel mercato tedesco sono presenti due tipologie di *competitors*: operatori *end-to-end*, di dimensione locale/regionale che hanno come *target* di clientela i grandi speditori di posta locale/regionale (es. autorità municipali, uffici delle tasse, filiali locali di banche)⁵¹ ed i consolidatori privi di infrastruttura di recapito che ricorrono all'accesso alla rete dell'*incumbent* (*Deutsche Post*). Gli operatori *end-to-end* utilizzano l'accesso anche per il recapito della posta nelle aree che non coprono in proprio, tuttavia, per lo stesso scopo ricorrono anche a forme di cooperazione orizzontale con altri operatori postali locali. L'accesso avviene al livello del centro di smistamento in uscita.

A14. La legge postale tedesca impone all'operatore dominante di offrire ai concorrenti accesso alla propria rete, la richiesta di accesso può essere rifiutata solo per particolari ragioni. Più precisamente, l'obbligo riguarda sia la rete, cui è possibile accedere in modalità disaggregata solo a livello di centro di smistamento in entrata o in uscita, sia alcuni elementi dell'infrastruttura, quali le caselle postali e le informazioni sul cambio di indirizzo.

A15. La legge stabilisce, inoltre, l'obbligo di orientamento al costo e non discriminazione delle tariffe. Le tariffe di accesso *wholesale* alla rete sono definite da *Deutsche Post* mentre all'Autorità di regolamentazione (BNetzA) è attribuito un potere di vigilanza.

A16. Le tariffe di accesso agli elementi dell'infrastruttura sono invece sottoposte ad approvazione di BNetzA. Il sistema tariffario vigente per l'accesso alle caselle postali,

⁴⁸ <http://www.arcep.fr/index.php?id=12334>

⁴⁹ http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/secteurpostal/Guide_demande_autorisation_service_postal.pdf

⁵⁰ Cfr. Indagine di mercato condotta da BNetzA nel 2014 "Marktuntersuchung Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014", disponibili al link:

http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/LizenzpflichtigePDL/Marktuntersuchung2014.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

La quota di mercato è in termini di volume e ricavi.

⁵¹ Cfr. ERGP, "Report On End-To-End Competition and Access in European Postal Markets", 2014. Si noti che in Germania 2/3 degli invii postali ha una destinazione locale.

valido per il triennio 2014-2016, prevede una tariffa fissa per singolo processo di accettazione pari a 0,98 € ed una tariffa unitaria per singolo invio pari a 0,036 €. ⁵² Le tariffe sono state definite sulla base di un principio di orientamento al costo efficiente. Lo schema a due parti rispecchia la natura dei costi sostenuti per le attività di accettazione e smistamento, in particolare l'accettazione comporta sia costi fissi (relativi alle attività svolte indipendentemente dai volumi) sia variabili (relativi alle attività che dipendono dai volumi di invii lavorati) mentre il costo dello smistamento comporta solo il sostenimento di costi variabili. ⁵³

A17. La tariffa di accesso alle informazioni sul cambio di indirizzo vigente, valida per il triennio 2014-2016, è pari a 0,18 € ed è stata determinata in base ad un principio di orientamento al costo. ⁵⁴ In particolare la tariffa corrisponde alla media dei costi annuali del servizio stimati per il periodo di riferimento (2014-2016). ⁵⁵ Nell'agosto 2016 Deutsche Post ha sottoposto al regolatore una proposta di *pricing* per l'accesso alle informazioni sul cambio di indirizzo per il triennio 2017-2019 consistente in un valore unitario di 0,24 € ed una per il *pricing* dell'accesso alle caselle postali per il biennio 2017-2018 consistente in una tariffa di accesso pari a 3,59 € ed una tariffa unitaria pari a € 0,034.

Olanda

A18. In Olanda la liberalizzazione del mercato è stata avviata nel 2003 per concludersi nel 2009. Il modello di concorrenza emerso è di tipo *end-to-end*, centrato sulla presenza un unico operatore alternativo (Sandd) di dimensione nazionale che rappresenta la quasi totalità della quota detenuta dai concorrenti dell'*incumbent* (PostNL), pari al 15%, e un centinaio di operatori locali e regionali la cui quota complessiva è comunque poco significativa. ⁵⁶

⁵² Vedi decisione BK5b-13/053. Si noti che nello stesso intervallo temporale la tariffa per un invio prioritario è stata pari a 0,60-0,70€. (Fonte Cullen, 2016)

⁵³ Il costo delle attività è stato valorizzato moltiplicando il costo orario della manodopera per il tempo di lavorazione richiesto, il valore così calcolato è stato incrementato per tener conto del costo degli *assets* e del loro ammortamento, dei costi *overheads* e di un margine di remunerazione del capitale impiegato. Dal momento che le caselle postali complessivamente disponibili in parte appartengono alla rete di Deutsche Post e in parte alle reti di partner (in Germania la rete degli UP è costituita per il 5% da uffici proprietari di Deutsche Post e per il restante da uffici di partner), il costo totale è calcolato come media ponderata del costo delle attività svolte da Deutsche Post e dai partner, utilizzando come fattore di ponderazione il numero di caselle appartenenti rispettivamente alla rete dell'*incumbent* e alla rete dei partner.

⁵⁴ Vedi decisione BK5b-13/052.

⁵⁵ Al fine di valorizzare il costo del servizio sono stati presi in considerazione: i costi del personale, i costi dell'*hardware* e dei *software*, i costi di ammortamento, i costi *overheads* e un margine di remunerazione del capitale impiegato. La stima dei costi si è basata su un'ipotesi di interrogazioni al sistema effettuate nel periodo.

⁵⁶ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit. A partire dal 2002 e fino al 2011 gli operatori alternativi di dimensione nazionale sono stati due (Sandd e Selekt Mail, una sussidiaria di Deutsche Post), successivamente Sandd ha acquisito la concorrente. Gli operatori locali sono circa 120 (dati al 2014, fonte Cullen, ottobre 2016).

A19. La legge postale olandese contiene due disposizioni relative all'accesso alla rete: la prima (art. 9) è una previsione generale di accesso alla rete di qualunque operatore postale con copertura nazionale in grado di assicurare un recapito entro i 5 giorni a condizioni trasparenti e non discriminatorie; la seconda (art. 13 bis) è stata introdotta nel 2014 e prevede la possibilità di imporre obblighi di accesso alla rete in capo ad operatori postali con significativo potere di mercato, a valle di un'analisi di mercato condotta dal regolatore finalizzata a verificare la sussistenza di un SMP e conseguentemente adottare i *remedies* adeguati.

A20. Inoltre la legge impone l'obbligo di fornire accesso ai seguenti elementi dell'infrastruttura a chiunque ne disponga: *i)* codici postali, *ii)* sistema di indirizzi, *iii)* restituzione degli invii erroneamente instradati nella propria rete, *iv)* caselle postali.

A21. Per l'accesso ai codici postali la legge impone tempi ragionevoli e tariffe orientate ai costi, negli altri casi l'accesso deve essere fornito a condizioni ragionevoli, incluse le tariffe che devono essere eque e ragionevoli, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

A22. Il regolatore olandese (ACM) ha recentemente sottoposto a consultazione pubblica la proposta di imposizione in capo a PostNL dell'obbligo di soddisfare ogni richiesta ragionevole di accesso alla propria rete per il recapito della posta prioritaria *business* (24h), la decisione è prevista per l'autunno del 2016.⁵⁷ L'obbligo dovrebbe consentire agli operatori locali di entrare nel mercato dei servizi nazionali, acquistando accesso per il recapito nazionale dei prodotti *business* da PostNL. Per quanto riguarda la modalità tariffaria, ACM ha sottoposto a consultazione quattro alternative di *pricing*.

Polonia

A23. Il mercato polacco è stato definitivamente liberalizzato nel 2013, a conclusione di un processo di liberalizzazione progressiva avviato nel 2003. La concorrenza è esclusivamente di tipo *end-to-end*, con quattro operatori alternativi che detengono una quota di mercato pari al 10%.⁵⁸

A24. La legge postale non prevede alcun obbligo di accesso alla rete tuttavia impone all'FSU il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e orientamento ai costi per le tariffe per i prodotti che rientrano nel perimetro dei servizi universali offerti a tariffe speciali.

A25. In base all'art. 66, inoltre, l'operatore designato (*Poczta Polska*) ha l'obbligo di fornire l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale di sua proprietà, che includono: *i)* le cassette d'impostazione, *ii)* le caselle postali, *iii)* il sistema dei codici postali e *iv)* il database con le variazioni degli indirizzi. In particolare, gli operatori postali che forniscono servizi rientranti nel perimetro dei servizi universali possono fare richiesta a

⁵⁷ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15901/Ontwerp-marktanalysebesluit-24-uurs-zakelijke-post/>. Si noti che in Olanda il prodotto di posta ordinario corrisponde alla posta prioritaria.

⁵⁸ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

Poczta Polska di sottoscrivere specifici accordi per l'accesso agli elementi di cui sopra, mentre nel caso di operatori che offrono servizi al di fuori del perimetro del servizio universale, l'*incumbent* è tenuto a fornire solo il sistema di codici postali ed il database con le informazioni sui cambiamenti d'indirizzo ai fini del reindirizzamento degli invii postali. Nel 2015, *Poczta Polska* ha sottoscritto un accordo in materia di cassette d'impostazione, tre accordi in materia di caselle postali e tre accordi in materia di codici postali.⁵⁹

UK

A26. Il mercato postale del Regno Unito è stato aperto alla concorrenza nel 2006, anche se i primi accordi di accesso alla rete postale universale tra *Royal Mail* e suoi concorrenti risalgono al 2004; a partire dal 2006, grazie ad un regime di regolamentazione dell'accesso particolarmente favorevole definito dall'allora regolatore *Postcomm*, la concorrenza basata sull'accesso si è sviluppata in modo significativo. La quota di mercato detenuta dagli operatori alternativi è di circa il 45% in termini di volumi corrispondente tuttavia a solo il 2% in termini di ricavi.⁶⁰ La presenza di operatori *end-to-end* è poco significativa, in definitiva oltre il 99,5% dei volumi postali complessivi è recapitato da *Royal Mail*.⁶¹

A27. Nel 2012 *Ofcom* ha avviato un processo di revisione della regolamentazione vigente in tema di accesso alla rete postale.⁶² Attualmente, l'*USP Access Condition* obbliga *Royal Mail* a fornire accesso alla propria rete per il recapito dei servizi postali di seconda classe (consegna non superiore a J+2) nel rispetto del principio di non discriminazione e condizioni eque e ragionevoli. Le tariffe di accesso, inoltre, pur essendo definite da *Royal Mail*, devono risultare compatibili con un test *ex ante* di "margin squeeze".⁶³ L'accesso può essere richiesto da utenti o da operatori alternativi ed avviene solo a livello di centro di smistamento in entrata.

A28. Il *Postal Service Acts* del 2000 stabilisce che il sistema dei codici postali ("Postcode Access File" o "PAF") deve essere reso accessibile dal gestore (*Royal Mail*) a chiunque ne faccia richiesta a condizioni ragionevoli e che su tali condizioni il regolatore esercita un'azione di indirizzo e vigilanza. Il PAF è un database contenente

⁵⁹ Cfr. Relazione del Presidente dell'autorità polacca (UKE) sul mercato postale polacco del 2015, disponibile al link: https://en.uke.gov.pl/files/?id_plik=23783.

⁶⁰ Dati al 2013. Gli operatori al 2013 sono 26, ma di fatto 2 di essi controllano la maggior parte dei volumi d'accesso. Cfr. ERGP 2014, cit.

⁶¹ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

⁶² Cfr. *Ofcom*, "Securing the Universal Service – Decision on the new regulatory framework", statement del 27 marzo 2012.

⁶³ Il test verifica che: i) i ricavi *upstream* di *Royal Mail* coprano i suoi costi *upstream* e ii) i ricavi *upstream* per ciascun singolo contratto di fornitura coprano almeno la metà dei costi *upstream*. I ricavi *upstream* corrispondono alla differenza tra i ricavi del servizio *end-to-end* e i ricavi dei servizi di accesso *downstream*; i costi *upstream* corrispondono alla differenza tra i costi sostenuti per fornire un servizio *end to end* e i costi sostenuti per fornire i servizi di accesso.

tutti i punti di consegna inglesi (circa 28 milioni),⁶⁴ la cui proprietà intellettuale appartiene a *Royal Mail*; è utilizzato non solo da operatori postali ma anche da altri soggetti del settore pubblico e privato per scopi diversi dal recapito postale (es. per la profilazione del rischio nelle assicurazioni, per scopi di *marketing*, nell'ambito di studi sullo sviluppo della navigazione satellitare, *charities*).⁶⁵

A29. Dal 2007 il PAF è sottoposto ad una regolamentazione che ne assicura una gestione partecipata, in particolare è istituito un *advisory board* indipendente (“PAB”) che rappresenta gli interessi degli utenti ed ha influenza sulle scelte operative di *Royal Mail* e la gestione del PAF è assegnata ad un'unità operativa dedicata all'interno di *Royal Mail* (“AMU”).

A30. Nel 2013, nell'ambito del procedimento di revisione della disciplina del PAF,⁶⁶ Ofcom ha imposto a *Royal Mail* il conseguimento degli obiettivi di una maggiore qualità nel servizio e di favorire un uso maggiore del *database* (ad es. incentivando l'accesso da parte di *charities* o piccole imprese mediante un regime di licenza gratuita per sempre o temporanea o la messa a disposizione di un accesso gratuito su *web* con limite giornaliero di interrogazioni). Nell'aprile 2015 *Royal Mail* ha rivisto il regime di accesso secondo le indicazioni del regolatore.⁶⁷

A31. Secondo la normativa, la tariffa di accesso al PAF deve consentire al gestore la copertura dei costi sostenuti, includendo la propria quota di compartecipazione. La regolamentazione vigente fino al 2013 consentiva a *Royal Mail* di godere di un *profit cap* del 8-10% sui costi operativi, tuttavia Ofcom nel 2013 ha concluso che l'adozione di un *price cap* fosse più appropriata.

⁶⁴ “*Delivery points are the points at which a postman or woman delivers post. For example, blocks of flats may contain numerous households but if mail is delivered to a central point in that block, that will be listed in PAF as one delivery point*”. Cfr. Ofcom, Postcode Address File Review Statement, 2013, https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0024/62628/statementpaf.pdf.

⁶⁵ Gli acquirenti di accesso al PAF sono circa 37.000 (fonte *Royal Mail, Regulatory Financial Statements 2015-16*).

⁶⁶ Cfr. Ofcom, Postcode Address File Review Statement, cit.

⁶⁷ Cfr. <http://www.royalmailgroup.com/royal-mail-introduces-new-simplified-postcode-address-file-licensing-arrangements>.