

Allegato B alla delibera n. 139/23/CONS

Documento di consultazione

**TEST DI REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE DI SERVIZI DI RECAPITO DI
INVII MULTIPLI DI POSTE ITALIANE**

SOMMARIO

1	Introduzione.....	2
2	La vigente metodologia per la conduzione del test di replicabilità	2
3	La recente evoluzione del quadro di mercato e regolamentare	6
4	I possibili aggiornamenti del test.....	10
4.1	La soglia di applicazione del <i>test</i>	10
4.2	Il perimetro merceologico: servizi di recapito inclusi nel test	11
4.3	L'ambito geografico: modelli differenziati del test	12
4.4	Le modalità applicative e la valorizzazione dei parametri di calcolo	13
4.4.1	Il modello per la stima dei costi dell'ICE	13
4.4.2	Il costo di recapito dell'ICE	14
4.4.3	Il costo orario della manodopera.....	15
4.4.4	La frequenza di recapito	15
4.4.5	Il margine di remunerazione dell'ICE	16
4.4.6	L'aggiornamento dei parametri di calcolo	17
4.5	L'attività di monitoraggio.....	18

1 INTRODUZIONE

1. Il test di replicabilità delle offerte di Poste Italiane (di seguito PI) è finalizzato a monitorare e a scoraggiare l'applicazione di condizioni discriminatorie tra l'*incumbent* e le imprese alternative operanti nel settore dei servizi postali che, per offrire servizi ai propri clienti, si avvalgono della rete di Servizio Universale e a consentire a tali ultime imprese di replicare in modo remunerativo le offerte proposte da PI nei mercati *retail*.

2. Il test, in particolare, è volto ad evitare “a monte”, all’atto della partecipazione ad una procedura selettiva, che l’impresa dominante ostacoli o escluda dal mercato i concorrenti e *inter alia*: i) sfrutti il potere economico detenuto nel mercato a monte per un’azione di *leveraging* nel mercato a valle; ii) applichi forme di discriminazione di prezzo tra tariffe *wholesale* praticate ai concorrenti che acquistano accesso e prezzi applicati alle proprie divisioni interne; iii) assicuri la replicabilità da parte dei concorrenti delle proprie offerte al dettaglio, nel rispetto dei meccanismi concorrenziali.

3. L’Autorità ha ravvisato la necessità di sottoporre le offerte di PI alla verifica di replicabilità con la delibera n. 384/17/CONS del 5 ottobre 2017 e introdotto il test a partire dal 20 gennaio 2019 con la delibera n. 452/18/CONS. Il test si applica alle offerte di PI formulate nell’ambito di gare ad evidenza pubblica o di richieste di offerta di grandi clienti privati (RDO), del valore a base d’asta superiore a 500 mila euro annui, aventi ad oggetto, per almeno il 90% del valore a base d’asta, la fornitura di servizi di recapito di invii multipli (cfr. **capitolo 2**).

4. Il presente procedimento, avviato con la delibera n. 309/22/CONS del 7 settembre 2022, ha lo scopo di aggiornare, come previsto dall’art. 10, comma 5, della delibera n. 171/22/CONS del 30 maggio 2022, la vigente metodologia del test di replicabilità, tenendo conto del mutato quadro di mercato e regolamentare (cfr. **capitolo 3**).

5. Le possibili modifiche alla struttura attuale del test di replicabilità oggetto di valutazione attengono all’ambito di applicazione merceologico (soglia e servizi inclusi nel test) e geografico (*mix* delle aree - AM, CP, EU, EU2 - che compongono l’offerta) del test, nonché al modello di costo utilizzato per rappresentare l’operatore concorrente e ai sottostanti parametri di costo quali la manodopera, la frequenza di recapito e il margine di remunerazione del capitale (cfr. **capitolo 4**).

2 LA VIGENTE METODOLOGIA PER LA CONDUZIONE DEL TEST DI REPLICABILITÀ

6. La metodologia di conduzione del test di replicabilità è stata adottata con la delibera n. 452/18/CONS del 18 settembre 2018 e, successivamente, è stata modificata con la

delibera n. 294/20/CONS del 7 luglio 2020. Di seguito si riporta una sintesi dell'attuale metodologia.

Ambito di applicazione del test

7. PI sottopone a test le offerte che intende presentare nell'ambito di gare ad evidenza pubblica o di richieste di offerta di grandi clienti privati (RDO), del valore a base d'asta superiore a 500 mila euro annui, aventi ad oggetto, per almeno il 90% del valore a base d'asta, la fornitura di servizi di recapito di:

- invii multipli di posta descritta proveniente da flusso di stampa;
- invii multipli di posta descritta non proveniente da flusso di stampa;
- invii multipli di posta indescritta proveniente da flusso di stampa;
- invii multipli di posta indescritta non proveniente da flusso di stampa;
- avvisi di ricevimento relativi ai prodotti di posta descritta *business*.

La formula del test

8. Il test di replicabilità confronta il ricavo atteso di PI (primo termine) con il costo di recapito (secondo termine) atteso dell'Ipotetico Concorrente Efficiente (di seguito anche ICE):

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

dove:

- \mathbf{a} = elemento dell'insieme A che include le aree di recapito AM, CP ed EU;
- \mathbf{p} = elemento dell'insieme P che include i porti di peso;
- \mathbf{c} = elemento dell'insieme C che include i servizi di posta descritta e indescritta;
- \mathbf{p}_{apc} = prezzo praticato da PI per un singolo invio da recapitare nell'area a , appartenente alla categoria c , del porto di peso p ;
- \mathbf{Q}_{apc} = volume atteso di invii da recapitare nell'area a , appartenenti alla categoria c , del porto di peso p ;
- \mathbf{R}_{apc} = costo unitario del recapito che l'ICE è in grado di replicare attraverso l'utilizzo della propria infrastruttura logistica, per i servizi destinati all'area a , appartenenti alla categoria c , del porto di peso p ;

- Q_{apc}^R = volume atteso degli invii diretti verso le aree a del servizio di categoria c , relativo al porto di peso p , in cui l'ICE è in grado di recapitare la posta con la propria rete (aree coperte direttamente dall'ICE);
- W_{apc} = costo unitario del recapito che l'ICE non è in grado di replicare, per i servizi destinati all'area a , appartenenti alla categoria c , del porto di peso p ;
- Q_{apc}^W = volume atteso degli invii diretti verso le aree non coperte direttamente dall'ICE per il cui recapito l'ICE utilizza la rete di servizio universale o i servizi di PI;
- I_{gara} = costi specifici della commessa; eventualmente, rientrano in tale componente il costo degli altri servizi a gara diversi da quelli di posta descritta e indescritta.

9. L'ICE è assunto in grado di recapitare con rete propria la posta descritta in tutto il territorio nazionale e la posta indescritta in tutto il territorio nazionale ad esclusione delle aree EU2.

10. I costi “propri” di recapito dell'ICE (R_{apc}) dei servizi svolti nell'area a , appartenenti alla categoria c sono calcolati con un modello che stima i costi dell'ICE, sulla base dei costi di PI dell'ultima separazione contabile disponibile opportunamente modificati per tener conto dell'assenza di obblighi di servizio universale per l'ICE, secondo una logica di tipo *adjusted EEO (Equally Efficient Operator)*.

11. Il modello calcola il costo del primo porto di peso. Per i porti di peso superiori al primo si applica al valore la medesima variazione percentuale eventualmente applicata da PI all'ICE per il recapito nelle aree non direttamente coperte.

12. Il modello si basa sulle seguenti ipotesi e sui seguenti criteri:

- la frequenza di recapito dell'ICE è di 2 giorni a settimana per le Aree AM e CP e 1,5 giorni per le aree EU;
- il costo del lavoro dell'ICE è di 17,90 €/ora;
- il tempo di lavorazione del portalettere dell'ICE è stimato sulla base delle informazioni contenute nella “*Metodologia di calcolo della prestazione del portalettere*” di PI, tenendo conto delle variazioni di volumi giornalieri derivanti dalle ipotesi di riduzione della frequenza di recapito;
- i volumi medi di invii recapitati dall'ICE sono calcolati utilizzando i dati dell'ultima separazione contabile di PI di riferimento;
- i costi di recapito diversi da quelli del portalettere sono calcolati a partire dai costi della separazione contabile, opportunamente rettificati per tener conto dell'assenza di obblighi di SU e della frequenza di recapito dell'ICE. A tal fine, i costi diretti sono imputati ai servizi al 100% del loro valore, i costi operativi comuni al 50%, gli altri costi comuni non sono imputati in quanto non evitabili.

Inoltre, le voci di costo (sia costi diretti sia costi operativi comuni) strettamente legate dalla frequenza di consegna sono imputate per un 3/5 del valore per il calcolo del costo di recapito nelle aree AM e CP e per un 1,5/5 del valore per il calcolo del costo di recapito nelle aree EU;

- il margine di remunerazione dell'ICE è pari all'ultimo valore disponibile del WACC per il settore postale.¹

13. Il costo del recapito della posta indescritta che l'ICE non è in grado di replicare (W_{apc}) corrisponde al prezzo praticato da PI agli operatori alternativi nel caso in cui sia stato sottoscritto un accordo di accesso alla rete (ai sensi dell'art. 1, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS - tariffa di accesso *wholesale*) e, qualora tale riferimento non sia disponibile in quanto non sono stati conclusi accordi di accesso, corrisponde al prezzo medio del servizio di recapito offerto da PI all'operatore alternativo per il recapito nelle aree non coperte (se l'unico servizio offerto da PI è la Posta Massiva, sarà utilizzata la tariffa corrispondente).

14. Per la stima dei volumi degli invii che l'ICE è in grado di recapitare con rete propria (Q_{apc}^R) e degli invii che esso non è in grado di replicare (Q_{apc}^W) si farà riferimento, per ogni offerta, alle informazioni relative ai volumi postali per zona di recapito (AM, CP, ed EU) fornite dal committente ed all'elenco delle aree EU2 riportato nell'allegato B alla delibera 384/17/CONS. Qualora non siano disponibili le informazioni sui volumi per zona di recapito, si potrà fare riferimento a: *i*) dati storici in possesso di PI, se il soggetto che avvia la procedura di gara è già un suo cliente; *ii*) migliore stima possibile sulla base delle informazioni disponibili, quali ad esempio l'ambito geografico di attività del cliente; *iii*) distribuzione nazionale della popolazione, come desumibile dall'Allegato 2 alla delibera n. 384/17/CONS. In ogni caso, si assume che vengano valorizzati al costo W_{apc} il doppio dei volumi sottesi alle aree EU2 con identica riduzione dei volumi delle aree EU1.

15. Qualora gli I_{gara} siano (in tutto o in parte) comuni a più prodotti nell'ambito della medesima offerta, i costi sono distribuiti sull'intera offerta.

La procedura di conduzione del test

16. La procedura di conduzione del test prevede che PI trasmetta all'Autorità le informazioni rilevanti entro 30 giorni a far data dal termine ultimo per la presentazione della relativa offerta. La documentazione trasmessa da PI include gli elementi necessari a valorizzare le componenti della formula del *test* e, ove opportuno, un *benchmark* di mercato.

¹ Tale valore è calcolato nell'ambito del procedimento di verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale.

17. Nel corso della valutazione dell'offerta, l'Autorità può richiedere a PI, o ad altri soggetti interessati, dati ed informazioni utili per l'analisi. In caso di mancato superamento del *test*, l'Ufficio competente informa il Consiglio e, successivamente, comunica a PI l'esito del *test*. Il *test* si intende comunque superato trascorsi 30 giorni dalla trasmissione dei documenti.

3 LA RECENTE EVOLUZIONE DEL QUADRO DI MERCATO E REGOLAMENTARE

18. Successivamente all'introduzione del test di replicabilità delle offerte di Poste Italiane, il settore dei servizi postali ha registrato un'evoluzione in termini di mercato e di regolamentazione.

19. Il settore, come è emerso *inter alia* dall'analisi dei mercati della corrispondenza, ha subito, negli ultimi anni, modifiche afferenti a fattori strutturali, quali la contrazione della domanda dettata dall'*e-substitution*, la maggiore concentrazione del mercato della corrispondenza e la riduzione della copertura diretta degli operatori alternativi.

20. I volumi totali dei servizi di corrispondenza, nel periodo 2017-2021, sono diminuiti del 30%, con una riduzione più significativa per gli invii rientranti nel servizio universale (quasi -50%), mentre quelli non universali sono diminuiti di circa il 18%.²

21. È diventata operativa, nel corso del 2021, l'acquisizione di Nexive da parte di PI, autorizzata dall'Agcm (con provvedimento n. 28497 del 22 dicembre 2020) previo parere della scrivente Autorità,³ il che ha innalzato il livello di concentrazione del mercato e contribuito a rafforzare il potere economico dell'*incumbent*.

22. La quota di mercato in ricavi di PI, fornitore del servizio universale postale, nel segmento della corrispondenza non universale è pari a circa il 90,9% nel 2022 (a fronte di 71,4% nel 2018), mentre il secondo operatore del mercato, Fulmine, ha una quota pari al 3,9% (nel 2018 il principale operatore concorrente era il gruppo Nexive con il 19,8% del mercato).⁴

23. L'estensione delle aree di recapito non replicabili dai concorrenti di PI (c.d. aree EU2), in termini di popolazione, è passata, negli ultimi cinque anni, dal 6% al 30,4% per la posta indescritta e dallo 0% al 10,2% per la posta descritta.⁵

24. È proseguito, inoltre, il processo di apertura del mercato dei servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada, con l'ottenimento da parte degli operatori dotati di licenza individuale speciale (acquisita ai sensi della delibera n. 77/18/CONS) dell'attestazione di conformità, a partire dalla fine

² Cfr. Relazione annuale 2022 sull'attività svolta e i programmi di lavoro dell'Autorità.

³ Cfr. delibera n. 680/20/CONS del 17 dicembre 2020.

⁴ Agcom, Relazione annuale 2019 e 2022.

⁵ Agcom, aggiornamenti annuali aree EU2 2017-2022.

del 2020, relativa ai corsi di formazione per gli addetti alla notifica rilasciata dal Ministero della Giustizia, che ha consentito alle imprese di offrire tali servizi al mercato.

25. Ciò ha dettato un'evoluzione della disciplina regolatoria, con l'adozione di una regolazione dell'accesso alla rete più stringente e obblighi più articolati in capo a PI, al fine di consentire, accanto ad una concorrenza di tipo *end-to-end*, infrastrutturale, una di tipo *access-based*, basata sull'utilizzo crescente della rete universale da parte degli operatori alternativi.⁶

26. In particolare, l'Autorità, nel 2020, ha individuato i mercati rilevanti dei servizi postali (delibera n. 589/20/CONS)⁷ e, nel 2022, ha accertato che in tali mercati PI detiene un significativo potere di mercato e, pertanto, ha imposto all'*incumbent* obblighi di accesso all'ingrosso alla rete, prevedendo diversi nuovi interventi regolamentari in materia di accesso (delibera n. 171/22/CONS del 30 maggio 2022).⁸

27. Gli obblighi imposti in capo a PI dall'Autorità, declinati agli artt. 2, 3 e 4 della citata delibera, sono stati definiti a partire dalle misure dell'*Antitrust* imposte con il provvedimento che ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra PI e Nexive⁹, integrandole al fine di renderle più attuali e maggiormente aderenti al contesto economico e di mercato.

28. Ai sensi della delibera n. 171/22/CONS PI ha, dunque, l'obbligo di offrire i seguenti servizi di accesso all'ingrosso:

- a) recapito della posta indescritta, nelle aree EU2 individuate dalla delibera n. 27/22/CONS, a condizioni economiche più vantaggiose rispetto a quelle vigenti per i clienti finali, ottenute scontando i prezzi al dettaglio (*retail*) dei costi commerciali (cosiddetto "*retail minus*");
- b) recapito della posta indescritta a data e ora certa con le caratteristiche tecniche della tracciatura e dei tempi certi di recapito, per almeno 4 milioni di invii annui¹⁰,

⁶ Si vedano le delibere nn. 51/22/CONS e 171/22/CONS.

⁷ In particolare, con la delibera n. 589/20/CONS, l'Autorità ha definito sedici mercati rilevanti, tutti di dimensione geografica nazionale, di cui quindici sono relativi a servizi di corrispondenza al dettaglio e uno è relativo ai servizi di corrispondenza all'ingrosso (*wholesale*); quest'ultimo include i servizi all'ingrosso offerti da PI agli altri operatori postali in forza di un obbligo imposto dalla regolamentazione di Agcom o di Agcm. Per maggiori dettagli sui mercati rilevanti si veda l'allegato A alla delibera.

⁸ L'analisi si basa su dati di mercato relativi al periodo 2016-2020, quindi antecedenti la fusione PI-Nexive (vedi *infra*).

⁹ Provvedimento n. 28497 del 22 dicembre 2020. Nell'autorizzare la concentrazione, l'Autorità Antitrust ha rilevato come, sottraendosi dal confronto concorrenziale il secondo operatore dotato di una rete end-to-end, si ricostituisce un monopolio di fatto; per questa ragione, l'AGCM ha ritenuto opportuno imporre a PI, *inter alia*, obblighi di accesso al fine di consentire agli operatori alternativi, indipendentemente dalla disponibilità di una rete di recapito, di accedere alla rete di PI a costi efficienti e a condizioni non discriminatorie.

¹⁰ In sede di prima sottoscrizione dell'offerta di cui al comma 2, è prevista la possibilità per gli operatori alternativi richiedenti di raggiungere la soglia minima di volumi nell'arco di due anni. In seguito, la soglia minima è considerata su base annua.

su base nazionale per un mix di aree eterogenee di recapito AM, CP e EU, con la previsione di una soglia minima del mix per le aree AM e/o CP pari al 10% dei volumi complessivamente affidati a PI su base nazionale. L'offerta presenta prezzi decrescenti sulla base di scaglioni di volumi crescenti;

- c) recapito della posta indescritta e descritta, a condizioni tecniche equivalenti a quelle dei servizi universali di invii multipli, per almeno 1 milione di invii annui, nelle aree EU2 definite da Agcom con la delibera n. 27/22/CONS. L'offerta è fornita a prezzi scontati del 5% rispetto ai prezzi dei servizi universali di riferimento (vigenti a gennaio 2021) e di uno sconto ulteriore pari alla prevista aliquota IVA;
- d) accesso fisico a 4.000 Uffici Postali per gli invii di posta raccomandata inesitati, a condizioni economiche orientate ai costi e in modo tale che i punti di accesso siano omogeneamente distribuiti sul territorio e l'accesso sia funzionale alla copertura effettiva degli operatori alternativi.

29. Inoltre, in capo a PI sono stati imposti: *i*) un obbligo di trasparenza delle condizioni di accesso all'ingrosso, in base al quale è tenuta alla pubblicazione delle offerte suindicate in una sezione dedicata ed agevolmente accessibile del proprio sito *web* ed è sottoposta all'approvazione preventiva da parte dell'Autorità delle condizioni economiche e tecniche delle stesse (art. 5, commi 1-5); *ii*) un obbligo di non discriminazione nell'applicazione delle offerte sia nei confronti dei terzi sia tra i terzi e le sue funzioni commerciali interne, società controllate, collegate e controllanti (art. 5, comma 6).

30. Le offerte predisposte da PI ai sensi della delibera n. 171/22/CONS sono state approvate, con alcune modifiche, dall'Autorità, nel febbraio 2023 con la delibera n. 30/23/CONS. Di seguito, si riporta una tabella con le condizioni economiche delle offerte di accesso alla rete che PI offre agli operatori alternativi (i prezzi dei servizi di recapito si riferiscono al primo porto di peso 0-20 gr.), che sono state pubblicate da PI sul proprio sito *web* in data 24 marzo 2023 e che sono entrate in vigore il 1° maggio 2023.¹¹

¹¹ Le offerte sono disponibili al seguente link:
<https://business.poste.it/professionisti-imprese/offerte-di-accesso-wholesale-per-gli-operatori-postali.html>

Tabella 1 – Offerte *wholesale* approvate

Tipologia di offerta <i>wholesale</i>	Prezzi¹²			
	Base (data certa)		Ora (data e ora certa)	
accesso alla rete di servizio universale per il recapito della posta indescritta nelle aree EU2 con prezzi “ <i>retail minus</i> ” <i>art. 2, co. 1, della delibera n. 171/22/CONS</i>	0,35 €		0,37 €	
accesso alla rete di servizio universale per il recapito della posta indescritta su base nazionale per un mix di aree eterogenee di recapito (soglia di accesso minima di 4 milioni di invii annui, in sede di prima sottoscrizione dell’offerta tale valore si può raggiungere nell’arco di due anni) <i>art. 2, co. 2, della delibera n. 171/22/CONS</i>	AM	CP	EU	
	0,19 €	0,26 €	0,33 €	
accesso alla rete di servizio universale per il recapito della posta indescritta e descritta nelle aree EU2, a condizioni tecniche equivalenti a quelle dei servizi universali degli invii multipli (soglia di accesso minima di 1.000.000 invii annui complessivi tra posta descritta ed indescritta) <i>art. 3 della delibera n. 171/22/CONS</i>	Posta indescritta			
	Intrabacino omologato	Extrabacino omologato	Intrabacino non omologato	Extrabacino non omologato
	0,37 €	0,41 €	0,39 €	0,43 €
	Posta descritta			
	Intrabacino¹³		Extrabacino¹⁴	
	2,41 €		2,57 €	
accesso fisico agli UP per la giacenza della posta raccomandata inesitata <i>art. 4 della delibera n. 171/22/CONS</i>	con <i>preadvising</i>		senza <i>preadvising</i>	
	0,90 €		1,00 €	

Fonte: elaborazione AGCOM

31. L’Autorità, con riferimento alla copertura degli operatori alternativi, con la delibera n. 27/22/CONS del 27 gennaio 2022, ha rivisto i criteri di individuazione delle aree EU2 e conseguentemente le aree che risultano non replicabili da parte delle imprese concorrenti di PI.

32. In particolare, l’Autorità ha rilevato la presenza di due tipologie distinte di operatori di consegna: *i*) gli operatori “nazionali”, presenti in più della metà delle regioni e che raggiungono individualmente una copertura in termini di popolazione nazionale pari ad almeno il 25% (si tratta degli operatori Fulmine Group, Sailpost e Mail Express Poste Private); *ii*) gli operatori “regionali”, presenti in non più di due o tre regioni e ciascuno con una copertura inferiore al 25% della popolazione nazionale.

33. L’Autorità, con la delibera citata, ha individuato le aree EU2:

¹² I prezzi riportati in tabella relativi ai servizi di recapito si riferiscono al primo porto di peso (0-20 gr.).

¹³ Spedizioni consegnate presso un Centro di Smistamento (CS) del FSU con destinazione all’interno del bacino di recapito del centro stesso.

¹⁴ Spedizioni consegnate presso un CS con destinazione verso tutto il territorio nazionale.

- per la posta indescritta, pari al 30,4% della popolazione, in base alla copertura aggregata degli operatori postali alternativi nazionali, che considera le aree coperte da almeno un operatore alternativo tra quelli che offrono, in maniera stabile e continuativa, servizi di recapito ad almeno il 25% della popolazione;
- per la posta descritta, pari al 10,2% della popolazione, in base alla copertura aggregata dei predetti operatori postali alternativi nazionali, inclusi quegli operatori, originariamente recapitisti per Nexive e che, pur attualmente contrattualizzati con PI, possono agire per conto proprio e/o di terzi.

4 I POSSIBILI AGGIORNAMENTI DEL TEST

34. Il vigente test di replicabilità (cfr. *supra* capitolo 2) opera in un mutato scenario di mercato e regolamentare caratterizzato (cfr. *supra* capitolo 3), rispetto al passato, da volumi in diminuzione, da un maggiore grado di concentrazione del mercato, da operatori con una diversa capacità di copertura del territorio nazionale, dall'offerta di nuovi servizi in concorrenza (servizi di notificazione a mezzo posta) e dalla presenza di un'offerta *wholesale* strutturata da parte dell'*incumbent*.

35. Tali nuovi elementi sono di seguito considerati ai fini dell'eventuale aggiornamento del test di replicabilità imposto in capo a PI.

36. Si ritiene necessario un aggiornamento anche della procedura di conduzione del test e di monitoraggio da parte dell'Autorità, alla luce di quanto emerso nella prassi applicativa. Appare, invero, opportuno chiarire la finalità del test: esso è indirizzato a rappresentare un presidio di monitoraggio e, dunque, di deterrente alla presentazione di offerte non replicabili dagli operatori alternativi, in conformità all'obbligo di parità di trattamento e non discriminazione a carico di Poste Italiane.

4.1 La soglia di applicazione del test

37. La soglia minima del valore a base d'asta per le gare ad evidenza pubblica o per un RDO è attualmente pari a 500 mila euro su base annua, superata la quale PI è tenuta a sottoporre a test la relativa offerta che intende presentare al committente pubblico o privato.

38. A tal riguardo, si rappresenta come il mercato sia caratterizzato da un maggiore grado di concentrazione, il che suggerisce l'opportunità di vigilare con sempre maggiore attenzione sulle dinamiche di mercato.



39. L'analisi dei dati relativi alle gare ad evidenza pubblica svolte nel periodo 2018-2021 (condotta sulle informazioni contenute nel database dell'ANAC, cfr. allegato B alla delibera n. 51/22/CONS) evidenzia come PI e Nexive (oggi parte del gruppo di PI) si siano aggiudicate l'87% delle gare nazionali, il 74% delle gare regionali e circa il 64% (vale a dire circa 2 gare su 3) delle gare locali. Queste ultime, peraltro, hanno registrato un valore medio pari a circa 450 mila euro. PI risulta altresì l'unico offerente per circa la metà di tutte le gare presenti, che rappresentano circa il 70% del valore di aggiudicazione complessivo.

40. Pertanto, appare opportuno ampliare il *range* di gare sulle quali verificare la replicabilità dell'offerta di PI e conseguentemente l'Autorità propone che il test sia svolto sulle offerte con valore superiore a 500.000,00 euro misurato come valore complessivo a base d'asta e non come valore annuo attualmente previsto.

Domanda 1): Si condivide la proposta dell'Autorità d'indicare la base d'asta di 500.000,00 euro complessivi quale soglia minima per l'applicazione del test, al fine di ampliare il numero di gare sottoposte al test di replicabilità rispetto alle regole vigenti?

4.2 Il perimetro merceologico: servizi di recapito inclusi nel test

41. I servizi inclusi nel test, allo stato attuale, comprendono il recapito di:

- invii multipli di posta descritta proveniente da flusso di stampa;
- invii multipli di posta descritta non proveniente da flusso di stampa;
- invii multipli di posta indescritta proveniente da flusso di stampa;
- invii multipli di posta indescritta non proveniente da flusso di stampa;
- avvisi di ricevimento relativi ai prodotti di posta descritta *business*.

42. A partire dalla fine del 2020 (cfr. capitolo 3), gli operatori concorrenti di PI offrono servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada. Anche tali servizi sono oggetto delle gare ad evidenza pubblica in esame.

43. Pertanto, appare opportuno chiarire che l'ambito di applicazione del test include anche tale tipologia di servizi di recapito di invii multipli di posta descritta.

44. Inoltre, si ritiene opportuna una semplificazione terminologica in merito alla tipologia di invii da sottoporre a test: che si tratti di invii provenienti o non provenienti da flusso di stampa, essi sono in ogni caso tutti soggetti al test.

Domanda 2): Si condivide la proposta dell'Autorità d'includere, tra i servizi di recapito di invii multipli oggetto di test, anche quelli relativi alle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada? Si



condivide la semplificazione terminologica sulla posta proveniente e non proveniente da flusso di stampa?

4.3 L'ambito geografico: modelli differenziati del test

45. Come visto in precedenza, i dati sulla copertura delle reti postali presenti in Italia hanno mostrato una distinzione netta tra operatori "nazionali" e operatori "regionali" in funzione del grado di estensione della infrastruttura di recapito. In alcune Regioni (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Toscana), la presenza di un congruo numero di operatori postali locali infrastrutturati porta ad una copertura, sia pure aggregata, prossima al 100% della popolazione regionale.

46. La metodologia di conduzione del test di prezzo, pertanto, potrebbe essere rivista in modo da adattare il test ad uno scenario competitivo che presenta condizioni differenziate a seconda che la gara abbia un'estensione nazionale o regionale. In tal senso, per tener conto del fatto che, in alcuni casi, la capacità competitiva degli operatori alternativi è maggiore in ambito regionale rispetto a quello nazionale (per la presenza di diversi operatori locali infrastrutturati), ai fini del test, appare preferibile adottare un duplice modello di ICE, con una percentuale di copertura diretta differenziata a seconda che la gara sia di tipo nazionale (es. lotto unico nazionale o gare nazionali divise in 2-3 lotti sub-nazionali) o regionale o provinciale. In particolare, la formula del test da applicare alle offerte di PI, presentate nell'ambito di gare e RDO regionali o sub-regionali svolte nelle regioni in cui gli operatori locali raggiungono una copertura integrale della popolazione, risulterebbe caratterizzata dall'ipotesi di copertura diretta dell'ipotetico operatore efficiente pari al 100%.

47. Dalle osservazioni preliminari formulate da alcuni operatori è, inoltre, emersa la proposta di modificare la metodologia di conduzione del test al fine di verificare la replicabilità con riferimento ai singoli prodotti (analisi *product-by-product* che considera separatamente i prodotti di posta descritta e quelli di posta non descritta e/o altri prodotti) e alle singole direttrici (analisi di replicabilità separata per le aree AM, CP, EU1 ed EU2). In tal senso, l'Autorità ritiene di confermare l'attuale impostazione del test per cui la distinzione per categoria di prodotto oppure per direttrice è tenuta in considerazione nella misura in cui le procedure di selezione già prevedano lotti differenziati per tipologia di prodotto o per direttrice.

Domanda 3): Si condivide l'orientamento dell'Autorità di prevedere test differenziati in base all'estensione territoriale della gara (nazionale e regionale/locale)?

Domanda 4): Si condivide l'orientamento dell'Autorità di confermare l'attuale impostazione del test per cui la distinzione per categoria di prodotto oppure per direttrice è tenuta in considerazione qualora le procedure di selezione prevedano lotti differenziati per tipologia di prodotto?

4.4 Le modalità applicative e la valorizzazione dei parametri di calcolo

4.4.1 Il modello per la stima dei costi dell'ICE

48. Il test adottato con la delibera n. 452/18/CONS utilizza il criterio *adjusted EEO* al fine di stimare i costi propri di recapito dell'ICE, vale a dire i costi unitari del recapito che l'ICE è in grado di replicare attraverso l'utilizzo della propria infrastruttura (R_{apc}). Tale criterio è stato ritenuto adeguato alla situazione dell'industria postale italiana e ha il vantaggio di utilizzare anche i dati contabili di PI già disponibili e certificati per la stima dei costi del concorrente.

49. La stima dei costi dell'ICE potrebbe essere operata, in alternativa, adottando il criterio dell'*Equally Efficient Operator* (EEO), che utilizza i costi dell'operatore dominante (incumbent) oppure il criterio del *Reasonable Efficient Operator* (REO), che utilizza i costi di un concorrente (cfr. allegato B alla delibera n. 165/18/CONS del 26 marzo 2018).

50. Il passaggio a un modello di costo di tipo REO non risulta praticabile in quanto esso comporta almeno due importanti criticità:

- l'assenza di obblighi di contabilità dei costi in capo agli operatori alternativi e, conseguentemente, di sistemi di certificazione di tali costi;¹⁵
- il vincolo per l'operatore *incumbent*, nella definizione dei prezzi al dettaglio, al livello dei costi di un altro operatore (il generico operatore alternativo assunto a riferimento per le verifiche di replicabilità), probabilmente sconosciuto allo stesso operatore *incumbent* così da risultare non proporzionato né aderente alla realtà di mercato.

51. Alla luce delle suesposte considerazioni, appare opportuno confermare il criterio *adjusted EEO* al fine di stimare i costi dell'operatore ICE.

¹⁵ Sebbene l'Autorità, ai sensi dell'art. 7, comma 3-*quater* del D.lgs. 261/99 abbia la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi postali le informazioni dettagliate in materia di contabilità risultanti dai sistemi di separazione contabile, attualmente, in base al suddetto articolo, l'obbligo vige solo in capo al FSU.

52. Inoltre, l’Autorità ritiene che i costi inclusi nel modello debbano essere valutabili e verificabili dall’Autorità e, pertanto, ritiene che PI debba fornire ogni informazione utile al riguardo.

4.4.2 Il costo di recapito dell’ICE

53. L’attuale test prevede, per quanto riguarda i costi di recapito nelle aree EU2 che l’ICE non raggiunge con la propria rete, la valorizzazione dei costi relativi alla posta indescritta, mentre non sono considerati i costi di recapito della posta descritta in quanto per tale tipologia di servizi è assunta la copertura integrale del territorio nazionale da parte dell’ICE e i costi di recapito dei servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada.

54. Avuto specifico riguardo alla posta indescritta, il test prevede in particolare che nelle aree EU2 non raggiunte dagli operatori concorrenti di PI (ossia circa il 30% della popolazione nazionale, ai sensi della delibera n. 27/22/CONS), “[i]l costo del recapito della posta indescritta che l’ICE non è in grado di replicare (W_{apc}) corrisponde al prezzo praticato da PI agli operatori alternativi ai sensi dell’art. 1, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS (tariffa di accesso wholesale); qualora tale riferimento non sia disponibile in quanto non sono stati conclusi accordi di accesso, al prezzo medio del servizio di recapito offerto da PI all’operatore alternativo per il recapito nelle aree non coperte (se l’unico servizio offerto da PI è la Posta Massiva, sarà utilizzata la tariffa corrispondente)” (cfr. punto 10 dell’allegato A alla delibera n. 452/18/CONS).

55. Tenuto conto che PI è obbligata, a partire dal corrente anno, a offrire i servizi di accesso alla rete (*wholesale*) (cfr. *supra* tabella 1) e che solitamente nelle gare o nelle RDO, il committente (pubblico o privato) richiede in prevalenza il recapito di posta indescritta unitamente a servizi a valore aggiunto, come ad esempio la certificazione della data e dell’ora di consegna, l’Autorità propone di valorizzare il parametro W_{apc} con i prezzi dell’offerta *wholesale* di PI relativi all’accesso alla rete di servizio universale per il recapito della posta indescritta nelle aree EU2 con prezzi “*retail minus*” - opzione “*Ora*” (data e ora certa).

56. Per quanto riguarda la posta descritta (incluse le notifiche degli atti giudiziari), invece, si assume che gli operatori concorrenti di PI raggiungono circa il 90% della popolazione nazionale (mentre in passato si è ipotizzata la copertura del 100% della popolazione) e pertanto risulta ora opportuno prevedere la valorizzazione del parametro W_{apc} anche con riferimento a tale tipologia di servizio, vale a dire il costo del recapito della posta descritta che l’ICE non è in grado di replicare.

57. Segnatamente, tenuto conto che è prevista un’unica offerta all’ingrosso da parte di PI per tale tipologia di invii e che l’ICE recapita in tutto il territorio nazionale, si propone di valorizzare il parametro W_{apc} con i prezzi dell’offerta *wholesale* di PI relativi all’accesso alla rete di servizio universale per il recapito della posta descritta nelle aree EU2, a condizioni tecniche equivalenti a quelle dei servizi universali degli invii multipli, nell’opzione “*Extrabacino*”.

58. L’inserimento nel perimetro del test di replicabilità dei servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada (cfr. par. 4.2) comporta l’esigenza di valorizzare, ai fini della conduzione del test di replicabilità, i costi di recapito di tali servizi per l’ICE, ossia di valorizzare il parametro R_{apc} considerando anche i costi delle comunicazioni connesse (mod. 23L, CAN e CAD).¹⁶

59. Inoltre, tenuto conto che per le notifiche a mezzo posta non vi è alcuna offerta all’ingrosso da parte di PI, per tale servizio si propone di valorizzare il parametro W_{apc} con i prezzi praticati da PI per i corrispondenti servizi universali.

4.4.3 Il costo orario della manodopera

60. Con riferimento al costo orario della manodopera, dalle tabelle pubblicate dalla Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali concernenti il “Costo medio giornaliero del lavoro per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali a decorrere dai mesi di settembre 2020, giugno 2021 e dicembre 2021” (Decreto direttoriale 29 del 16 aprile 2021) risulta che un portalettere (operaio di 5° livello) ha un costo annuo per le imprese postali private di 31.825,79 euro (dato in vigore da dicembre 2021). Inoltre, nelle tabelle si assume che le giornate lavorative annue siano 254. Pertanto, il costo medio giornaliero di un portalettere è pari a 125,30 euro.

61. Dal CCNL per imprese esercenti servizi postali in appalto (luglio 2020) risulta che la durata normale dell’orario di lavoro è di 40 ore settimanali (art. 14) che, ripartiti su 6 giornate, portano ad un orario giornaliero pari a 6 ore e 40 minuti.

62. Pertanto, in base ai dati ministeriali e del CCNL, il costo orario della manodopera per un portalettere di un operatore postale privato è pari a 18,80 €/ora.

63. Dai dati forniti dai principali operatori alternativi, risulta un costo orario dei portalettere compreso in un *range* che va da 14 €/ora e 19,5 €/ora. Quindi, il costo calcolato a partire dai dati delle tabelle ministeriali e del CCNL rientra nel *range* dei valori forniti dagli operatori.

64. Tutto ciò considerato, l’Autorità ritiene opportuno rivedere il costo orario del portalettere adottando il valore ottenuto utilizzando i dati delle tabelle ministeriali del CCNL (vigenti da dicembre 2021), pari a 18,80 €/ora.

4.4.4 La frequenza di recapito

65. In base all’attuale metodologia, la frequenza di recapito dell’ICE è di 2 giorni a settimana per le aree di recapito di tipo AM e CP e 1,5 giorni per le aree di tipo EU.

¹⁶ Per i costi di CAN e CAD si dovrà tener conto dell’incidenza percentuale dei due tipi di comunicazione registrata nel precedente anno solare, così come previsto dalla delibera n. 469/19/CONS.

66. Dall'analisi delle informazioni trasmesse dagli operatori alternativi è emerso che i principali operatori utilizzano, per tutti i servizi offerti (posta indescritta, descritta e notificazioni a mezzo posta) una frequenza di recapito che varia dai 3 ai 5 giorni a settimana nelle aree AM e CP; nelle aree EU, invece, recapitano con una frequenza che varia in un range da 1 a 5 giorni a settimana.

67. Con riferimento alla frequenza di recapito, l'Autorità nella delibera n. 199/21/CONS che ha concluso la verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2017, 2018 e 2019, aveva ritenuto ragionevole, per la definizione dell'operatore nello scenario in assenza di obblighi di servizio universale, una frequenza di recapito quotidiana nei comuni di Roma, Milano e Napoli (circa il 9% della popolazione nazionale), a giorni alterni nei comuni con densità di popolazione maggiore di 200 abitanti per kmq (circa il 67% della popolazione nazionale) e un giorno a settimana nei restanti comuni (circa il 25% della popolazione nazionale).

68. Tenuto conto delle informazioni fornite dagli operatori nonché delle valutazioni formulate dall'Autorità relative alla modellizzazione di un operatore ipotetico senza obblighi di servizio universale, l'Autorità propone di rivedere gli attuali valori e di utilizzare una frequenza di recapito di 3 giorni a settimana nelle aree AM, di 2 giorni nelle aree CP e 1,5 giorni nelle aree EU.

4.4.5 *Il margine di remunerazione dell'ICE*

69. In base a quanto fissato dall'attuale metodologia, per la valorizzazione del margine di remunerazione dell'ICE viene utilizzata la metodologia WACC e, in particolare, si fa riferimento all'ultimo valore approvato nell'ambito del procedimento di verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale.

70. Nell'ambito dell'ultima verifica svolta dall'Autorità per il costo netto relativo agli anni 2017, 2018 e 2019, è stata valutata l'ipotesi di utilizzare l'*Ebit Margin* (ovvero il margine sulle vendite del servizio) per la determinazione del profitto ragionevole in luogo del WACC; tuttavia, l'Autorità ha ritenuto opportuno confermare l'utilizzo del WACC.

71. Dal recente focus bilanci pubblicato dall'Autorità, risulta un valore medio dell'EBIT, per il periodo 2017-2021, pari al 5,6% se si considerano tutte le imprese (26) analizzate per il settore postale. Tale valore sale al 6,9% se si considerano solo le imprese del Gruppo Poste Italiane mentre si riduce al 3,2% considerando tutte le altre.

72. Alla luce di quanto sopra riportato, considerato che esistono differenti modalità di calcolo della remunerazione del capitale e tenuto conto che l'Autorità conduce un'accurata stima di tale valore nell'ambito del procedimento finalizzato alla verifica del costo netto del servizio universale, si propone di utilizzare come tasso di remunerazione del capitale nel test di replicabilità il valore adottato nella più recente annualità del costo netto del servizio universale verificata dall'Autorità.

4.4.6 L'aggiornamento dei parametri di calcolo

73. Al fine di assicurare l'aggiornamento dei valori dei parametri con le novità di mercato e regolamentari registrate nel tempo (ad es. nuovi prezzi approvati, nuove aree EU2), risulta opportuno porre a consultazione, per la valorizzazione dei singoli parametri necessari alla conduzione del test, l'utilizzo dei dati vigenti alla data di scadenza del termine per la presentazione dell'offerta e, in particolare:

- i prezzi contenuti negli ultimi listini pubblicati;
- i costi contenuti nel più recente documento di separazione contabile certificato dalla società di revisione e trasmesso all'Autorità;
- i costi della manodopera, come risultanti dal più recente decreto ministeriale avente ad oggetto la determinazione del costo medio giornaliero del lavoro per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali, previa comunicazione all'Autorità del relativo importo;
- le più recenti aree EU2, come pubblicate negli elenchi dell'Autorità per la quantificazione del grado di copertura dei servizi di recapito dell'ICE;
- il tasso di remunerazione del capitale adottato nella più recente annualità del costo netto del servizio universale verificata dall'Autorità.

Domanda 5): Si condividono gli orientamenti dell'Autorità relativamente alle modalità applicative del test e in particolare le proposte volte a:

- 1) confermare la metodologia adjusted EEO per la stima dei costi dell'operatore ICE (cfr. *supra* cap. 4.4.1);**
- 2) valorizzare i costi di recapito dell'ICE in base ai pertinenti prezzi retail e wholesale dei servizi di posta descritta e indescritta (cfr. *supra* cap. 4.4.2);**
- 3) utilizzare come frequenza di recapito 3 giorni a settimana per le aree AM, 2 giorni per le aree CP e 1,5 giorni per le aree EU (cfr. *supra* cap. 4.4.3);**
- 4) quantificare il margine di remunerazione del capitale in linea con la verifica del costo netto del servizio universale (cfr. *supra* cap. 4.4.4);**
- 5) aggiornare il valore dei parametri contenuti nel test sulla base dei dati vigenti alla data di scadenza del termine di presentazione dell'offerta (cfr. *supra* cap. 4.4.5)?**

4.5 L'attività di monitoraggio

74. Secondo l'attuale metodologia, PI è tenuta a trasmettere all'Autorità le informazioni per la conduzione del test entro 30 giorni dal termine ultimo per la presentazione dell'offerta. In fase di valutazione dell'offerta (che ha la durata di 30 giorni), l'Autorità può richiedere a PI, o ad altri soggetti interessati, dati ed informazioni utili per l'analisi. In caso di mancato superamento del test, l'Ufficio competente informa il Consiglio e, successivamente, comunica a PI l'esito del test. Il test si intende comunque superato trascorsi 30 giorni dalla trasmissione dei documenti.

75. Al fine di poter disporre di tutte le informazioni necessarie al monitoraggio dei risultati del test di replicabilità sulle offerte presentate in ambito di gare pubbliche o private e di rendere ancora più efficace l'attività di vigilanza, l'Autorità ritiene che Poste Italiane debba comunicare, entro il termine di 30 giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione dell'offerta, le seguenti informazioni:

- i dati utilizzati per la conduzione del test e il relativo risultato;
- la descrizione delle condizioni giuridiche, economiche e tecniche offerte (quali, ad esempio, valore economico e durata del contratto, singoli servizi e relativi volumi previsti, stazione appaltante, data di sottoscrizione del contratto, riferimenti della procedura selettiva estesa a più concorrenti);
- documenti originali (ad esempio bandi di gara, capitolati tecnici).

76. L'Autorità, inoltre, al fine di poter mantenere un archivio con i risultati dei test condotti, propone la realizzazione di un *database* da parte di PI, accessibile all'Autorità, in cui saranno raccolte le suddette informazioni.

77. Inoltre, tenuto conto che con l'abbassamento della soglia di applicazione del test aumenteranno le gare che dovranno essere sottoposte al test, si ritiene ragionevole effettuare, con cadenza semestrale, il monitoraggio delle offerte che sono state sottoposte al test di replicabilità. Tale attività sarà condotta d'ufficio, su base campionaria, ovvero su segnalazione dei soggetti interessati.

78. Infine, qualora dovesse accertare il mancato rispetto del principio di non discriminazione e parità di trattamento, l'Autorità comunicherà a PI la non conformità dell'offerta e valuterà la necessità di avviare la revisione delle condizioni di accesso o di ogni altra misura di tipo regolatorio.

Domanda 6): Si condividono le proposte dell'Autorità relativamente alla procedura di conduzione del test?