

Sintesi delle osservazioni alla consultazione pubblica (delibera n. 51/22/CONS) e valutazioni dell’Autorità.

Hanno partecipato alla consultazione pubblica Poste Italiane (di seguito “PI”), l’associazione Arel (di seguito “A.RE.L”), che rappresenta anche l’operatore Fulmine, l’associazione “Assopostale” e l’associazione “Xplor”.

Di seguito si riporta la sintesi dei contributi pervenuti.

Indice

Domanda 1): Si condividono i criteri per la valutazione del livello di concorrenza dei mercati dei servizi di invii multipli e singoli?.....	2
Domanda 2): Si condividono le conclusioni dell’Autorità sul livello di concorrenza dei servizi di consegna degli invii multipli in ambito nazionale?	9
Domanda 3): Si condividono le valutazioni dell’Autorità sul mercato <i>wholesale</i> ?	13
Domanda 4): Si condividono le valutazioni dell’Autorità sui mercati transfrontalieri?.....	14
Domanda 5): Si condividono le proposte dell’Autorità sui rimedi regolamentari?.....	15
• Considerazioni di carattere generale.....	15
• Misura 4 (Posta time retail minus)	20
• Misura 5 (Accesso per indescritta in aree omogenee – mix di aree AM, CP ed EU)	22
• Misura 6 (Accesso agli UP per la giacenza).....	23
• Misura 8 (Accesso ai servizi universali Posta Massiva e Raccomandata Smart a prezzo retail minus)	25
Domanda 6): Si condividono le valutazioni dell’Autorità sulle tariffe dei servizi universali?	29
• Considerazioni di carattere generale.....	29
• Posta Massiva	32
• Posta 4 Pro.....	33
• Postamail internazionale.....	33
• Posta 4 on-line, Raccomandata on-line	34
• Raccomandata internazionale	35
• Raccomandata Smart	36
• Raccomandata Pro	36
• Avviso di ricevimento retail, business e internazionale.....	38
• Pacco ordinario - Poste delivery standard (nazionale, internazionale e carnet)	39
Ulteriori considerazioni	44

Domanda 1): Si condividono i criteri per la valutazione del livello di concorrenza dei mercati dei servizi di invii multipli e singoli?

Le osservazioni degli Operatori

O.1. **Assopostale, A.RE.L. e Xplor** in generale condividono i criteri utilizzati dall’Autorità.

O.2. **Xplor** condivide quanto afferma l’Autorità circa il vantaggio competitivo di cui gode PI rispetto i concorrenti nel mercato a monte dei servizi di preparazione della posta (es. stampa, imbustamento, consolidamento), a causa dell’integrazione verticale con la società controllata Postel. Al riguardo Xplor osserva che l’acquisizione di Nexive da parte di PI di fatto ha determinato una posizione monopolistica di quest’ultima non solo nel mercato del recapito ma anche in quello a monte dei servizi di stampa ed imbustamento. A parere di Xplor, per attenuare il vantaggio di cui gode PI in quest’ultimo mercato si dovrebbero “separare i mercati” in sede di gara, ossia non dovrebbero essere consentite gare per *bundle* di servizi *upstream* e servizi di recapito o, quantomeno, dovrebbe essere previsto che per le gare il cui valore supera una certa soglia di fatturato non sia possibile per la stazione appaltante scegliere l’opzione del lotto unico (*bundle*).

O.3. Riguardo al livello e all’andamento delle quote di mercato, secondo **PI** non sarebbero stati considerati i due operatori “La Nuova Posta” e “Hibripost” con quote di mercato analoghe a quella dell’operatore “Mail Express”. Secondo la Società, inoltre, nell’analisi concorrenziale andrebbe adeguatamente valorizzata anche la presenza delle società ex partner di Nexive (il cui ruolo è stato già riconosciuto nell’ambito della delibera n. 27/22/CONS e che in alcuni casi – es. “CRC”, “Post&Service” e “Consorzio Olimpo” – già gestiscono direttamente significative commesse) e di altri operatori che avrebbero raggiunto livelli ragguardevoli di fatturato, anche rispetto alla clientela PA (es. “One Click– Poste Nazionali”, “Posta Express”, [omissis]). PI evidenzia, inoltre, che la disponibilità di offerte di servizi prioritari sul mercato è più ampia di quanto rappresentato nell’analisi, almeno stando ai servizi pubblicizzati da alcuni operatori (es. servizio di posta raccomanda prioritaria “Prima Posta Quick” commercializzato da Sailpost e rivolto alla clientela *retail* e *business*, servizio “Raccomandata Urgente” commercializzato da La Nuova Posta). PI rileva, poi, la mancanza di valutazioni in ordine alla sostituibilità dei servizi di raccomandata veloce con quelli offerti dagli operatori di corriere espresso, sebbene l’Autorità abbia in più occasioni (ad esempio nelle Relazioni Annuali), rilevato anche la presenza diretta di corrieri quali Hermes e Fedex sul mercato della corrispondenza. PI non condivide la distinzione del mercato degli invii singoli in due mercati merceologici distinti per gli invii singoli universali e non universali, in quanto ritiene che molti dei servizi offerti dai concorrenti siano diretti sostituti dei servizi universali. Per quanto riguarda la posta ordinaria non universale, la quota di Poste sarebbe ascrivibile principalmente ai ricavi di servizi di stampa e imbustamento della “Posta4online”, pertanto non sarebbe assimilabile ai servizi di recapito cui si riferiscono i dati degli altri operatori. PI, infine, ritiene discutibile la

scelta di rappresentare le quote esclusivamente in ricavi e non anche in volumi poiché ciò determinerebbe una sovrastima della sua quota di mercato.

O.4. Sullo stesso tema **A.RE.L** esprime alcuni dubbi in merito alle quote di mercato riportate nella figura 5 del documento sottoposto a consultazione. In particolare, la quota attribuita a Citypost¹ nel mercato della posta registrata ordinaria risulta superiore a quella di Fulmine, nonostante la copertura territoriale diretta sia nettamente inferiore a quella di quest'ultimo. Tale anomalia, secondo A.RE.L, potrebbe essere dovuta ad una incoerente classificazione dei volumi gestiti dagli operatori in *franchising*. Più precisamente, A.RE.L ritiene che sussista il rischio che siano stati considerati come invii multipli gli invii commercializzati singolarmente nelle agenzie che andrebbero più correttamente classificati come invii singoli.

O.5. **PI** non condivide le considerazioni dell'Autorità sulla presenza di economie di scala e di barriere all'ingresso nel mercato in quanto ritiene che non siano state rilevate pienamente le dinamiche di costo del settore postale e le differenze nei modelli di servizio degli operatori alternativi (OA) e del fornitore del servizio universale (FSU). Più specificamente, l'Autorità non avrebbe tenuto conto del fatto che gli OA non hanno una rete "fissa" da saturare poiché si avvalgono prevalentemente di fornitori esterni e, quindi, sono in grado di rimodulare le risorse impegnate nella propria rete in funzione dei volumi da recapitare che dipendono, a loro volta, dalle commesse che si aggiudicano; al contrario, il FSU non può modulare l'architettura della propria rete in funzione dei volumi (ad esempio riducendo la frequenza di recapito o eliminando tratte e servizi) in quanto per gli obblighi di servizio universale si sconta una rigidità dei costi ineliminabile che rende la rete strutturalmente "insatura". Per queste ragioni, a parere di PI, il calo dei volumi, pur rappresentando un fattore critico per l'industria postale nel suo complesso, penalizzerebbe maggiormente il fornitore del servizio universale rispetto agli operatori alternativi che, grazie all'organizzazione del lavoro più "flessibile", possono praticare prezzi più bassi di quelli di Poste Italiane. Inoltre, il FSU è obbligato a fornire il servizio in tutto il territorio a tariffe uniche su base nazionale, o al più suddivise in macro-aree territoriali (AM, CP e EU), che non riflettono il costo di fornitura e nel caso dei servizi di accesso alla rete i prezzi sono ancora più bassi di quelli del servizio universale. Per queste ragioni, secondo PI non sussisterebbero significative barriere all'ingresso nel mercato. A riprova di ciò PI osserva come il numero degli operatori, anche "licenziatari", continui a crescere costantemente e la redditività degli operatori alternativi (AO) sia in crescita, come emergerebbe anche dall'ultima rilevazione effettuata dall'Autorità sulle imprese attive nel settore postale. Secondo PI ciò mostra un evidente e innegabile miglioramento di tutti i principali risultati economico/finanziari di tali operatori, a riprova della loro capacità di adattamento ai cambiamenti del settore. Un'ulteriore riduzione delle barriere deriverebbe, poi, dalle modifiche al Codice degli Appalti che hanno eliminato i limiti quantitativi al subappalto e, pertanto, incidono positivamente sulla capacità di aggregazione degli operatori.

¹ L'operatore ha modificato la ragione sociale in "Sailpost" a partire da ottobre 2021.

O.6. Al riguardo **A.RE.L.** evidenzia che la necessità di disporre di una rete propria e di garantire la presenza continuativa sul territorio costituiscono barriere all'ingresso.

O.7. Secondo **PI** l'affermazione riportata nel documento sottoposto a consultazione, secondo cui "22. [...] il meccanismo prevalente di aggiudicazione delle gare, che attribuisce un punteggio tecnico maggiore agli operatori con una rete di recapito/giacenza più estesa, può rappresentare una barriera all'ingresso di tipo amministrativo in quanto penalizza gli operatori che non coprono l'intero territorio nazionale" mette in discussione un principio consolidato del Codice degli Appalti, in base al quale i servizi ad alta intensità di manodopera (come definiti all'art. 50 del Codice, e in cui rientrano i servizi postali) devono obbligatoriamente essere aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ossia attraverso una valutazione complessiva che tenga conto in misura prevalente della qualità del servizio (cui è legato il 70% del punteggio) e, solo in via residuale, del prezzo offerto (30%).

O.8. Quanto alla presenza di infrastrutture difficili da replicare, **PI** non condivide la scelta dell'Autorità di adottare le percentuali di rete non replicabili definite nella delibera n. 27/22/CONS e ritiene che l'analisi avrebbe potuto essere ampliata tenendo conto, ad esempio, del fatto che alcuni OA continuano a dichiarare coperture ben più ampie di quelle fornite all'Autorità e della possibilità di erogare i servizi di posta "prioritaria" registrati in collaborazione con i "corrieri". Relativamente alle reti di giacenza, **PI** chiarisce che gli ex punti di giacenza di Nexive non costituiscono parte della rete di Poste [omissis]. Tali punti, pertanto, sono nella piena disponibilità degli operatori alternativi. Anche per le reti di giacenza, poi, secondo **PI** l'analisi non sarebbe del tutto realistica (gli operatori oggetto di rilevazione disporrebbero di almeno 600 punti in più di quelli considerati) e, comunque, andrebbe ampliata per tenere conto della possibilità di utilizzare altre reti fisiche o soluzioni digitali (es. "ritiro digitale") e della presenza di molteplici reti di punti "retail" non censite dall'analisi (es. le reti degli operatori "Alfred Post", "Poste centrali", "Uniposte", "Posta Power").

O.9. Per quanto riguarda l'integrazione verticale, **PI** osserva di essere sottoposta, per effetto della normativa antitrust (art. 8 della l.287/1990), a vincoli ben più rigidi di quelli applicabili agli altri operatori che offrono i medesimi servizi a monte e a valle del recapito (es. Fulmine, Sailpost, Mail Express), a cominciare dall'obbligo di operare attraverso una società separata, con le conseguenti implicazioni in termini di trasparenza e di non discriminazione dei prezzi di trasferimento, obbligo che non sussiste in capo agli altri operatori.

O.10. In relazione al contropotere di mercato, a parere di **PI** anche i clienti *business* e, soprattutto, la Pubblica Amministrazione sono dotati di un elevatissimo contropotere di mercato in quanto tali soggetti esprimono tipicamente la propria domanda attraverso forme di confronto competitivo in cui definiscono autonomamente le caratteristiche del servizio ed i prezzi a base d'asta.

Le valutazioni dell'Autorità

V.1. L'Autorità condivide le considerazioni dell'Associazione Xplor sulla distinzione dei lotti per l'affidamento dei servizi di recapito e dei servizi a monte ed osserva che le nuove linee

guida in materia di gare ad evidenza pubblica redatte da Anac e Agcom contengono una chiara indicazione in tal senso per le stazioni appaltanti (art. 2.3)².

V.2. Per quanto riguarda il calcolo delle quote di mercato, si osserva che i dati relativi ad “Hibripost” e “La Nuova Posta” sono stati presi in considerazione. Coerentemente con le elaborazioni effettuate ai fini della redazione delle Relazioni Annuali dell’Autorità, si è tenuto conto dei principali operatori nazionali, inclusi quelli attivi nel segmento delle cartoline turistiche. Essendo l’analisi relativa al periodo 2016-2020, quindi ad un periodo antecedente all’acquisizione di Nexive da parte di PI ed all’entrata in vigore degli obblighi di accesso alla rete del fornitore del SU ai fini dell’autorizzazione della fusione, l’Autorità non ritiene necessario integrare la base dati ai fini dell’adozione del provvedimento finale. L’Autorità ritiene condivisibile, comunque, *pro futuro* la proposta di estendere le richieste dati ai principali operatori regionali.

V.3. Per quanto riguarda l’osservazione secondo cui PI non sarebbe l’unico fornitore di posta prioritaria in quanto Sailpost fornirebbe un servizio del tutto paragonabile, si osserva che il fatto che il servizio sia pubblicizzato sul sito dell’Operatore non implica necessariamente che esso sviluppi volumi considerevoli. In ogni caso, per il calcolo delle quote, l’Autorità ha utilizzato i dati forniti dagli operatori, inclusi dunque quelli forniti da Sailpost, dai quali risulta che l’operatore ha commercializzato servizi di posta registrata prioritaria negli anni 2019 e 2020, come rappresentato nella figura 5 del documento sottoposto a consultazione. Quanto all’osservazione di A.RE.L. sulla corretta classificazione dei volumi gestiti dagli operatori in *franchising*, a seguito di un approfondimento con l’operatore Sailpost, quest’ultimo ha chiarito che gli invii commercializzati singolarmente nelle agenzie appartenenti alla propria rete sono stati considerati invii singoli.

V.4. Circa i volumi di corrispondenza dei corrieri, si osserva che a partire dal 2020, in linea con quanto previsto dal Regolamento europeo sui pacchi transfrontalieri, sono considerati pacchi tutti gli invii di spessore superiore ai 20mm. Al riguardo si osserva che mentre nella Relazione annuale 2020 risultava ancora che *“Alcuni operatori hanno incluso tra i servizi di corrispondenza i dati relativi agli invii aventi uno spessore superiore a 20mm che, invece, secondo le previsioni del regolamento (UE) 2018/644 e in base al questionario inviato da questa Autorità, avrebbero dovuto essere inclusi tra i servizi pacchi”*, a partire dalla Relazione annuale 2021 i volumi e ricavi di tutti gli operatori sono stati attribuiti ai mercati della corrispondenza e dei pacchi in linea con le previsioni del Regolamento. In ogni caso, i corrieri che forniscono anche servizi di corrispondenza non rientranti nel SU (gruppo FEDEX/TNT e Defendini) hanno quote di mercato inferiori al mezzo punto percentuale (si veda Relazione annuale dell’Autorità per il 2021).

² “Linee guida Anac-Agcom per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali”, approvate con delibera ANAC n. 185 del 13/4/2022 e delibera AGCOM n. 116/22/CONS del 13/4/2022.

V.5. Sulle osservazioni di PI circa la scelta dell’Autorità di considerare due mercati separati, rispettivamente per gli invii singoli rientranti e per quelli non rientranti nel servizio universale, l’Autorità osserva, innanzitutto, che la definizione dei mercati rilevanti non è oggetto del presente procedimento, essendo gli stessi già stati definiti con la delibera n. 589/20/CONS. Si richiamano, pertanto, le argomentazioni allora utilizzate per definire due mercati distinti, che fanno leva sulla circostanza per cui l’offerta di servizi di invii singoli al di fuori dal servizio universale è marginale e non paragonabile, per condizioni del servizio, a quella universale. Dunque, non appare plausibile ritenere che un incremento contenuto, ma non transitorio, del prezzo di un servizio universale di invii singoli determini uno spostamento significativo della domanda verso l’offerta di servizi non universali. Tutto ciò porta a considerare i due servizi appartenenti a mercati merceologici distinti.

V.6. Sulla modalità di calcolo delle quote di mercato si osserva che la quantificazione in ricavi è quella più comunemente utilizzata; in particolare, si rileva che quando la rappresentazione viene effettuata su prodotti diversi, si preferisce tener conto delle vendite e delle quote sempre in termini di ricavi, poiché in questo modo la rappresentazione grafica rispecchia più fedelmente la posizione e la forza di ciascun fornitore³ sul mercato.

V.7. Quanto alle considerazioni di PI sull’insaturazione strutturale della rete derivante dagli obblighi di servizio universale, l’Autorità, pur rilevando una certa rigidità dei costi di PI, osserva che, proprio per ridurre l’onere del servizio universale in uno scenario di calo costante dei volumi di corrispondenza, sin dal 2015 la Società è stata autorizzata ad introdurre importanti modifiche nell’organizzazione e nella struttura della rete postale (es. recapito a giorni alterni, riorganizzazione della rete degli UP) e che, in ogni caso i maggiori costi derivanti dagli obblighi di servizio universale (OSU) sono compensati attraverso il finanziamento del costo netto.

V.8. A ciò si aggiunga che, a partire dal 2018, la Società ha intrapreso di propria iniziativa un piano di riorganizzazione del recapito denominato “Deliver 2022” che le ha consentito di conseguire importanti recuperi di efficienza a tutti i livelli della catena del servizio, valorizzando la rete universale (*“Il Piano Deliver 2022 è orientato a cogliere le opportunità di un mercato in profonda trasformazione, valorizzando la presenza capillare sul territorio come asset fondamentale di Poste, e puntando sull’innovazione di prodotto e di processo grazie alla trasformazione digitale”*⁴). In particolare, il piano era finalizzato a realizzare gli obiettivi di una ottimizzazione del trasporto, di una maggiore automazione dei processi di smistamento (es. macchine smistatrici uniche per lettere e pacchi) nonché l’adozione di un modello di recapito flessibile, tutti obiettivi che concorrono ad attenuare la rigidità dei costi. Il nuovo modello di recapito prevede la consegna congiunta di lettere e pacchi dell’*e-commerce* (c.d. “*Joint*

³ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell’applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza. (97 /C 372/ 03)

⁴ POSTE ITALIANE 2017-2019, “TRE ANNI DI OBIETTIVI, PROGETTI, RISULTATI RAGGIUNTI”, pag. 22

delivery”) e si basa due linee di recapito, una base e una *business*, ed è scalabile in funzione dei volumi. Come riportato dalla stessa Poste Italiane: “*Il modello risponde alle esigenze sia dei grandi clienti sia dei singoli utenti con un servizio puntuale e garantito attraverso una maggiore flessibilità operativa ed uno strutturale incremento dei livelli di servizio, grazie a un’offerta di prodotti arricchita da diverse soluzioni di consegna, tra le quali la consegna serale. È un modello economicamente efficiente, flessibile e scalabile, in quanto la linea business, che non opera sulla base di itinerari prefissati, ma si modella quotidianamente sulla base degli input dei clienti (con un modello operativo analogo a quello dei corrieri) è dimensionata in base ai volumi da consegnare*”⁵.

V.9. Con l’implementazione del piano Deliver 2022 la rete dei portalettere ha raggiunto livelli crescenti di saturazione: i pacchi consegnati dai postini da 35 milioni nel 2017 sono aumentati a 45 milioni nel 2018, a 52 milioni nel 2019 e a 74 milioni nel 2020; i ricavi per FTE da 60 mila euro nel 2017 sono aumentati a 62 mila nel 2018 e 64 mila nel 2019. Nel 2018, secondo quanto riportato nei documenti finanziari di PI, la crescita dei servizi dei pacchi ha compensato il calo strutturale dei servizi di corrispondenza.⁶

V.10. L’acquisizione di Nexive ha determinato ulteriori sinergie di costo nelle attività di recapito e ha contribuito a realizzare maggiori economie di scala con i volumi incrementali di corrispondenza (incremento del 21% per la posta indescritta, 19% per quella descritta e 9% per il *direct mail*).⁷

V.11. Le reti degli OA, pur essendo più scalabili per l’assenza degli obblighi di SU, scontano ugualmente gli effetti dell’insaturazione qualora i volumi gestiti siano al di sotto della scala minima efficiente.

V.12. In sintesi, contrariamente a quanto asserito da PI, in un mercato in declino, la presenza del fornitore del SU dotato di una rete storica capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale può rappresentare una barriera all’entrata per i potenziali nuovi entranti anche in considerazione del fatto che la rete non è replicabile ovunque.

V.13. In merito al punto 22 richiamato da PI, si chiarisce che l’Autorità non ha inteso mettere in discussione il fatto che la valutazione debba basarsi almeno per il 70% del punteggio sulla qualità ma ha evidenziato che se la valutazione della qualità si basa esclusivamente, o in misura prevalente, sulla disponibilità o meno di una rete di giacenza a discapito di altri requisiti e soluzioni possibili (come il doppio tentativo di consegna o la consegna programmata), la qualità diviene una barriera all’ingresso.

⁵ Vedi nota precedente, pag. 28.

⁶ PI, documenti finanziari vari (es. Capital market days, resoconti di gestione)

⁷ Idem, vedi nota precedente.

V.14. Si ribadisce la correttezza dell'utilizzazione delle percentuali definite con la delibera n. 27/22/CONS, in quanto tali percentuali sono state definite all'esito di un procedimento finalizzato proprio a determinare il grado di non replicabilità delle reti nazionali per la posta descritta e indescritta.

V.15. Quanto alle reti di giacenza va osservato che pur volendo accogliere le correzioni di PI al numero di punti fisici degli OA, la rete di prossimità del fornitore del SU, costituita dagli UP e dai c.d. "Punti Poste" non ha eguali: dai dati di PI risulta che il 94% degli italiani vive a 5 minuti di distanza da un punto di prossimità di PI (rete UP e punto poste).⁸

V.16. In merito alle considerazioni di PI sull'integrazione verticale, si osserva che la necessità di imporre obblighi specifici di trasparenza e non discriminazione in capo a PI trova giustificazione innanzitutto nel fatto che l'integrazione verticale nelle attività a monte da parte di una Società dotata di significativo potere economico nelle attività di recapito pone un problema concorrenziale che va presidiato per evitare che il potere detenuto nel mercato a valle possa divenire una leva per acquisire potere economico nel mercato a monte. Va altresì osservato che PI è l'unico operatore di recapito verticalmente integrato nelle attività a monte, ossia svolge direttamente sia le attività c.d. "upstream" di stampa, imbustamento, etc. sia quelle di recapito. Sebbene le due tipologie di attività siano riconducibili a due distinte società, si tratta pur sempre di società appartenenti allo stesso gruppo, di cui Poste Italiane, in qualità di capogruppo, ha le funzioni di direzione e coordinamento sulla controllata. Gli altri operatori di recapito, invece, ad esclusione di Nexive, non sono verticalmente integrati, ma possono stabilire rapporti di *partnership* commerciale con i consolidatori. Si tratta, tuttavia, di due modalità di integrazione ben diverse: l'integrazione verticale consente all'Operatore un maggior risparmio di costi (es. costi commerciali, di negoziazione, etc.) e una maggiore efficienza rispetto agli accordi commerciali.

V.17. Sul contropotere almeno per le gare più ampie (es. tre lotti nazionali) e/o di maggior valore va osservato che il potere dei committenti è controbilanciato dalla presenza di un numero esiguo di partecipanti e, in alcuni casi, di un unico operatore. Al riguardo si richiama quanto osservato da Consip nell'audizione con l'Antitrust (vedi provvedimento sulla concentrazione) circa il fatto che per le gare nazionali (es. tre lotti macroregionali), oltre a PI, sono in grado di partecipare solo Fulmine e Citypost.

⁸ Idem, vedi nota precedente.

Domanda 2): Si condividono le conclusioni dell’Autorità sul livello di concorrenza dei servizi di consegna degli invii multipli in ambito nazionale?

Le osservazioni degli Operatori

O.11. **Assopostale, A.RE.L. e Xplor** condividono le conclusioni dell’Autorità.

O.12. **A.RE.L.** osserva che la promozione della concorrenza si attua sia attraverso il mantenimento/sviluppo delle reti degli operatori alternativi, sia attraverso l’accesso ai servizi/rete dell’*incumbent*. **A.RE.L.** osserva, altresì, che la quota di PI è di oltre il 95% considerando gli invii multipli universali e non universali e che i prezzi di questi ultimi sono nettamente inferiori a quelli dei servizi universali anche aggiungendo l’IVA.

O.13. **Xplor** osserva che, dal punto di vista di chi offre servizi a monte (stampa e imbustamento), è importante che ci siano condizioni di accesso trasparenti. L’Associazione segnala, al riguardo, alcuni casi di gare distorsive della concorrenza, rappresentando il lotto unico per attività distinte una barriera per gli operatori a monte non verticalmente integrati (es. gara Acea, affidamento Consorzio di bonifica Piave di Montebelluna, affidamento ABC Napoli). L’Associazione sottolinea che su tali gare vi sono state anche segnalazioni dell’AGCM alle stazioni appaltanti rese ai sensi dell’art. 21 della legge n. 287/1990, che confermano l’effetto anti-competitivo. Da ultimo l’Antitrust si è espressa su una gara indetta da Acea⁹ riconoscendo come la scelta della stazione appaltante di non osservare l’obbligo di suddivisione in lotti previsto dall’articolo 51, comma 1, del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), sia “*suscettibile di limitare in maniera ingiustificata la concorrenza per il mercato in relazione all’affidamento dei servizi postali di stampa, imbustamento e recapito. Infatti, da un punto di vista merceologico, l’accorpamento (bundling) di servizi afferenti a diverse fasi della lavorazione dei plichi da spedire via posta, appare porsi in contrasto con la finalità, propria della normativa comunitaria relativa alle procedure ad evidenza pubblica, di favorire il più ampio accesso degli operatori economici al mercato delle commesse pubbliche, a prescindere dalla dimensione dell’impresa e dalla realizzazione di scelte strategiche di tipo strutturale. La previsione di un unico lotto funzionale, invero, ostacola in maniera ingiustificata la partecipazione delle imprese di dimensioni minori, non integrate verticalmente su tutta la filiera e non attive, se non limitatamente, nella erogazione dei servizi di recapito*”.

O.14. **PI** ritiene che la sua posizione, ancorché di significativo potere di mercato, non possa costituire una barriera all’ingresso per i concorrenti. PI non condivide, in particolare, l’affermazione secondo cui “*la posizione di quasi monopolio consente a PI di agire indipendentemente rispetto ai concorrenti e ai clienti, quindi, di fissare i prezzi dei servizi a livelli di quasi monopolio*” per le ragioni che seguono: i) l’Italia è uno dei pochi Paesi al mondo con la presenza di *competitor* che offrono

⁹ AS1822 – BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI STAMPA E RECAPITO DOCUMENTI ACEA ATO 5, pubblicato sul bollettino dell’Agcm n. 12 del 4 aprile 2022.

servizi di recapito (cd. “ultimo miglio”), alcuni dei quali operano su larga scala; *ii*) la domanda è estremamente concentrata in pochi grandi clienti, che esercitano un elevatissimo contropotere di mercato, potendo far leva sulle alternative offerte dagli operatori postali; *iii*) in moltissimi casi la domanda è veicolata attraverso gare ad evidenza pubblica, in cui le PP.AA. (comprese le *utility* municipalizzate sottoposte all’applicazione del Codice degli Appalti) definiscono basi d’asta inderogabili, solitamente più basse delle tariffe del SU; *iv*) il fenomeno del costante passaggio di volumi dal SU ai servizi non universali a prezzi più bassi; *v*) rispetto ai servizi universali (compresi quelli editoriali), il prezzo è rigidamente regolato, come dimostra il procedimento in esame. Inoltre, secondo **PI**, si dovrebbe tener conto del fatto che i servizi digitali sostitutivi esercitano una elevata pressione competitiva sulle spedizioni cartacee.

O.15. **PI** non condivide, poi, le valutazioni dell’Autorità sul fatto che operi in regime di monopolio nei mercati dei prodotti editoriali, del *direct mail* e della posta prioritaria. Quanto a quest’ultimo servizio si rimanda alle osservazioni di PI alla domanda n. 1. In relazione al *direct mail* PI osserva che: *i*) i principali operatori dispongono di un’offerta dedicata (es. Fulmine Group); *ii*) non vi sono questioni tecniche che determinerebbero difficoltà di ingresso nel mercato poiché le modalità di allestimento – in capo agli stampatori - sono comparabili a quelle di tutta la corrispondenza “*bulk*”; *iii*) il livello di prezzo basso si inserisce in uno scenario di mercato caratterizzato da un’elevata concorrenza da parte di altri mezzi di comunicazione più economici (digitale, stampa, tv, web); *iv*) nonostante il livello di prezzi del *direct mail* – i volumi del servizio postale si sono ridotti significativamente. Per quanto riguarda i prodotti editoriali, invece, per PI la valutazione è condivisibile solo se si riferisce al sistema delle compensazioni statali; non è condivisibile, invece, se si sostiene che gli operatori alternativi non possano offrire prodotti editoriali.

O.16. Quanto alla transizione da una concorrenza infrastrutturale ad una concorrenza basata sull’accesso, secondo **PI**, le evidenze empiriche dimostrerebbero che il mercato italiano continua a essere caratterizzato da una situazione del tutto peculiare in Europa, ossia un modello di concorrenza teoricamente misto, in cui la competizione “*end-to-end*” risulta ancora prevalente rispetto a quella “*access based*”. A tal riguardo PI osserva come, nonostante la disponibilità di una pluralità di servizi rivolti agli operatori, non si registra una domanda di servizi di accesso significativa da parte del mercato il che lascerebbe ipotizzare che gli operatori che si sono dotati di reti di recapito tendono a non smantellare la propria organizzazione, utilizzando le offerte di PI in misura residuale e a complemento dei propri servizi, nelle aree non coperte direttamente. PI ritiene che tale aspetto vada affrontato a livello di *policy* attraverso soluzioni che – una volta che si sia optato per il modello “*access based*” – non consentano agli operatori di variare continuamente la copertura (es. servendo aree sino ad allora definite come EU2) e di utilizzare l’infrastruttura di PI in una logica di “*cherry picking*”.

O.17. Relativamente all’IVA, **PI** non ritiene condivisibile qualificare l’esenzione IVA come un elemento distorsivo della concorrenza poiché tale regime fiscale sarebbe sostanzialmente neutro per il mercato (e al più negativo per PI, che non può detrarla nel caso degli acquisti afferenti ai servizi universali). Più nel dettaglio, PI osserva che, per quel che concerne la clientela PA e *business* (ivi

comprese quelle categorie che non possono detrarre l'IVA) e che acquistano invii multipli nell'ambito delle gare pubbliche, le valutazioni sono effettuate dalle stazioni appaltanti sempre al netto dell'IVA, inoltre, quasi sempre le basi d'asta, soggette a ulteriore ribasso, sono fissate a un livello più basso delle tariffe del SU (poste tipicamente al livello delle tariffe SU -18% circa, per "neutralizzare" l'effetto dell'IVA), ragion per cui non è possibile partecipare con i listini del Servizio Universale. Vi sarebbe, poi, da considerare che solitamente i servizi richiesti sono comunque non conformi alle offerte pubbliche di riferimento (es. si richiedono servizi aggiuntivi e SLA diversi da quelli del SU) e che anche laddove (in ipotesi residuali) PI dovesse offrire contemporaneamente servizi universali a complemento di quelli non universali, è tenuta ad applicare l'IVA sull'intera offerta. Dunque, se Poste – in teoria – dovesse offrire esclusivamente il SU a tariffe e condizioni standard, conformi alle offerte pubbliche di riferimento, l'offerta risulterebbe IVA esente ma non competitiva. Le stesse considerazioni valgono per la parte di clientela *business* costituita da professionisti e pmi che acquista invii singoli in quanto per tale categoria l'IVA risulta generalmente detraibile.

Le valutazioni dell'Autorità

V.19. In merito alle considerazioni di A.RE.L. e PI l'Autorità osserva che, nello scenario attuale, è compito del regolatore assicurare le condizioni necessarie per consentire agli operatori di transitare verso un modello *access based* senza imporre costi ingiustificati né ai concorrenti (es. necessità di de-infrastrutturarsi e perdita degli investimenti effettuati) né all'incumbent (es. *cherry picking*). È ipotizzabile che almeno nel breve e medio periodo il modello di concorrenza continuerà ad essere di tipo misto, con un ricorso gradualmente crescente alla utilizzazione della rete del fornitore del SU.

V.20. In merito alle considerazioni di Xplor si rimanda alla risposta alla D1.

V.21. In relazione alle considerazioni di PI sulla valutazione del grado di concorrenza, l'Autorità osserva che lo scenario di mercato delineato nel documento di consultazione è in linea con quello descritto dall'Agcm nel procedimento di autorizzazione della Fusione PI-Nexive. In particolare, l'Agcm osservava come: “[.....PI, come si potrà osservare dal posizionamento nelle varie attività interessate dall'operazione, resta saldamente l'operatore primario nell'offerta dei servizi postali considerata nel suo insieme. All'esito dell'operazione, la sua posizione di mercato risulterà dunque ulteriormente consolidata, assumendo, nel suo complesso, contorni di natura sostanzialmente monopolistica].

V.22. Con particolare riferimento agli invii multipli, nel medesimo procedimento Agcm si legge: “Sulla base di quanto comunicato dalla Parte, nelle attività concernenti i c.d. invii multipli, [...], all'esito dell'operazione PI consoliderà ulteriormente il suo primario posizionamento di mercato, con una quota superiore in media al 90% in volume e al 95% in valore. Tale scenario appare particolarmente pregiudizievole della concorrenza nella misura in cui le attività concernenti gli invii multipli rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza e rispetto alle quali si è registrato negli ultimi anni un aumento della pressione

competitiva, rappresentando di fatto uno degli ambiti di attività fondamentali per gli operatori alternativi.” Inoltre: “PI stima che nel 2019 la sua posizione nell’attività di pubblicità diretta per corrispondenza oscilli tra il [90-95]% e il [95-100]% in volume e tra il [90-95]% e il [95-100]% in valore, mentre il posizionamento di Nexive sia compreso tra il [1-5]% e il [1-5]% sia in volume che in valore. Pertanto, all’esito dell’operazione, anche in questo ambito PI si consoliderà quale primo operatore con una quota pari a circa al [95-100]% in volume e a circa il [95-100]% in valore”.¹⁰

¹⁰ Punti 33, 40 e 44 del Provvedimento Agcm n. 28497 del 22 dicembre 2020.

Domanda 3): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sul mercato *wholesale*?

In considerazione della stretta connessione tra le domande 3 e 5, le osservazioni ad esse relative sono trattate congiuntamente (cfr. *infra*, sintesi delle risposte alla domanda 5 e valutazioni dell'Autorità).

Domanda 4): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sui mercati transfrontalieri?

Le osservazioni degli Operatori

O.18. **Assopostale** condivide le valutazioni dell'Autorità.

O.19. **PI**, pur condividendo le valutazioni dell'Autorità, precisa che fra i costi che l'operatore d'origine deve sostenere per il recapito della posta transfrontaliera (corrispondenza e pacchi *outbound*) ci sono, oltre ai costi di terminazione, anche i costi relativi al trasporto internazionale, che negli ultimi anni hanno subito notevoli incrementi. PI ritiene, pertanto, che AGCOM avrebbe dovuto accogliere le richieste di incremento tariffario proposte per i prodotti transfrontalieri interessati da tale incremento dei costi.

Le valutazioni dell'Autorità

V.23. L'Autorità conferma le valutazioni sottoposte a consultazione. Quanto alle considerazioni di PI sui costi del trasporto e le tariffe dei servizi universali *outbound* si rimanda alle valutazioni sulla D.6.

Domanda 5): Si condividono le proposte dell’Autorità sui rimedi regolamentari?

- **Considerazioni di carattere generale**

Le osservazioni degli Operatori

O.20. **A.RE.L.** condivide la proposta d’introduzione di obblighi a garanzia di un corretto *level playing field* ma ritiene necessario che ci sia condivisione sulla definizione di Operatore alternativo (OA) infrastrutturato: secondo l’Associazione sono da intendersi “OA infrastrutturati” tutte le imprese che presentano i seguenti requisiti: *i*) sono in possesso di una propria rete di recapito diretta che copre almeno il 60% della popolazione e *ii*) offrono servizi al pubblico in modo continuativo. Quindi, secondo A.RE.L. non è sufficiente disporre del titolo abilitativo. Inoltre, non dovrebbero appartenere alla categoria di “OA” gli stampatori ed i consolidatori.

O.21. **A.RE.L.** ritiene che i contratti di accesso debbano avere una durata sufficientemente lunga per garantire il servizio di rivendita e prevedere il rinnovo tacito sotto il controllo dell’AGCOM. Inoltre, si dovrebbe prevedere un periodo di avvio (*ramp-up*) iniziale di almeno 2 anni per consentire agli OA di consolidare i contratti con i loro clienti. **A.RE.L.** sostiene che i prezzi di accesso debbano essere orientati ai costi e che i prezzi delle offerte di PI ai clienti finali debbano essere differenti per le aree EU1 ed EU2. Inoltre, le offerte di accesso dovrebbero essere sottoposte ad approvazione preventiva.

O.22. **Assopostale** ritiene che i rimedi proposti non siano in grado di ridurre in modo significativo le distorsioni concorrenziali nel mercato postale italiano. A tal riguardo, l’Associazione evidenzia che il divieto di ripostalizzazione per le notifiche a mezzo posta rappresenta una barriera all’ingresso per gli OA nell’unico settore ancora in crescita che potrebbe garantire loro una certa marginalità.

O.23. **Xplor** sottolinea la necessità di condizioni di trasparenza e controllo dei prezzi delle offerte *wholesale* per i clienti intermedi.

O.24. Secondo **PI** le proposte dell’Autorità sui rimedi regolamentari anziché razionalizzare e rendere coerente il quadro delle Misure, otterrebbero l’effetto di aumentare il grado di incoerenza in quanto propongono di inasprire sia gli obblighi di accesso alla rete di recapito (che presuppongono il passaggio a un modello di competizione “*access based*”) sia gli obblighi che tendono a favorire un maggior grado di infrastrutturazione degli operatori (es. accesso ai punti di giacenza di PI). Al contempo, estendendo tutte le offerte agli operatori non infrastrutturati e omogeneizzando le coperture dei diversi servizi, le già sottili differenze tra le offerte di accesso risultano ulteriormente appiattite, generando effetti distorsivi per la concorrenza. Gli obblighi proposti, inoltre, appaiono non proporzionati, specie se rapportati all’effettiva sussistenza di “*essential facilities*” (in particolare nelle aree del territorio in cui la rete di SU è già replicata e non solo “replicabile”), ciò vale per la posta indescritta, atteso che il 70% della rete postale non solo è replicabile, ma “replicata” (come rilevato da AGCOM nella recente delibera n. 27/22/CONS) quindi gli operatori non infrastrutturati che

volessero usufruire di servizi di recapito in aree AM, CP e EU1, avrebbero a disposizione, oltre alla rete di SU, altresì almeno una delle reti degli operatori alternativi; ciò vale a maggior ragione per la posta descritta, atteso che per questo servizio la componente “replicata” si attesta ad almeno il 90%.

O.25. **PI** nutre, altresì, alcune perplessità in ordine alla legittimità (o quanto meno all’opportunità) di un intervento regolamentare che incida profondamente su obblighi definiti nel contesto di un procedimento *antitrust* (Procedimento AGCM C12333) disciplinato da una norma “speciale” (art. 75, commi 1, 2 e 3, del DL 104/2020), senza tenere in considerazione le esigenze di sostenibilità degli obblighi posti in capo al FSU.

O.26. **PI** rileva una contraddizione tra le Misure proposte in materia di accesso e quelle tariffarie in quanto queste ultime, negando gli aumenti ai prezzi dei servizi di invii multipli maggiormente esposti alla concorrenza, riducono il margine tra tariffe *wholesale* e tariffe *retail*.

O.27. **PI**, inoltre, non condivide le conclusioni dell’Autorità riportate ai punti 52, 53 e 54 del documento di consultazione, ritenendo che un’equiparazione tra operatori infrastrutturati e non potrebbe condurre a una serie di gravi distorsioni del mercato, ponendosi in contraddizione con l’obiettivo – assolutamente condivisibile e condiviso – “*di rendere tra loro coerenti i diversi servizi wholesale attualmente disponibili*” e non considerando che, anche per effetto delle Linee Guida ANAC in materia di servizi postali e delle numerose segnalazioni dell’AGCM, le gare per l’assegnazione di servizi a valle e a monte del recapito sono di norma separate da quelle del recapito; ne deriva che non ha alcun fondamento la proposta di consentire agli operatori non infrastrutturati (sostanzialmente coincidenti con i *service* di stampa) di competere anche sul segmento del recapito. Secondo **PI**, rendere disponibili tutte le offerte *wholesale* indistintamente a tutti gli operatori penalizza chiaramente le aziende che hanno fatto maggiori investimenti; non solo, sostenere che le offerte di **PI** debbano risultare replicabili non solo da parte degli operatori infrastrutturati ma anche da parte degli operatori non infrastrutturati, implica l’impossibilità per **PI** di competere efficacemente con gli operatori infrastrutturati. Secondo **PI**, quindi, occorre, da un lato, valorizzare gli *effort* degli operatori che investono e, dall’altro, definire rimedi che equiparino **PI** a operatori “efficienti”.

O.28. **PI** osserva che l’Autorità non ha analizzato la sostenibilità economica delle modifiche proposte, né ha valutato la domanda effettiva degli OA per tali servizi *wholesale*.

O.29. **PI** non condivide la proposta d’introdurre un obbligo di trasparenza a proprio carico, consistente nella pubblicazione annuale, per tutti i servizi di accesso alla rete, di un’offerta di riferimento che indichi le condizioni di accesso e le caratteristiche tecniche ed economiche dei servizi e nel controllo dei prezzi dei servizi di accesso *wholesale*, per cui le offerte di riferimento dovrebbero essere sottoposte ad autorizzazione preventiva dell’Autorità prima della loro pubblicazione. Sul primo punto **PI** ritiene che, fermo restando il pieno rispetto del principio di non discriminazione, sia sufficiente la pubblicazione sul proprio sito della disponibilità delle offerte, con possibilità di richiedere informazioni al commerciale di riferimento, come già attualmente avviene; ciò anche in ragione del basso livello della domanda relativa a tali servizi. Quanto all’obbligo di controllo dei

prezzi, PI ritiene che la possibilità di un intervento *ex post* dell'Autorità in caso di controversie con gli operatori risponda adeguatamente alle esigenze espresse, senza necessità di introdurre un obbligo di verifica *ex ante*.

O.30. Infine, PI chiede di modificare la disciplina del test di replicabilità, come già previsto nella delibera n. 27/22/CONS (si vedano i punti V.24: “...*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 molteplici operatori regionali infrastrutturati), ai fini del test, nell'ambito dell'analisi del mercato dei servizi di corrispondenza, si potrebbe adottare un duplice modello di “ipotetico concorrente efficiente” (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 di estensione geografica inferiore (es. 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 in Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Toscana, dovrebbe assumere l'ipotesi di copertura diretta dell'ipotetico operatore efficiente pari al 100%*”).

Le valutazioni dell'Autorità

V.24. L'Autorità condivide le considerazioni di PI e A.RE.L. circa la necessità di declinare l'offerta di accesso alla rete del fornitore del SU in funzione del grado di infrastrutturazione degli OA e che il quadro regolamentare, in linea con le misure *Antitrust*, preveda un *set* di obblighi che valorizzino gli investimenti infrastrutturali degli operatori.

V.25. Per quanto riguarda la trasparenza delle condizioni di accesso *wholesale*, l'Autorità, in linea con l'orientamento già espresso, ritiene che per una maggiore tutela dei concorrenti di PI, in modo particolare degli operatori di minori dimensioni, sia opportuno confermare in capo a PI l'obbligo di pubblicazione delle offerte *wholesale* in una sezione dedicata ed agevolmente accessibile del sito *web* nonché l'obbligo di approvazione preventiva da parte di Agcom delle condizioni economiche e tecniche delle stesse. Più precisamente, PI dovrà comunicare all'Autorità le condizioni tecniche ed economiche di accesso *wholesale* con un preavviso di 60 giorni rispetto alla data prevista di pubblicazione. Ove l'Autorità riscontri la non conformità alla normativa vigente, comunica a PI i propri rilievi entro 30 gg. dal ricevimento della proposta da parte di PI.

V.26. In caso di controversie in materia di accesso alla rete, in coerenza con l'orientamento seguito dall'Autorità (ad esempio nella delibera n. 553/18/CONS in materia di restituzione degli invii) si applicheranno le disposizioni di cui al titolo II del Regolamento approvato con delibera n. 449/16/CONS in materia di controversie nel settore delle comunicazioni elettroniche, con l'attribuzione della competenza al Consiglio dell'Autorità, ai sensi dell'art. 34, comma 2, della delibera n. 223/12/CONS, come modificata ed integrata da ultimo dalla delibera n. 413/21/CONS, recante il “Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”.

V.27. L’Autorità condivide le considerazioni di A.RE.L. relative alla previsione di un *ramp-up* nei contratti di accesso, vale a dire accordare agli operatori richiedenti, in via di prima approvazione dell’offerta, di raggiungere la soglia di volumi nell’arco di due anni invece che di un anno (c.d. *ramp-up*). L’Autorità condivide, altresì, la proposta di prevedere il rinnovo tacito dei contratti di accesso.

V.28. Quanto all’osservazione di Assopostale secondo cui il divieto di ripostalizzazione per le notifiche di atti giudiziari costituirebbe una barriera all’ingresso, si osserva che, in base alle nuove Linee guida Anac-Agcom, la stazione appaltante può conferire all’affidatario un mandato per la postalizzazione degli invii diretti alle aree in cui non vi è copertura diretta (art. 12.6)¹¹.

V.29. In merito ai dubbi espressi da PI sulla legittimità di un intervento regolamentare dell’Autorità su obblighi definiti nel contesto di un procedimento *antitrust* si osserva che, data la natura delle due Istituzioni e dei compiti ad esse affidate, l’intervento dell’AGCM non preclude ulteriori iniziative regolamentari volte a garantire condizioni di accesso più vantaggiose per gli operatori alternativi. Le misure comportamentali prescritte da Agcm nel provvedimento autorizzatorio, elaborate, peraltro, come espressamente riportato nel provvedimento medesimo, su proposta di PI, sono volte ad evitare che l’operazione di concentrazione PI-Nexive produca effetti negativi nell’immediato, nelle more di una definizione di regole di accesso alla rete dettagliate da parte di questa Autorità. Si richiama, al riguardo, quanto recato nel Provvedimento di autorizzazione della concentrazione (punto 157): *“Resta ferma l’eventualità di un futuro intervento di natura regolamentare che garantisca un accesso alla rete di PI a condizioni tecniche, economiche o giuridiche più vantaggiose per gli operatori alternativi e la conseguente possibilità di una maggiore concorrenza nei servizi postali, indipendentemente dalla sostenibilità dell’operazione di concentrazione in esame”*.

V.30. Quanto alle considerazioni di PI sulla coerenza logica, sulla proporzionalità e sulla legittimità delle proposte dell’Autorità di modifica/integrazione delle Misure definite dall’Agcm (Procedimento AGCM C12333) si osserva quanto segue.

V.31. Considerato che nell’attuale scenario di mercato - caratterizzato da volumi di corrispondenza in costante calo e da un aumento dei costi delle materie prime – gli investimenti infrastrutturali risultano viepiù rischiosi, come osservato nel documento sottoposto a consultazione, è verosimile ipotizzare che gli operatori in futuro tenderanno a fare sempre più ricorso alla rete di recapito del fornitore del SU. Ciò non può implicare, tuttavia, il passaggio immediato ad un modello di operatore di rete unico. Compito dell’Autorità è quello di

¹¹ *“Le stazioni appaltanti possono suddividere l’oggetto dell’affidamento in più lotti di recapito distinti in base ad aree omogenee di territorio, con estensione massima regionale, al fine di favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici. La stazione appaltante provvede alla postalizzazione dell’eventuale quota residuale di invii che ecceda l’ambito territoriale come precedentemente definito, inclusi gli atti da notificare all’estero, anche mediante conferimento di mandato speciale all’affidatario”*.

assicurare agli operatori che hanno sostenuto ingenti investimenti in reti proprietarie la possibilità di continuare a recuperarli attraverso la fornitura di servizi su quelle reti, almeno finché il loro modello di *business* risulti sostenibile. Nel contempo, l’Autorità deve garantire agli operatori con dotazioni infrastrutturali minori e ai nuovi entranti la possibilità di ricorrere alla rete del fornitore del SU per offrire servizi alla clientela finale, allargando così l’offerta complessiva di servizi di corrispondenza, anche mediante il ricorso a modelli di *business* non più basati sulla concorrenza *end-to-end*. In sintesi, è necessario stabilire un *set* di servizi di accesso adeguato alle diverse tipologie di operatore, in funzione dei diversi modelli di *business* e del grado di rischio d’impresa assunto, che sono differenti e variegati nell’attuale contesto di mercato.

V.32. Modalità di accesso alla rete del fornitore del SU uguali per tutti gli operatori avrebbero effetti negativi perché impatterebbero diversamente sugli operatori infrastrutturati e non. Per i primi il prezzo di accesso deve, da un lato, consentire di formulare offerte replicabili e, dall’altro lato, incentivare lo sviluppo della rete di recapito. Viceversa, per i secondi l’accesso è solo uno sconto sulla postalizzazione, che non incentiva certamente l’ampliamento della loro rete di recapito, a cui peraltro non sono interessati. Ancora, mentre per i primi l’accesso è tanto più utile quanto più è selettivo (prezzi regolati applicati ai soli CAP in cui non riescono a recapitare), per i secondi la selettività è invece irrilevante, perché postalizzano sulla rete del fornitore del SU invii destinati anche in zone AM e CP.

V.33. D’altra parte, la permanenza di un modello di concorrenza mista, *end-to-end* e *access based*, almeno nel medio periodo, è non solo verosimile ma anche auspicabile; in linea di principio, infatti, un sistema di concorrenza mista, con la presenza di operatori infrastrutturati, è preferibile ad una concorrenza basata sulla pura rivendita di servizio (c.d. “*reselling*”), vale a dire con operatori senza infrastruttura che si limitano a rivendere servizi accedendo alla rete del fornitore del SU. Questo modello, infatti, consente ai consumatori di beneficiare della maggior efficienza delle offerte degli operatori infrastrutturati.

V.34. In sintesi, le misure di accesso dovrebbero essere articolate in due principali tipologie: *i*) misure rivolte agli operatori infrastrutturati che hanno un modello di *business* basato su una concorrenza *end-to-end* per consentire loro di completare la copertura del recapito nelle aree non contendibili (EU2); *ii*) misure rivolte agli altri operatori che vogliono intraprendere un modello di *business* basato su una concorrenza di tipo *access based* per consentire loro di formulare offerte di servizi utilizzando l’accesso alla rete del fornitore del SU.

V.35. Considerato che le misure di accesso recate nel provvedimento dell’Agcm n. 28497 sono ispirate ai sopraesposti principi regolatori e che nell’ottica di assicurare certezza regolamentare al mercato, l’Autorità ritiene che sia proporzionato porsi in continuità con l’impianto delle citate misure *antitrust*, integrandole e adattandole ai più recenti sviluppi del contesto di mercato e regolatorio (es. delibera n. 27/22/CONS su aree EU2). In definitiva, come sarà illustrato in modo dettagliato nel seguito, l’Autorità ritiene necessario, nell’ambito del

proprio intervento regolamentare, implementare le misure imposte dall'Antitrust, ove necessario integrandole in ragione delle sopravvenienze normative, regolamentari e del mutato contesto di mercato.

V.36. Sulla modifica del test di replicabilità l'Autorità condivide in linea di principio la considerazione di PI e chiarisce che a valle della conclusione del presente procedimento sarà avviato un procedimento volto alla eventuale modifica della metodologia di conduzione del test al fine di renderlo adatto ad uno scenario competitivo che presenta condizioni differenziate a seconda che la competizione si svolga a livello nazionale o regionale.

- **Misura 4 (Posta time retail minus)**

Le osservazioni degli Operatori

O.31. **A.RE.L.** sostiene che le aree EU2 definite con la delibera n. 27/22/CONS debbano essere le stesse sia per la posta indescritta sia per la posta descritta, in quanto ritiene che il grado di replicabilità sia il medesimo per le due tipologie di invii.

O.32. Secondo **PI**, una modifica da parte dell'Agcom della misura 4 non sarebbe legittima in quanto l'Autorità non ha il potere di intervenire sull'obbligo di accesso a un servizio "*retail*" di derivazione *antitrust* (non previsto come rimedio regolamentare *ex-ante*), come espressamente riconosciuto dalla stessa Autorità. **PI** evidenzia che, pur in presenza di un *pricing* dedicato, non si tratta di un vero e proprio servizio "all'ingrosso", né tantomeno di un servizio di accesso alla rete. Il servizio in esame, infatti, presenta caratteristiche tecniche identiche al servizio "*retail*", sia sotto il profilo dei punti di accettazione, (essendo consentita anche la spedizione da un unico CMP, senza alcun effetto sul prezzo applicato), sia sotto il profilo del logo apposto nella zona affrancatura e sul conseguente regime giuridico di responsabilità (essendo inserito unicamente quello di Poste Italiane). Secondo **PI**, quindi, non si tratterebbe di un servizio di accesso alla rete come disciplinato dalla delibera AGCOM n. 384/17/CONS e, in quanto tale, la Misura in esame si distinguerebbe sia dalla Misura 5 sia dalla Misura 8.

O.33. Ciò premesso, **PI** non condivide quanto sostenuto da AGCOM al punto 68 del documento di consultazione, né sotto un profilo strettamente giuridico, né in termini di efficacia della strategia regolamentare. Dal punto di vista giuridico, infatti, **PI** ritiene che AGCOM non possa estendere l'ambito di applicazione di una Misura *antitrust*, che incide non già, come detto, su un servizio di accesso alla rete di **PI**, ma sull'accesso a un servizio *retail*. Tale rimedio non rientra tra le misure adottabili da AGCOM; tant'è che la delibera n. 384/17/CONS ha escluso obblighi di accesso a un servizio *retail* di **PI**, ritenendo sufficiente il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione e prevedendo, invece, come rimedi regolamentari, unicamente l'obbligo di accesso alla rete e il test di replicabilità (poi disciplinato in dettaglio con la delibera n. 452/18/CONS). Secondo **PI**, quindi, la Misura in esame non può essere modificata (o quanto meno inasprita) attraverso un intervento regolamentare *ex-ante*.

O.34. Anche nel merito, inoltre, tale scelta non appare condivisibile in quanto l'assoluta sovrapposizione delle coperture geografiche di tale offerta e di quella prevista dalla Misura 8 renderebbe di fatto inutile (almeno per la posta indescritta) quest'ultima. Posto che già oggi sussiste un elevatissimo grado di sovrapposizione tra le due offerte (Misure 4 e 8), la proposta di AGCOM farebbe sì che l'offerta Posta Time – a parità di copertura – risulti significativamente più conveniente di quella cd. “integrativa” della Misura 8. Considerato che entrambe sono accessibili sia da operatori infrastrutturati sia da operatori non infrastrutturati, l'offerta Posta Time EU2 è più conveniente in termini di *i*) prezzi (specie a parità di punti di spedizione), *ii*) soglia d'accesso (sostanzialmente inesistente (30.000 invii annui) e, *iii*) disponibilità della rendicontazione compresa nel prezzo. Anche in questo caso, quindi, le modifiche proposte dall'Autorità renderebbero di fatto ridondante la misura c.d. integrativa relativa alla posta indescritta.

O.35. **PI**, piuttosto, ritiene utile ipotizzare una razionalizzazione del quadro di obblighi, che vada nella direzione della “specializzazione” delle varie offerte. Sotto questo profilo ritiene che l'assetto più opportuno sia rappresentato da due sole offerte *wholesale* di posta indescritta: *i*) la prima, corrispondente all'attuale Misura 5, rivolta agli operatori postali di recapito (cd. infrastrutturati); *ii*) la seconda coincidente con l'attuale Misura 8, rivolta agli operatori non infrastrutturati.

O.36. Pertanto, **PI** ritiene auspicabile il superamento dell'obbligo di offerta Posta Time EU2. In via subordinata **PI** chiede che sia rivista la lista CAP dell'offerta Posta Time EU2, in modo che (fermo restando il limite del 25%) sia composta esclusivamente da CAP EU2, come recentemente individuati da AGCOM ed evitare che esso sia reso disponibile in aree “EU1” (in cui sono presenti operatori concorrenti).

Le valutazioni dell'Autorità

V.37. Con riferimento all'ambito geografico di applicazione della Misura 4, l'Autorità conferma quanto proposto nel documento sottoposto a consultazione, ossia che la stessa debba essere disponibile nelle aree EU2 definite dalla delibera n. 27/22/CONS, corrispondenti a circa il 30% della popolazione. Questa percentuale, infatti, riflettendo lo scenario di mercati che si è determinato a seguito della fusione, è quella più favorevole agli operatori alternativi e quindi può stimolare in maggior misura la concorrenza infrastrutturale.

V.38. A ciò si aggiunga che l'integrazione della Misura 4, nella parte in cui essa pone obblighi di accesso, con la precisazione della sua applicazione ai sensi e per gli effetti di cui alla delibera n. 27/22/CONS si pone in linea di continuità con integrazioni già disposte da Agcm su parere di Agcom e costituisce naturale applicazione di norme sopravvenute (in ragione del mutato contesto economico e di mercato), difettando, del resto, nella Misura in questione un riferimento ad una delibera Agcom *ad hoc* e dovendosi quindi ritenere mobile il relativo rinvio.

V.39. In sintesi, nelle aree EU2 definite con la delibera n. 27/22/CONS, PI ha l'obbligo di fornire agli operatori alternativi un accesso all'ingrosso per il recapito della posta indescritta a

condizioni più vantaggiose rispetto a quelle praticate ai clienti finali, ottenute scontando i prezzi al dettaglio dei costi commerciali (retail minus).

- **Misura 5 (Accesso per indescritta in aree omogenee – mix di aree AM, CP ed EU)**

Le osservazioni degli Operatori

O.37. **A.RE.L.** chiede di estendere la Misura anche alla posta descritta. Inoltre, il Consorzio chiede che la misura consenta lo sviluppo delle reti degli OA infrastrutturati senza dover rinunciare a coperture operative per poter accedere all’offerta.

O.38. **Assopostale** sostiene che la soglia di accesso sia troppo elevata.

O.39. **PI** fa presente di aver interpretato la Misura in senso particolarmente favorevole agli operatori concorrenti in sede di attuazione, sotto almeno due profili: in primo luogo, adottando una definizione di operatori “infrastrutturati” non ancorata a soglie quantitative di copertura, ma solo alla disponibilità di un’offerta di servizi di recapito e al rispetto della normativa regolamentare di riferimento in materia di tutela dell’utenza (in altri termini, la definizione di operatore “infrastrutturato” comprende tutti gli operatori attivi nel recapito indipendentemente dal livello di copertura e dal modello operativo/giuridico prescelto); in secondo luogo, adottando una definizione di aree omogenee che non si riferisce ad intere regioni (come originariamente previsto in sede di definizione nell’offerta) ma consente la spedizione di un *mix* di destinazioni tariffarie molto sbilanciata verso le aree EU2 [*omissis*]. Secondo **PI**, quindi, l’estensione degli obblighi di accesso agli operatori non infrastrutturati è ridondante, essendo stato definito a monte un principio che evita il rischio paventato dall’Autorità.

O.40. **PI** evidenzia che qualora le proposte sottoposte a consultazione dovessero essere approvate, le offerte della Misura 5 e della Misura 8 finirebbero per sovrapporsi sia rispetto al perimetro dei servizi inclusi (descritta e indescritta) sia rispetto agli operatori destinatari (infrastrutturati e non). L’unica differenza sarebbe data dalla soglia di accesso, che però risulta assai agevole da raggiungere, anche per effetto della rimodulazione al ribasso proposta dall’Autorità (da 8 a 4 milioni), dell’estensione del perimetro dei servizi inclusi e l’estensione nazionale dell’offerta della Misura 5. Ne deriverebbe la sostanziale ridondanza dell’offerta di cui alla Misura 8 che, anche laddove le indicazioni di prezzo formulate da AGCOM dovessero essere approvate in via definitiva, resterebbero meno convenienti della Misura 5.

O.41. Anche la proposta relativa all’ulteriore abbassamento della soglia da 8 milioni di pezzi a 4 milioni di pezzi è, secondo **PI**, discutibile (o comunque priva delle necessarie valutazioni in ordine alla sostenibilità economica della modifica della Misura ipotizzata dall’Autorità).

Le valutazioni dell'Autorità

V.40. Alla luce delle osservazioni degli Operatori, l'Autorità ritiene opportuno modificare la Misura 5 come di seguito indicato, al fine di perseguire il duplice obiettivo di promuovere una concorrenza di tipo misto, tutelando gli investimenti effettuati dagli operatori più infrastrutturati e garantire la sostenibilità della rete universale, evitando la scrematura del mercato da parte degli operatori alternativi che hanno accesso alla rete di servizio universale.

V.41. In primo luogo, si ritiene opportuno confermare la riduzione della soglia di volumi annui minimi per accedere alla Misura 5 da 8 milioni di invii a 4 milioni di invii, in modo da consentire ad un maggior numero di operatori di poterne beneficiare. Agli OA potrà essere consentito, in via di prima approvazione dell'offerta, di raggiungere la soglia di volumi nell'arco di due anni invece che di un anno (c.d. *ramp-up*).

V.42. In secondo luogo, si ritiene opportuno stabilire, per il *mix* di aree eterogenee di recapito oggetto della Misura, una soglia minima di volumi destinati ad aree AM e/o CP pari al 10% dei volumi complessivamente affidati a PI su base nazionale.

V.43. L'Autorità, contrariamente a quanto proposto in consultazione pubblica, non ritiene necessario estendere la Misura alla posta descritta, considerato che la Misura 8 già prevede un'offerta *wholesale* per il recapito della posta descritta e che il livello di replicabilità della rete di recapito per la descritta da parte degli operatori alternativi è maggiore di quello della posta indescritta, come è emerso nell'ambito del procedimento di definizione delle aree EU2 (delibera n. 27/22/CONS). Infine, per le ragioni suesposte (vedi punti V.32 e ss.) si ritiene non necessario estendere la Misura agli operatori non infrastrutturati.

V.44. In sintesi, Poste Italiane ha l'obbligo di fornire agli operatori alternativi un servizio di accesso all'ingrosso per il recapito della posta indescritta a data e ora certa con le caratteristiche tecniche della tracciatura e tempi certi di recapito per un mix, su base nazionale, di aree AM, CP ed EU. L'offerta è accessibile per volumi di invii annui pari ad almeno 4 milioni e presenta prezzi decrescenti in base ai volumi; inoltre, l'offerta prevede una soglia minima del mix di destinazioni eterogenee AM e/o CP pari al 10% dei volumi complessivamente affidati a PI su base nazionale.

- *Misura 6 (Accesso agli UP per la giacenza)*

Le osservazioni degli Operatori

O.42. **Assopostale** chiede che l'accesso venga garantito anche per la giacenza degli AG.

O.43. **PI** ritiene che l'estensione dell'obbligo a 4.000 UP non sia coerente con l'analisi sul modello di competizione "*access based*" e non sia motivata poiché, come riportato nelle valutazioni

presenti nella delibera n. 384/17/CONS, l’Autorità non ha ritenuto necessaria l’imposizione di obblighi di accesso agli UP per il servizio di giacenza della corrispondenza inesitata, in quanto l’analisi svolta aveva dimostrato che esistono soluzioni alternative alla rete del fornitore del SU. **PI** non ritiene che, ad oggi, siano intervenuti cambiamenti nel mercato che possano condurre a valutazioni diametralmente opposte rispetto a quelle svolte nel 2017; al contrario, basti considerare la spinta che l’*e-commerce* (specialmente nell’ultimo biennio caratterizzato dalla pandemia Covid-19) ha avuto nell’incentivare ancor di più i clienti a rivolgersi a reti terze (tabaccherie, cartolerie, edicole, bar, etc.) per il ritiro e la consegna (accettazione) di servizi postali.

O.44. Secondo **PI** la numerosità dei punti di giacenza non rappresenta, quindi, una barriera all’entrata in quanto gli operatori postali possono stipulare accordi con esercizi commerciali per la fornitura dei servizi di giacenza. Inoltre, come noto, il recapito della corrispondenza inesitata può essere effettuato anche con modalità alternative, quali, ad esempio, il doppio tentativo di consegna oppure il ricorso a modalità digitali sempre più attuali e rilevanti per effetto della c.d. *e-substitution*, come ad esempio il c.d. “ritiro digitale”.

O.45. Secondo **PI**, inoltre, l’Autorità non ha considerato che le attuali Misure già consentono agli operatori alternativi di utilizzare un numero di Uffici di PI superiore a 2.000; infatti, nel caso in cui un operatore acquistasse anche i servizi di cui alla Misura 8 avrebbe accesso a quegli UP (oltre 2.000) cui si riferiscono gli invii gestiti in modalità “accesso alla rete” (che include anche il servizio di giacenza) nelle aree EU2 individuate nella delibera n. 27/22/CONS per la posta descritta.

O.46. Inoltre, **PI** evidenzia che l’acquisizione di Nexive da parte di PI risulta neutrale rispetto a questo aspetto [*omissis*] i punti di giacenza detenuti da Nexive che sono, pertanto, a disposizione di tutti gli operatori alternativi interessati.

O.47. In merito alle considerazioni svolte sull’importanza della numerosità e della capillarità dei punti di giacenza nell’ambito di gare ad evidenza pubblica, **PI** evidenzia che le Stazioni appaltanti stanno sempre più frequentemente equiparando la giacenza presso gli UP alle modalità alternative di recapito, il che rende ancor più ridondante l’imposizione di obblighi di accesso, favorendo gli operatori con un’organizzazione più “flessibile”. Anche quando i punti di giacenza sono considerati un elemento distintivo delle offerte tecniche, spesso le Stazioni appaltanti richiedono orari di apertura che poco si conciliano con gli orari degli UP di PI, e – comunque – non attribuiscono punteggi tecnici direttamente proporzionali al numero dei punti, inserendo dei tetti massimi oltre i quali il punteggio non aumenta. In molti casi, inoltre, le gare non attribuiscono alcun punteggio alla capillarità degli Uffici (come accade per le gare Sdapa/Consip).

O.48. Infine, **PI** evidenzia che la Misura 6 prevede che “il servizio sarà valido per un periodo di 2 anni, eventualmente rinnovabile su richiesta” e ha interpretato fin da subito tale previsione in senso estensivo, prevenendo il termine di due anni come la durata “base” contrattuale.

Le valutazioni dell'Autorità

V.45. L'Autorità conferma l'opportunità di estendere l'obbligo di accesso alla rete degli UP per la giacenza ("Misura 6") ad un totale di 4.000 uffici postali ed eliminare il limite di 2 anni attualmente previsto per la vigenza della misura. A differenza di quanto rileva PI, ciò avrebbe il duplice effetto di aumentare la già ridotta capacità competitiva degli operatori (cfr. Allegato I, analisi sulle gare) consentendo loro di replicare tecnicamente le offerte di servizi rivolti ai grandi clienti in ambito di gare pubbliche o RDO nonché avere una scelta più ampia e funzionale alla loro attività. In fase di approvazione preventiva delle offerte *wholesale*, l'Autorità verifica che i 4.000 uffici di giacenza oggetto dell'obbligo siano distribuiti sul territorio omogeneamente e in modo funzionale alla copertura effettiva degli OA .

V.46. L'Autorità auspica comunque che le stazioni appaltanti valorizzino opportunamente i metodi alternativi al ritiro presso un punto fisico della posta inesitata, in particolare quelli come la consegna concordata con il destinatario (consegna su appuntamento), che sono certamente migliorative per il soddisfacimento delle esigenze dei consumatori.

V.47. Rispetto all'affermazione di PI secondo cui, ricorrendo alla Misura 8, gli operatori alternativi già potrebbero utilizzare un numero di UP superiore a 2.000, si osserva che le due Misure sono volte a soddisfare esigenze diverse. La Misura 8 è, infatti, una misura di accesso che può essere utilizzata da un OA per recapitare la posta descritta nelle aree non direttamente coperte; viceversa, la misura 6 è una misura rivolta ad un OA che recapita con la propria rete (cioè infrastrutturato) e necessita esclusivamente di accedere agli UP della rete di SU per offrire una migliore gestione delle inesitate in funzione delle richieste del cliente. Quindi, in assenza di una misura di accesso agli UP specifica, gli OA sarebbero costretti a de-infrastrutturarsi per utilizzare gli UP della rete di SU.

V.48. In sintesi, PI fornisce un servizio di accesso fisico - per la giacenza della posta raccomandata inesitata - a 4.000 uffici postali distribuiti omogeneamente sul territorio e in funzione della copertura effettiva degli OA.

- *Misura 8 (Accesso ai servizi universali Posta Massiva e Raccomandata Smart a prezzo retail minus)*

Le osservazioni degli Operatori

O.49. **A.RE.L.** condivide il criterio di calcolo del prezzo *wholesale* al netto dell'IVA in quanto funzionale alle aziende che applicano l'IVA.

O.50. **Assopostale** ritiene che la soglia di accesso sia troppo elevata.

O.51. **PI** non condivide le valutazioni dell’Autorità relative ai requisiti di accesso, all’effetto dell’IVA e ai costi di erogazione del servizio. La richiesta di separazione contabile di Postel, inoltre, risulterebbe superata, data l’attuale separazione societaria.

O.52. **PI** evidenzia che l’eliminazione dei requisiti di accesso comporta il rischio di far accedere al servizio anche operatori che non dispongono di requisiti minimi di capacità professionale ed economica in grado di erogare servizi postali sotto la propria responsabilità, con evidenti ricadute negative anche sui livelli di assistenza dei clienti. La riforma proposta, quindi, rischierebbe di generare incertezza sul mercato. Inoltre, secondo **PI** la proposta dell’Autorità avrebbe come effetto quello di appiattare ulteriormente le differenze tra i diversi operatori alternativi, non valorizzando adeguatamente il ruolo di quelli che hanno maggiormente investito.

O.53. Sul tema dell’IVA, **PI** osserva che i servizi universali, pur essendo IVA esenti, non sono competitivi rispetto a quelli non universali (per prezzo, e condizioni del servizio), per cui la Società partecipa alle gare pubbliche e private principalmente con l’offerta di servizi non universali. In ipotesi residuali, **PI** può offrire contestualmente servizi universali a complemento di quelli non universali, ma in tal caso è tenuta ad applicare l’IVA su tutte le componenti dell’offerta per cui non vi è alcun effetto distorsivo. Secondo **PI**, poi, andrebbe considerato che, nell’ambito delle gare pubbliche, le valutazioni sono effettuate dalle stazioni appaltanti sempre al netto dell’IVA, in applicazione di quanto previsto dall’art. 35, comma 4, del Codice degli Appalti, e che la maggior parte dei clienti è in grado di detrarre l’IVA. Le altre tipologie di clienti, principalmente intermediari finanziari, da anni ricorrono a servizi customizzati non universali, o hanno contratti le cui condizioni sono comunque negoziate individualmente e pertanto soggette all’applicazione dell’IVA.

O.54. **PI** osserva, inoltre, che sottraendo l’aliquota IVA agli attuali livelli dei prezzi¹² previsti per la Misura 8, il prezzo dell’indescritta di primo porto potrebbe arrivare a meno di [omissis], ossia a un livello inferiore al listino Posta time EU2 “Ora” [omissis] e di poco superiore (meno di 4 centesimi di differenza) rispetto al listino della Misura 5 [omissis] relativo anche a volumi EU1 e riservato ad operatori che abbiano volumi decisamente più consistenti (almeno 8 milioni nell’attuale formulazione, 4 nella proposta AGCOM).

O.55. Peraltro, secondo **PI**, se l’Autorità approvasse la proposta di variazione delle tariffe di Posta Massiva e Raccomandata Smart, il differenziale di prezzo tra offerta *retail* e offerta *wholesale* si amplierebbe ottenendo il medesimo effetto cui punta l’abbassamento dei prezzi *wholesale* proposto da AGCOM.

O.56. Infine, sulla separazione contabile **PI** osserva che quanto previsto dalla Misura 8 rispetto alla “trasparenza nelle condizioni di accesso alla rete di **PI** nei confronti di Postel come di altri

¹² I prezzi sono differenziati per tipologia di posta (descritta e indescritta) e per destinazione (“intrabacino”, nel caso di spedizioni effettuate dal CMP di destino, ed “extrabacino”, nel caso di spedizioni effettuate da un CMP diverso da quello di destino).

Operatori” si sostanzia in un obbligo di non discriminazione e di parità di trattamento di Postel rispetto ad altri *competitor*, posto che tra PI e Postel vige una separazione ben più incisiva di quella contabile, ossia di tipo societario/strutturale. Le due società, essendo *legal entity* distinte, operano mediante contratti di servizio infragruppo, che garantiscono intrinsecamente la trasparenza dei rapporti economici e tecnici tra le due società. Postel ha un proprio bilancio che, insieme ai contratti sopracitati, consente di avere piena visibilità del trattamento fornito da Poste. PI conferma che, qualora Postel dovesse formalizzare un interesse ai servizi oggetto delle Misure *antitrust* (ove accessibili da parte degli operatori non infrastrutturati), saranno applicate le medesime condizioni tecnico-economiche previste per gli altri operatori.

Le valutazioni dell’Autorità

V.49. L’Autorità condivide le osservazioni di PI circa il rischio che l’eliminazione dei requisiti di accesso comporterebbe, ossia la possibilità che richiedano accesso al servizio anche operatori che non dispongono di requisiti minimi di capacità professionale ed economica tali da consentirgli di erogare servizi postali sotto la propria responsabilità, con i conseguenti possibili danni sui clienti finali.

V.50. Per quanto riguarda le osservazioni di PI sull’IVA, l’Autorità ritiene opportuno confermare quanto proposto in consultazione pubblica, ossia che il prezzo di accesso ai servizi universali (es. Posta Massiva e Raccomandata Smart) deve essere scontato della prevista aliquota IVA, per neutralizzare gli effetti distorsivi dell’imposta.

V.51. L’Autorità, in considerazione della circostanza per cui Postel ha una propria autonomia giuridica e finanziaria, ancorché appartenente al gruppo PI, condivide l’osservazione di PI secondo cui quanto previsto dalla Misura 8 rispetto alla “*trasparenza nelle condizioni di accesso alla rete di PI nei confronti di Postel come di altri Operatori*” si sostanzia in un obbligo di non discriminazione e di parità di trattamento di Postel rispetto agli altri *competitor*.

V.52. Alla luce degli esiti della consultazione pubblica si ritiene opportuno lasciare invariata la Misura 8 nella formulazione originale del provvedimento *antitrust* precisando che il prezzo di accesso dovrà essere scontato della percentuale IVA, per neutralizzarne gli effetti distorsivi dell’imposta. Inoltre, per garantire la certezza regolamentare e tutelare gli investimenti effettuati e/o programmati degli OA, l’Autorità ritiene opportuno precisare che i prezzi dei servizi universali di riferimento ai fini dell’applicazione della scontistica *wholesale* siano quelli vigenti a gennaio 2021. La disposizione è finalizzata a garantire che i prezzi *wholesale* non subiscano alcun incremento a seguito degli aumenti dei prezzi dei servizi universali di invii multipli autorizzati con la presente delibera (vedi *infra*).

V.53. In sintesi, PI ha l’obbligo di fornire un servizio di accesso all’ingrosso per il recapito della posta indescritta e descritta nelle aree EU2 definite con la delibera n. 27/22/CONS a

condizioni tecniche equivalenti a quelle dei servizi universali e a condizioni economiche più vantaggiose e tali da neutralizzare l'effetto distorsivo dell'IVA.

Domanda 6): Si condividono le valutazioni dell’Autorità sulle tariffe dei servizi universali?

- **Considerazioni di carattere generale**

Le osservazioni degli Operatori

O.57. **A.RE.L** ritiene che dovrebbero essere aumentati i prezzi di tutti i servizi universali per ridurre il costo netto del SU.

O.58. **Assopostale** ritiene che, in considerazione del calo dei volumi e della complessità del sistema di gestione del servizio di accettazione/*customer care*, l’aumento delle tariffe degli invii singoli non sia irragionevole. Per il servizio di Posta Massiva l’Associazione, pur osservando che dovrebbe essere escluso dal SU, ritiene ragionevole un aumento dei prezzi. Quanto ai servizi di notifica a mezzo posta, secondo Assopostale, PI starebbe portando avanti una concorrenza molto accesa sui prezzi, innalzando così una barriera che di fatto impedisce l’esplicarsi della liberalizzazione. L’Associazione sottolinea, inoltre, che l’IVA rappresenta un vantaggio competitivo significativo per PI.

O.59. **A.RE.L.** ed **Assopostale** concordano anche con l’aumento dei prezzi dei servizi di Notifica a mezzo posta. Secondo A.RE.L. ciò sarebbe necessario per ridurre il costo netto del Servizio Universale postale; Assopostale ritiene che i prezzi attuali *de facto* impediscano la liberalizzazione di tale specifico segmento di mercato.

O.60. **PI** ritiene, in linea generale, che le valutazioni dell’Autorità non tengano in debita considerazione i seguenti elementi: *i*) il tempo trascorso dalle ultime variazioni dei prezzi (i prezzi della posta Massiva sono invariati dal 2006); *ii*) la durata del procedimento; *iii*) la sostenibilità del Servizio Universale nel medio lungo periodo, anche alla luce del “tetto” di 262 milioni di euro che la normativa vigente pone al finanziamento del Costo netto del Servizio Universale da parte dello Stato, *iv*) gli aumenti dei costi dei fattori produttivi; *v*) l’entità complessiva degli aumenti richiesti e la sua proporzionalità con l’aumento dei costi; *vi*) i vincoli all’aumento dei prezzi non universali derivanti dal provvedimento *antitrust*; *vii*) gli aumenti dei prezzi che PI, pur con le limitazioni del caso (anche legate alla struttura della domanda), ha recentemente apportato anche ai servizi non universali; *viii*) le interrelazioni tra i prezzi “*retail*” di PI, quelli “*wholesale*” e quelli degli OA.

O.61. Per tali motivi, la Società non condivide le valutazioni dell’Autorità sui prezzi dei servizi universali e, in particolare il mancato riconoscimento di numerosi degli aumenti proposti, nonché il divieto di aumento dei prezzi fino al 2024 imposto per alcuni servizi, che limiterebbe la possibilità di variare i prezzi per almeno un triennio, in un contesto economico mondiale alquanto complesso.

O.62. Più precisamente secondo **PI** le proposte dell’Autorità dimezzerebbero l’impatto complessivo dalla manovra nel 2022 per effetto sia della mancata approvazione di talune proposte sia

dello slittamento dei tempi di entrata in vigore per tutti i servizi oggetto della manovra. Il mancato riconoscimento delle variazioni dei prezzi si innesterebbe in un contesto di forte disequilibrio dei costi del SU, anche in considerazione della costante “sotto-compensazione” del costo netto del Servizio Universale. Privare PI di una delle leve per ridurre tale *deficit*, specie in presenza di un tetto massimo alla compensazione previsto dalla legge (attualmente posto a 262 mln€), rischierebbe di implicare la messa in discussione della sostenibilità del SU nel medio periodo.

O.63. **PI** propone di eliminare il limite “preventivo” delle variazioni dei prezzi al 2024 per tutti i servizi per i quali l’Autorità ha formulato tale proposta, fermo restando l’obbligo di notificare ad Agcom preventivamente eventuali proposte di manovra. Inoltre, chiede di prevedere – specialmente per gli invii diretti all’estero – meccanismi più rapidi di notifica e approvazione, stante l’estrema variabilità dei costi esterni di trasporto aereo e di recapito internazionale. Infine, auspica, che – anche alla luce della durata del procedimento e della situazione emergenziale relativa ai costi delle materie prime – per il 2022 possa essere riconsiderata la proposta di ridurre il più possibile le tempistiche di entrata in vigore delle nuove tariffe (es. per quanto riguarda i servizi per i quali il Documento di consultazione ha già sostanzialmente approvato le proposte di PI, i nuovi listini - previa pubblicazione degli stessi sui canali informativi di PI - potrebbero entrare in vigore subito dopo l’approvazione della delibera mentre per quanto riguarda i restanti servizi, i nuovi listini potrebbero entrare in vigore nel rispetto del termine vigente, ossia dal 30° giorno successivo alla loro pubblicazione sul sito di PI).

O.64. Quanto al confronto con i prezzi dei servizi non universali **PI** ritiene che l’Autorità debba tener conto della difficoltà di agire su tali prezzi per effetto degli obblighi derivanti dalla concentrazione con Nexive (Misura 3), relativi ai contratti dei servizi non universali (sia di Nexive sia di PI) vigenti a gennaio 2021. PI ritiene, altresì, che si debba tener conto della struttura della domanda, ovvero dell’elevatissimo contropotere di mercato detenuto da imprese e PA (queste ultime soggette all’applicazione del Codice degli Appalti). PI evidenzia, che, pur nel rispetto di tali limiti, alla luce dei noti aumenti dei costi di produzione ha recentemente aumentato anche i prezzi di alcuni servizi non universali (es. “Raccomandata 1 *business*” per i nuovi clienti/contratti, “Poste Delivery Express” per i grandi clienti/PA nell’ambito di procedure di gara).

Le valutazioni dell’Autorità

V.54. Ai fini dell’adozione del provvedimento finale, l’Autorità non può non tener conto della situazione di incertezza economica che si è determinata a causa dei più recenti eventi che hanno caratterizzato la situazione socioeconomica e il contesto geopolitico a livello globale. Quest’ultimo, come noto, innestandosi su uno scenario già reso difficile dal perdurare della pandemia e dalle conseguenti tendenze al rialzo dei prezzi delle materie prime, dai ritardi e dalle difficoltà di approvvigionamento in alcune catene di fornitura globali, ha portato i principali Organismi internazionali competenti a rivedere al ribasso le stime di crescita economica per il futuro. Naturalmente gli effetti della crisi si ripercuotono su tutti i settori economici, ma i più colpiti sono i comparti che maggiormente necessitano di energia per il processo produttivo e, a causa dell’aumento dei prezzi dei carburanti, quelli a vario titolo

coinvolti in attività di trasporto, come quello postale. Tale settore, oltre che dall'aumento del costo dei trasporti, è anche danneggiato dall'aumento del costo delle materie prime, in particolare la carta, che rappresenta un altro *input* di primaria importanza per il settore. L'aggravamento dello scenario economico nelle more dell'adozione del presente provvedimento ha contribuito, dunque, unitamente ad una più completa disamina e valutazione dei costi dei diversi prodotti oggetto della manovra tariffaria, della necessaria riconsiderazione in merito all'opportunità dell'aumento di alcune tariffe, rispetto a quanto originariamente proposto in consultazione pubblica.

V.55. L'Autorità, nel valutare gli ulteriori aumenti tariffari richiesti da PI, tiene, inoltre, conto dell'imprevedibilità delle fluttuazioni dei costi delle materie prime, nonché del processo inflazionistico innescato dai nuovi assetti critici sotto il profilo geopolitico mondiale. Sempre alla luce della precarietà del quadro economico, che può rendere necessari eventuali futuri riallineamenti economici, l'Autorità ritiene ammissibile la richiesta di PI di non prevedere il blocco delle variazioni tariffarie fino al 2024, ossia per tutta la durata del Contratto di Programma vigente, ferma restando la procedura di cui all'art 13 del d. lgs. 261/99. Infine, l'Autorità rileva la circostanza per cui tutti gli operatori alternativi hanno auspicato aumenti tariffari dei servizi universali – segnatamente dei prezzi dei servizi di invii multipli – argomentando sulla necessità di stimolare un riallineamento dei prezzi dei servizi offerti in concorrenza che reputano, in particolare in questo frangente storico, necessario al fine di consentire loro di recuperare, almeno in parte, la marginalità erosa negli ultimi anni dall'eccessiva concorrenza sui prezzi.

V.56. Tenuto conto di tali elementi, l'Autorità conferma l'ammissibilità delle modifiche tariffarie e dei criteri di fissazione delle tariffe sottoposti a consultazione pubblica (per i servizi Posta 4 retail, Raccomandata Retail, Servizi di Notifica a mezzo posta, AR business) e, nei paragrafi che seguono, si limita a valutare le osservazioni di Poste Italiane relative ai servizi per i quali l'aumento, a suo tempo richiesto da PI, non era stato ritenuto ammissibile in sede di consultazione.

V.57. Alla luce dell'eccezionalità della situazione economica descritta, l'Autorità ritiene, infine, opportuno anche accogliere parzialmente la proposta di PI in merito alle tempistiche di entrata in vigore delle nuove tariffe. Pertanto, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 3 della delibera n. 728/13/CONS in materia di trasparenza delle offerte dei servizi rientranti nel servizio universale, tutti gli aumenti tariffari ritenuti ammissibili dall'Autorità¹³ entreranno in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione sul sito di PI. In questo modo, pur accogliendo la richiesta di PI, si garantisce un preavviso minimo a tutela della clientela, in

¹³ Quindi sia le tariffe la cui variazione era stata ritenuta ammissibile nel documento di consultazione sia quelle ritenute ammissibili a seguito delle osservazioni pervenute nel corso della consultazione pubblica (cfr. *infra*).

particolare modo di quella residenziale, che sarà avvisata delle variazioni previste attraverso le apposite affissioni presso gli Uffici postali previste dalla norma.

- **Posta Massiva**

Le osservazioni degli Operatori

O.65. **PI** osserva che il listino “retail” della Posta Massiva non è collegato direttamente alle tariffe *wholesale* in quanto la Misura 8 va interpretata nel senso che la tariffa *wholesale* è fissata a partire dalle tariffe del SU vigenti a gennaio 2021. Alla luce di tale chiarimento e tenuto conto dello sbilanciamento dei ricavi e dei costi del servizio, destinato ad acuirsi ulteriormente per effetto delle dinamiche di costo, **PI** ritiene che nulla osti a un aumento delle tariffe del 5%. Tale aumento, peraltro, risulterebbe alquanto contenuto, se si considera che è appena allineato alla variazione dei prezzi al consumo registrato tra gennaio 2021 e febbraio 2022 e che il listino in esame è invariato sin dalla nascita del servizio, avvenuta nel 2006 (ovvero 16 anni fa).

O.66. **PI** evidenzia, inoltre, che, a causa del calo dei volumi e dell’aumento dei costi sono in aumento anche i prezzi di alcuni servizi non universali. Più precisamente **PI** dichiara che dai dati relativi alle aggiudicazioni di gare nel periodo novembre 2021-marzo 2022, risulterebbe un *trend* di crescita dei prezzi medi stimabile intorno al 7% rispetto al dato medio consuntivo complessivo del 2021.

Le valutazioni dell’Autorità

V.58. Riguardo ai prezzi del servizio Posta Massiva, come già osservato nel documento sottoposto a consultazione, permane l’anomalia del prezzo di un servizio universale notevolmente superiore rispetto a quello dei servizi sostituiti offerti sul libero mercato non rientranti nel servizio universale (come, ad esempio, la posta a data e ora certa), anomalia che l’Autorità si riserva di valutare anche congiuntamente all’Agcm.

V.59. Ciononostante, va considerato che l’aumento generalizzato dei costi riguarda anche i servizi di Posta Massiva e che tutti gli operatori alternativi hanno sostenuto che l’innalzamento dei livelli di prezzo di questo servizio, aumentando la marginalità, possa stimolare l’offerta di servizi commerciali. A ciò va aggiunto che, dal momento che i prezzi *wholesale* della Misura 8 restano agganciati ai prezzi della Posta Massiva vigenti al gennaio 2021, l’incremento dei prezzi determina anche un aumento del divario fra i prezzi *wholesale* e *retail* che può ulteriormente favorire l’offerta di servizi da parte degli operatori alternativi.

V.60. Considerato l’attuale scenario di mercato (calo dei volumi, aumento dei costi delle materie prime, aumento del livello di concentrazione) l’Autorità ritiene che un aumento dei prezzi della Posta Massiva, sebbene determini nell’immediato un incremento della spesa per i

clienti del servizio, possa stimolare la concorrenza e, quindi, comportare per questi ultimi, nel medio periodo, un beneficio in termini di qualità dei servizi e pluralità delle offerte.

V.61. Si conferma, inoltre, il vincolo imposto dall'art. 8, comma 1, della delibera n. 728/13/CONS secondo cui le tariffe della Posta Massiva devono rispettare i principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione.

- ***Posta 4 Pro***

Le osservazioni degli Operatori

O.67. **PI** osserva che il servizio risulta in perdita sia considerando l'attuale livello tariffario sia considerando il nuovo *pricing* proposto e ritiene che tali perdite possano ulteriormente aumentare per effetto dell'aumento dei costi dei beni intermedi.

Le valutazioni dell'Autorità

V.62. Nell'attuale scenario di aumento generalizzato dei costi, considerato che il servizio Posta 4 Pro è un prodotto del servizio universale che ha subito il calo dei volumi più significativo (-70%) nel periodo 2016- 2020, appare opportuno accogliere la proposta di PI di incremento della tariffa in considerazione del fatto che la perdita che ha iniziato a manifestarsi nel 2019 presumibilmente è destinata ad aumentare per effetto dell'attuale incertezza di mercato.

V.63. Si conferma comunque il vincolo imposto dalla delibera n. 396/15/CONS secondo cui le tariffe della Posta 4 Pro devono rispettare i principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione e devono essere inferiori almeno del 10% rispetto a quelle di un invio singolo di Posta ordinaria *retail* della medesima fascia di peso.

- ***Postamail internazionale***

Le osservazioni degli Operatori

O.68. **PI** evidenzia che tra il 2016 e il 2020 il costo medio unitario totale del prodotto Postamail Internazionale ha subito un incremento di oltre il [30 - 45%] (CAGR + [5 - 9%]. Tra il 2019 e il 2020, dai dati di contabilità industriale risulta che il margine del prodotto diventa negativo ([omissis] euro nel 2020). Proiettando i valori agli anni successivi, 2021 e 2022, tramite elaborazioni extracontabili, la marginalità peggiora ulteriormente ([omissis] -0,57€). Come per gli altri prodotti internazionali il costo è fortemente influenzato da dinamiche esterne (inflazione generalizzata, aumento costo carburante, scenari di crisi geopolitiche internazionali, recrudescenze pandemia covid-19), ed è quindi prevedibile un ulteriore incremento dei costi nel prossimo futuro, destinato a rimanere tale.

O.69. **PI** sostiene che dal 2019 al 2021 per il Postamail Internazionale, il costo di trasporto internazionale (trasporto aereo) sulle destinazioni Extra UE (Zona 2 e Zona 3) è sostanzialmente raddoppiato (passando da *[omissis]*).

O.70. Secondo **PI**, il confronto tra il prodotto nazionale e quello internazionale (sulla base del quale l’Autorità in consultazione ha ritenuto ammissibili gli aumenti solo per i primi due porti di peso) non è significativo in considerazione della differente struttura di costo sottostante i due prodotti: per il prodotto internazionale, a differenza di quel che accade per gli invii domestici, il peso dell’invio influisce notevolmente sul costo della tratta internazionale (trasporto internazionale e spese terminali addebitati dagli operatori internazionali).

Le valutazioni dell’Autorità

V.64. L’Autorità osserva che il differenziale di prezzo tra le tariffe nazionali ed internazionali degli invii raccomandati è superiore allo stesso differenziale per gli invii ordinari. A ciò si aggiunge che, come osservato nel documento sottoposto a consultazione, gli invii di posta ordinaria destinati ad altri Paesi europei (zona 1) registrano un margine negativo.

V.65., Ciò considerato, tenuto conto dei chiarimenti forniti da **PI** riguardanti l’incidenza della variabile di peso nella determinazione del costo di fornitura degli invii internazionali, l’Autorità ritiene ammissibile un aumento delle tariffe degli invii destinati ad altri Paesi europei (zona 1) anche per le altre fasce di peso (fino a 350 grammi). Non si ritengono invece ammissibili gli aumenti richiesti per le altre destinazioni.

- *Posta 4 on-line, Raccomandata on-line*

Le osservazioni degli Operatori

O.71. **PI** osserva che la componente di stampa e imbustamento dei servizi *on-line* non costituendo parte integrante del SU, non è stata mai oggetto di interventi tariffari da parte di Agcom.

O.72. **PI** afferma di aver applicato correttamente la normativa fiscale di riferimento in quanto è stata riconosciuta l’accessorietà dal punto di vista fiscale di tale componente del servizio solo nel caso della raccomandata *on-line* in ragione della minore incidenza dei costi di stampa e imbustamento sul prezzo – molto più elevato della componente di recapito. Inoltre, secondo **PI** al caso di specie non si applicherebbe il citato art.10, comma 1, n. 16, del DPR n. 633/1972 poiché le prestazioni di stampa ed imbustamento rientrerebbero nell’ambito delle “prestazioni di servizi” e non delle “cessioni di beni” come testualmente menzionato nella norma. Tutto ciò considerato **PI** ritiene non condivisibili le valutazioni dell’Autorità in relazione al regime fiscale applicabile, fermo restando che – ove l’Autorità propendesse per l’universalità del servizio nel suo complesso (ossia ricomprendendo esplicitamente anche la componente di stampa e imbustamento) – l’esenzione IVA ne deriverebbe automaticamente.

O.73. Quanto alle valutazioni relative alla coerenza dei prezzi della stampa/imbustamento tra posta ordinaria e prioritaria (nazionale/estero) e raccomandata (nazionale/estero), **PI** ritiene condivisibili le considerazioni dell’Autorità, in particolare, sulla opportunità di uniformare tale componente per posta ordinaria/prioritaria e posta raccomandata, sia per le opzioni di stampa in bianco e nero che a colori (e indipendentemente dalla destinazione degli invii). **PI** non condivide, invece, la richiesta di estendere per tutti i servizi il prezzo attualmente più basso (ossia quello relativo agli invii di posta raccomandata retail on line) e **PI** propone, dunque, di applicare i seguenti prezzi: i) € 0,22 per “Busta + cover (pagina iniziale) + 1° Foglio”; € 0,06 per “Fogli successivi”.

Le valutazioni dell’Autorità

V.66. L’Autorità prende atto dei chiarimenti forniti da **PI** sull’applicazione del regime fiscale alla componente di stampa e imbustamento dei servizi di posta on-line, riservandosi di svolgere i necessari approfondimenti.

V.67. L’Autorità, in considerazione del fatto che i costi della carta hanno registrato un marcato aumento soprattutto negli ultimi mesi ritiene ammissibile la proposta di **PI** relativa alla componente di “stampa e imbustamento” del prezzo della Posta on-line, ferma restando la necessità che il prezzo di tale componente sia uniforme per tutte le tipologie di servizio.

V.68. Per quanto concerne la componente postale della tariffa, è accolta la proposta di **PI** di modificare le tariffe della Posta 4 online coerentemente con quelle della Posta 4 Pro e le tariffe della Raccomandata online coerentemente con quelle della Raccomandata Pro.

- **Raccomandata internazionale**

Le osservazioni degli Operatori

O.74. **PI** non condivide la proposta dell’Autorità di imporre il divieto di aumento dei prezzi sino al 2024 in quanto ciò potrebbe non conciliarsi con l’andamento dei costi del servizio, dipendenti da variabili esogene internazionali. **PI** conferma, tuttavia, di non aver richiesto alcun incremento di prezzo per questo servizio per il 2022.

Le valutazioni dell’Autorità

V.69. Come per gli altri servizi, l’Autorità accoglie la richiesta di **PI** di eliminare il divieto di aumento dei prezzi sino al 2024, fermo restando il rispetto dell’art. 13 d.lgs. 261 cit.. Resta, tuttavia, l’esigenza di modificare il criterio vigente per la determinazione delle tariffe internazionali della posta raccomandata, in quanto, come già osservato nel documento di consultazione, quello attuale della proporzionalità con le tariffe nazionali ha portato a tariffe internazionali eccessivamente elevate e, dunque, non accessibili per l’utenza. Ciò detto, l’Autorità ritiene opportuno fissare un criterio di equità e ragionevolezza dei prezzi per la posta

raccomandata internazionale e conferma che almeno per il 2022 nessun aumento può essere ritenuto ammissibile per questo servizio.

- ***Raccomandata Smart***

Le osservazioni degli Operatori

O.75. PI precisa che i prezzi della Raccomandata Smart attualmente in vigore sono inferiori ai costi risultanti dalla separazione contabile.

O.76. PI afferma che il listino di partenza della Raccomandata Smart, ai fini dell'applicazione della scontistica della Misura 8, è quello vigente a gennaio 2021 e resta fisso anche nell'ipotesi di incrementi successivi dei prezzi *retail* dei servizi di Posta Massiva e Raccomandata Smart.

O.77. Al riguardo PI richiama quanto già espresso sul punto nelle osservazioni relative alla Posta massiva, chiedendo che sia riesaminata la posizione espressa nel documento di consultazione e che sia concesso l'aumento richiesto dalla Società.

Le valutazioni dell'Autorità

V.70. Come osservato nel documento sottoposto a consultazione, la raccomandata Smart ha subito una riduzione dei volumi del 60% nel periodo 2016-2020, che ha determinato un aumento del costo medio unitario del 30%. Alla luce dei chiarimenti forniti da PI l'Autorità ritiene ammissibile la proposta di aumento delle tariffe della Raccomandata Smart del 5% in quanto un aumento del divario fra i prezzi *wholesale* e *retail* può favorire un ulteriore sviluppo della concorrenza.

V.71. L'Autorità, in sede di valutazione delle offerte *wholesale* di PI, verificherà che le tariffe siano effettivamente invariate.

V.72. Si conferma inoltre il vincolo imposto dall'art. 8, comma 4, della medesima delibera secondo cui le tariffe della Raccomandata Smart devono rispettare i principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione.

- ***Raccomandata Pro***

Le osservazioni degli Operatori

O.78. **PI** non condivide il blocco dei prezzi proposto dall'Autorità alla luce dei costi di erogazione del servizio. A parere di **PI**, il confronto con le tariffe della Raccomandata 1 *business* è fuorviante per i seguenti motivi:

- il listino in vigore della Raccomandata 1 è stato aumentato a febbraio 2022 per i nuovi clienti¹⁴ e, se non si aumentasse anche quello della Raccomandata Pro, si rischierebbe di ingenerare lo svuotamento dei volumi della Raccomandata 1 *business*;
- quando il cliente acquista il servizio di Raccomandata 1 *business* con avviso di ricevimento la differenza di prezzo rispetto alla Raccomandata Pro è maggiore, in quanto il prezzo della prova di consegna (2,00 €) tiene conto della “tracciatura”.

O.79. **PI** ritiene che anche il confronto con i volumi della Raccomandata 1 *Business* sia fuorviante, in quanto:

- in valore assoluto il calo dei volumi della Raccomandata Pro tra il 2016 e il 2020 è di oltre 9 milioni di pezzi, mentre l’incremento della Raccomandata 1 *business* è di circa 170 mila pezzi;
- il calo della Raccomandata Pro è quindi ascrivibile ad altri fenomeni (in primis l’*e-substitution*) e non ad uno spostamento della domanda dal servizio di posta registrata ordinaria a quello prioritario.

O.80. Alla luce di tali considerazioni **PI** chiede che sia approvata la sua proposta in merito all’aumento dei prezzi del listino della Raccomandata Pro.

Le valutazioni dell’Autorità

V.73. In base a quanto comunicato da **PI** in fase di consultazione, la Raccomandata 1 *business* ha subito a febbraio 2022 un incremento tariffario di 15 €cent in tutte le fasce di peso, mentre **PI** chiede per la Raccomandata Pro un incremento tariffario di 10 €cent, nella prima fascia di peso, che è quella in cui si concentra la maggior parte dei volumi, e di 15 €cent, nelle altre fasce di peso.

V.74. A seguito dell’incremento tariffario della Raccomandata 1 *business*, le differenze fra i listini della Raccomandata 1 *business* e della Raccomandata Pro proposto da **PI** nelle prime tre fasce di peso, che sono quelle in cui si concentra la quasi totalità dei volumi, rimarrebbero pressoché invariate.

V.75. Alla luce di tali considerazioni, l’aumento del prezzo della Raccomandata Pro proposto da **PI** appare proporzionato e si ritiene, pertanto, ammissibile.

V.76. Si conferma, inoltre, il vincolo imposto dall’art. 8 della delibera n. 728/13/CONS secondo cui le tariffe della Raccomandata Pro devono rispettare i principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione, e devono essere inferiori a quelle della Raccomandata *retail* in ciascuna fascia di peso di almeno il 10%.

¹⁴ <https://business.poste.it/professionisti-impres/prodotti/posta-raccomandata-1-business.html>

- **Avviso di ricevimento retail, business e internazionale**

Le osservazioni degli Operatori

O.81. **PI** sostiene che l’Autorità, nel formulare la proposta di ridurre il prezzo vigente dell’Avviso di ricevimento, non abbia tenuto conto adeguatamente dei seguenti elementi: *i)* la Posta 4 *retail*, nella maggior parte dei casi, viene immessa nella cassetta, per cui i costi di accettazione presso gli UP sono contenuti; *ii)* l’Avviso di ricevimento richiede un’attività di compilazione da parte del portalelettere, che è assimilabile all’attività di accettazione presso l’UP; *iii)* la proposta dell’Autorità riduce sensibilmente la differenza di prezzo fra gli avvisi di ricevimento *retail* e *business*, che invece presentano differenze di processo – e, dunque, di costo - sostanziali, in quanto i primi sono restituiti mediante una consegna singola, mentre i secondi sono restituiti mediante una consegna “multipla”.

O.82. **PI** precisa, altresì, che il costo unitario dell’avviso di ricevimento *retail* del 2020, comunicato all’Autorità, è una sovrastima in quanto: *i)* è calcolato sul totale dei volumi di Raccomandata *retail*, quindi includendo anche le Raccomandate prive di avviso di ricevimento; *ii)* è calcolato sul totale dei volumi di avvisi di ricevimento sia *business* sia *retail* sebbene il costo unitario medio dell’avviso di ricevimento *business* sia più basso di quello *retail*.

O.83. **PI**, infine, ritiene che analoghe valutazioni valgano anche per l’avviso di ricevimento internazionale e che per quest’ultimo si debba tenere conto anche dell’aumento generalizzato di tutti i costi sottostanti agli invii internazionali.

Le valutazioni dell’Autorità

V.77. Dai dati forniti da PI, si evince che il costo medio unitario degli avvisi di ricevimento sia *retail* sia *business*, è nettamente inferiore rispetto al costo della Posta 4 *retail*¹⁵. L’Autorità, quindi, ritiene opportuno confermare la proposta sottoposta a consultazione di modificare il criterio di determinazione della tariffa dell’AR *retail* previsto dalla delibera n. 396/15/CONS, in modo che sia pari alla tariffa del primo porto di peso del prodotto Posta 4 *Pro*. Dal momento che per la Posta 4 *Pro* è stato ritenuto ammissibile l’aumento proposto da PI, l’Avviso di ricevimento *retail* passerà da 0,85 € a 0,95 €, ma sarà comunque più basso rispetto sia al prezzo vigente (1,10 €) sia alla proposta di PI (1,20 €).

V.78. L’Autorità condivide le considerazioni di PI circa il fatto che gli avvisi di ricevimento *retail* e *business* si differenziano nella modalità di restituzione al mittente e che ciò determini una differenza nei costi sottostanti, che risultano più bassi per il servizio *business*. L’Autorità ritiene, dunque, condivisibile l’osservazione di PI secondo cui la tariffa dell’avviso di ricevimento *retail* debba essere maggiore di quella *business*. L’Autorità osserva che, rispetto alla proposta in consultazione, il differenziale di prezzo tra i due servizi aumenterà per effetto

¹⁵ Nel 2020 il costo medio unitario della posta 4 retail è più del triplo di quello dell’avviso di ricevimento retail e business.

dell'aumento della tariffa dell'AR *retail*, essendo i nuovi prezzi dei due servizi pari a 0,95 € per l'AR *retail* e 0,75 € per l'AR *business*.

V.79. L'Autorità osserva, altresì, che, per effetto del riallineamento del prezzo dell'Avviso di ricevimento *retail* al prezzo del primo porto di peso della Posta 4 *Pro*, la tariffa di un invio di Raccomandata *retail* AR del primo porto di peso con AR risulterà pari a 6,55 €, quindi più alta di 0,05 € rispetto al prezzo attuale.

V.80. Per quanto riguarda l'avviso di ricevimento internazionale, invece, alla luce dell'incremento dei costi sottostanti agli invii internazionali, confermando il criterio di determinazione della tariffa dell'AR internazionale previsto dalla delibera n. 396/15/CONS (prezzo pari alla tariffa del primo porto di peso del prodotto Postamail Internazionale per la zona 1), l'Autorità ritiene ammissibile accettare gli incrementi tariffari proposti da PI.

- **Pacco ordinario - Poste delivery standard (nazionale, internazionale e carnet)**

Le osservazioni degli Operatori

O.84. Per quanto riguarda il pacco nazionale, PI precisa che le valutazioni effettuate dall'Autorità non tengono conto del livello dei costi, che tendono ad aumentare nell'attuale contesto di mercato.

O.85. PI specifica che la richiesta di aumento dei prezzi del Poste Delivery Standard è avvenuta a seguito di un aumento dei prezzi del Poste Delivery Express, per cui un aumento del Delivery Standard lascerebbe invariato il differenziale di prezzo tra i due servizi. Viceversa, laddove gli aumenti tariffari proposti sul Poste Delivery standard non venissero accolti dall'Autorità, il divario sarebbe eccessivo ed indurrebbe una parte della clientela dei servizi espressi a tornare ai servizi standard (*down-selling*). Ciò vale anche per il "Carnet" del Poste Delivery Standard.

O.86. PI ritiene, inoltre, che la comparazione del Poste Delivery standard con il Poste Delivery express dovrebbe essere effettuata tenendo conto dell'IVA, pagata dagli utenti *consumer*, che non possono detrarla.

O.87. Per quanto riguarda il pacco ordinario internazionale, PI precisa che tra il 2019 e il 2022 il costo del trasporto aereo internazionale per il Poste Delivery International Standard¹⁶ con destinazione extra UE è aumentato di oltre il [omissis], a causa del minor numero di voli passeggeri, utilizzati anche per il trasporto delle merci, conseguenti alla pandemia Covid-19 e del maggior costo del carburante legato al contesto inflattivo crescente.

¹⁶ I costi del trasporto aereo e del recapito nel Paese di destinazione costituiscono, nel 2022, il 57% del costo totale del prodotto (e oltre il 64% per le destinazioni Extra UE).

O.88. **PI** ritiene dunque necessario un intervento sulle tariffe volto a riequilibrare soprattutto i prezzi di alcune destinazioni critiche, che presentano nel 2022 un risultato fortemente negativo. Per queste destinazioni **PI** propone incrementi dei prezzi compresi tra l'8% e il 50%. A tal fine, **PI** intenderebbe lasciare immutati i listini delle attuali 8 zone di destinazione e modificare le tariffe per 33 paesi di destinazione (cioè quelli che negli ultimi anni hanno subito perdite a causa dell'aumento dei costi del trasporto internazionale), spostando 7 di questi paesi in zone tariffarie con prezzi più alti e creando appositamente 5 nuove zone tariffarie per gli altri paesi.

O.89. **PI** osserva che, all'esito delle variazioni proposte, il *pricing* del Poste Delivery International Standard resterebbe ad un livello inferiore rispetto a quello dei principali competitor attivi sul segmento retail.

Valutazioni dell'Autorità

V.81. L'Autorità concorda con **PI** sul fatto che, ai fini degli effetti sulla domanda, la comparazione tra le tariffe del Poste Delivery standard e del Poste Delivery express dovrebbe essere effettuata tenendo conto dell'IVA pagata dagli utenti (che non possono detrarla), quindi, laddove gli aumenti tariffari sul Poste Delivery standard non venissero accolti, il divario sarebbe eccessivo (vedi tabella sotto).

V.82. Ai fini della valutazione della congruità delle tariffe e della verifica del loro orientamento al costo, la comparazione tra i prezzi va effettuata al netto dell'IVA. Dal confronto ci si dovrebbe aspettare un differenziale di prezzo notevole tra i prezzi dei due servizi, visto che il Poste Delivery express è un servizio a valore aggiunto. Tuttavia, dalla tabella seguente risulta che, ove l'Autorità accettasse in toto la proposta di **PI** di aumento del Poste delivery standard (colonna B), il differenziale fra i prezzi di questo servizio e quello del Poste delivery express al netto dell'IVA (colonna D), pari al 15% nella prima fascia di peso, si ridurrebbe progressivamente per le fasce di peso più alte fino ad azzerarsi per l'ultima fascia di peso (colonna E).

Tab. 1. Confronto prezzi attuali e proposti da PI servizi Poste Delivery Standard – Poste Delivery Express

	Poste delivery standard attuale (formato standard)	Poste delivery standard proposta PI (formato standard)	Poste delivery express		Delta % tariffa proposta PI
			IVA inclusa	IVA esclusa	
	A	B	C	D	E
0-3 Kg	€ 9,00	€ 9,90	€ 13,90	€ 11,39	15%
3-5 Kg	€ 9,00	€ 12,90	€ 16,90	€ 13,85	7%
5-10 Kg	€ 11,00	€ 14,90	€ 18,90	€ 15,49	4%
10-20 Kg	€ 15,00	€ 17,90	€ 21,90	€ 17,95	0%
20-30 Kg	-	-	€ 28,90	€ 23,69	-

V.83. L'Autorità ritiene che un differenziale di prezzo tra i due servizi debba permanere per riflettere le differenze di costo sottostanti. A tal fine si reputa opportuno dimezzare gli

aumenti di prezzo proposti da PI per tutte le fasce di peso del Poste Delivery Standard. Pertanto, conclusivamente, un aumento dei prezzi si ritiene coerente, purché si tratti di un aumento contenuto. Occorre, invero, tenere conto a tale riguardo, da una parte, dell'esigenza di non gravare eccessivamente sui clienti e sui cittadini, che già patiscono l'aumento del costo della vita, con la riduzione del valore degli stipendi e dei salari; dall'altra parte risulta necessario sostenere l'aumento dei costi delle materie prime a carico delle imprese. Inoltre, in conformità a quanto disposto dall'art. 7, comma, 3, della delibera n. 728/13/CONS, si ritiene ammissibile la richiesta di PI di introdurre un ulteriore scaglione di peso nella fascia 3-5 kg (vedi punto 182, Allegato B delibera n. 51/22/CONS).

V.84. Si ritiene, pertanto, che i prezzi del servizio Poste delivery standard possano essere aumentati nella misura riportata nella tabella seguente.

Tab. 2. Poste Delivery Standard: prezzi attuali, proposti da PI e approvati da Agcom

	Poste delivery standard attuale (formato standard)	Poste delivery standard proposta PI (formato standard)	Poste delivery standard AGCOM (formato standard)
0-3 Kg	€ 9,00	€ 9,90	€ 9,45
3-5 Kg	€ 9,00	€ 12,90	€ 10,95
5-10 Kg	€ 11,00	€ 14,90	€ 12,95
10-20 Kg	€ 15,00	€ 17,90	€ 16,45

V.85. Per quanto riguarda i pacchi di formato ingombrante, si precisa che PI offre questo servizio anche per il Poste delivery express al prezzo aggiuntivo di 8,93 €, IVA esclusa. Nella proposta di PI di aumento delle tariffe del Poste delivery standard, invece, la maggiorazione di prezzo rispetto al pacco di formato standard è di 4,90 €. Considerando che tale maggiorazione è più bassa di quella prevista per il Poste delivery express, si ritiene che possa essere accettata; quindi, gli aumenti delle tariffe del Poste delivery standard per il formato ingombrante sono riportati nella tabella seguente.

Tab. 3. Poste Delivery Standard – formato ingombrante: prezzi attuali, proposti da PI e approvati da Agcom

	Poste delivery standard attuale (formato ingombrante)	Poste delivery standard AGCOM (formato ingombrante)
0-3 Kg	€ 13,90	€ 14,40
3-5 Kg	€ 13,90	€ 15,90
5-10 Kg	€ 15,90	€ 17,90
10-20 Kg	€ 19,90	€ 21,40

V.86. Per quanto concerne il “Carnet” relativo al Poste delivery standard, dalla tabella seguente si osserva che le tariffe proposte da PI sono sufficientemente più elevate di quelle del

“Carnet” relativo al Poste delivery express (cfr. ultima colonna della tabella). Per tale motivo si ritengono condivisibili gli incrementi tariffari proposti dall’operatore.

Tab. 4. Poste Delivery Standard – carnet: prezzi attuali e proposti da PI

Numero lettere di vettura/spedizioni	Poste delivery standard attuale	Poste delivery standard proposta PI	Poste delivery express		Delta % tariffa attuale (IVA esclusa)	Delta % tariffa proposta PI (IVA esclusa)
			IVA inclusa	IVA esclusa		
5	€ 55,00	€ 55,50	€ 78,00	€ 63,93	16%	15%
10	€ 98,00	€ 103,00	€ 145,00	€ 118,85	21%	15%
20	€ 186,00	€ 197,50	€ 278,00	€ 227,87	23%	15%
30	€ 265,00	€ 284,00	€ 400,00	€ 327,87	24%	15%
40	€ 334,00	€ 361,00	€ 508,00	€ 416,39	25%	15%
50	€ 394,00	€ 430,00	€ 605,00	€ 495,90	26%	15%
100	€ 742,00	€ 818,00	€ 1.150,00	€ 942,62	27%	15%

V.87. Inoltre, si rileva che PI mette a disposizione dell’utenza il servizio Poste delivery web ad un prezzo, IVA inclusa, più basso rispetto al Poste delivery standard, consentendo all’utenza, che sceglie di spedire online,¹⁷ di usufruire di uno sconto sul prezzo. Ciò implica che per le sue caratteristiche il Poste delivery web dovrebbe essere incluso entro il perimetro del servizio universale ed essere esente da IVA, come gli invii di corrispondenza generati mediante l’ausilio di mezzi telematici.¹⁸

V.88. In merito al pacco internazionale (Poste Delivery International), l’Autorità osserva che per tutte le destinazioni geografiche per cui PI ha proposto l’aumento di prezzo, le tariffe risulterebbero più basse di quelle del prodotto Poste delivery international express, con le uniche eccezioni di Cuba¹⁹ e Australia. Per quest’ultima destinazione, la differenza tariffaria fra la proposta di PI e i prezzi del Poste delivery international express è esigua per tutte le fasce di peso.

V.89. Tutto ciò considerato l’Autorità ritiene che le modifiche tariffarie proposte da PI per il Poste delivery international Standard possano essere accolte ad esclusione della proposta di introdurre la Zona 6BIS relativa all’Australia.

V.90. Si conferma inoltre il vincolo imposto dall’art. 7, comma 2, della delibera n. 728/13/CONS secondo cui le tariffe degli invii singoli del Poste delivery standard nazionale ed estero devono rispettare i principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione.

¹⁷ Ai sensi dell’art. 94, comma 1, del d.lgs. n. 259/2003 (cd. Codice delle comunicazioni elettroniche) un “*adeguato servizio di accesso a internet a banda larga*” è un servizio universale a cui hanno diritto tutti i consumatori su tutto il territorio nazionale.

¹⁸ Art. 2, comma 1, dell’allegato A alla delibera n. 385/13/CONS.

¹⁹ Per Cuba non c’è un termine di paragone perché la destinazione non figura tra quelle del Pacco delivery express international.

Ulteriori considerazioni

Le osservazioni degli Operatori

O.90. **PI** ritiene che l'analisi dei dati relativi alle aggiudicazioni di gare e RDO negli anni di applicazione del test di replicabilità, riportata nell'Allegato 1 della Delibera, sia parziale ed incoerente, in quanto si baserebbe solo su 19 gare pubbliche a cui ha partecipato Poste Italiane.

O.91. In particolare, su 145 offerte, di cui 37 gare pubbliche e 108 RDO, riportate da PI, l'Autorità avrebbe circoscritto la propria attenzione sulle 37 gare pubbliche, selezionandone 19 tra queste, non attraverso il criterio della rappresentatività, ma in funzione della possibilità di verificarne i dati con controlli incrociati sui DB delle stazioni appaltanti. L'Autorità non ha tenuto conto, quindi, degli RDO [*omissis*]. Inoltre, l'analisi non avrebbe considerato le gare a cui PI non ha partecipato e che avrebbero fornito un quadro diverso delle dinamiche concorrenziali in atto.

O.92. Da un esame del DB ANAC risulterebbe che la percentuale di gare vinte da PI sia pari al 75%, non al 90%, e che oltre 53 operatori competerebbero efficacemente sul mercato, essendosi aggiudicati il 24% delle gare. PI evidenzia, inoltre, che dall'analisi emerge che essa si è presentata come unico offerente in 223 gare su 459. Tale dato evidenzierebbe indirettamente che PI si è aggiudicata – in competizione con gli altri operatori – solo 24 gare su 236 (il 10% circa). Ciò dimostrerebbe l'estrema capacità di competere degli operatori alternativi non solo in termini di ribasso economico, ma anche a livello tecnico.

O.93. Secondo PI, quindi, dal DB ANAC emerge un quadro competitivo ben più dinamico di quello rappresentato dall'Autorità nel documento di consultazione.

Le valutazioni dell'Autorità

V.91. L'Autorità, in via preliminare, al fine di arricchire l'analisi del livello di competitività del mercato con elementi di valutazione ulteriori rispetto ai consueti indicatori, ha ritenuto opportuno utilizzare per la propria analisi tutto il patrimonio informativo di cui dispone procedendo per stadi successivi. Dunque, l'Autorità, innanzitutto, ha elaborato i dati forniti da PI relativi alle gare, pubbliche e private, e successivamente li ha confrontati con quelli del DB pubblico dell'ANAC.

V.92. Tanto premesso, l'Autorità rileva che le risultanze emerse dall'analisi delle gare sottoposte a test di replicabilità delineano in maniera evidente le dinamiche concorrenziali in atto, confermate dalla più rappresentativa analisi del DB ANAC; vale a dire un assetto di mercato nel segmento degli invii multipli caratterizzato da un elevato livello di concentrazione in cui l'*incumbent* si aggiudica la maggior parte delle gare e, tra queste, quelle di maggiore importo. Emerge, inoltre, la difficoltà degli operatori alternativi a replicare le offerte di Poste

Italiane non solo da un punto di vista economico, ma anche dal punto di vista tecnico: in molti casi, gli operatori alternativi decidono di non prendere parte alla competizione.

V.93. Passando alle osservazioni inerenti alla verifica del DB ANAC, con riferimento all'osservazione di PI secondo la quale 53 operatori competono efficacemente sul mercato, essendosi aggiudicati il 24% delle gare, l'Autorità rileva che l'aspetto più significativo che l'analisi ha inteso evidenziare riguarda la disparità della "forza/capacità competitiva" degli operatori del mercato e la scarsa sostenibilità della concorrenza nel mercato, sia nel breve che nel medio periodo. A questo proposito, l'Autorità osserva che si tratta di operatori che non hanno una dimensione nazionale, ma locale. In termini economici, poi, il 24% delle gare vinte dai concorrenti minori vale soltanto il 6,3% del valore dell'intero mercato, vale a dire circa 27 su 429 milioni di euro. Inoltre, ognuno dei 53 operatori, mediamente, in 4 anni, riesce ad aggiudicarsi al massimo 2 lotti di gara (meno di 1 all'anno), contro i 247 lotti di gara di PI (circa 62 all'anno). Infine, ciascuno dei 53 operatori non riesce in media ad aggiudicarsi più di 500.000 euro complessivi in 4 anni, contro i 320 mln. di euro di PI. Il quadro appena accennato dimostra una situazione di enorme difficoltà, per gli operatori alternativi, a rimanere su un mercato, già dominato da PI.

V.94. Con riferimento all'osservazione secondo la quale PI, presentandosi come unico offerente in 223 gare su 459, si sarebbe aggiudicata – in competizione con gli altri operatori, solo 24 gare su 236 (il 10% circa) – l'Autorità ritiene che la presenza di PI quale unico offerente nella metà della gare (che valgono circa il 68% del valore complessivo di mercato), dimostra da un lato, l'estrema difficoltà degli operatori alternativi di competere sia in termini economici sia a livello tecnico e, dall'altro, la ridotta capacità competitiva dei piccoli operatori che riescono ad aggiudicarsi quasi esclusivamente gare di dimensione locale e di esiguo importo.

V.95. Anche in questo caso, pertanto, vale precisare che le 236 gare in concorrenza cui fa riferimento PI (vale a dire quelle cui ha partecipato più di 1 operatore, 98, e quelle cui ha partecipato 1 solo operatore diverso da PI, 138) rappresentano la parte del mercato di più modesto valore, pari al 32% dell'intero mercato (circa 138 su 429 mln. di euro). Sebbene quelle vinte in concorrenza, come afferma PI, rappresentino quindi il 10% del numero complessivo di gare (ma il 21% del valore complessivo delle gare analizzate), ciascuna di esse vale in media circa il doppio di quelle vinte dagli altri operatori (le gare vinte dagli altri operatori valgono circa 500.000 euro cadauna, versus 1,2 mln. di euro medi, per ognuna di quelle vinte da PI). Quello che appare, dunque, è un assetto di mercato molto frammentato e scarsamente competitivo, sia nel breve che nel medio periodo.