

Roma, 27 settembre 2016

Spett.le Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni  
Direzione Servizi Postali  
Via Isonzo 21/b  
00198 – Roma

Alla c.a. del responsabile del procedimento Dott.ssa Raffaella Barresi

Oggetto: *“Consultazione pubblica concernente lo schema di provvedimento relativo al Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2013 e 2014”*

Il presente documento contiene le osservazioni di AICAI su alcuni quesiti (nn. 7, 13 e 14) posti dall’Autorità nell’allegato B alla proposta di delibera 166/16 CONS dell’Autorità sul costo netto del servizio universale per gli anni 2013-2014.

AICAI osserva l’impossibilità di commentare compiutamente le conclusioni cui giunge AGCOM in merito alla quantificazione del costo netto, a causa della non disponibilità di gran parte dei dati di natura economica e organizzativa del FSU analizzati dall’Autorità, di cui quelli più rilevanti secretati nel documento in consultazione. Pertanto le osservazioni di AICAI, eccezion fatta per alcuni punti rilevanti di metodologia e di misura concreta di determinazione del costo netto, si concentreranno prevalentemente sulla questione della “intercambiabilità”.

*D.7 Si condivide l’analisi dell’Autorità in merito all’efficienza dello scenario reale?*

L’Autorità sostiene al punto 123 della proposta di delibera che *“La rete di recapito deve essere progettata in modo da consentire al fornitore del SU di rispettare gli standard di qualità derivanti dai relativi obblighi, indipendentemente dai volumi; per garantire il recapito della corrispondenza ad ogni indirizzo (di tutte le persone fisiche e giuridiche residenti) per cinque giorni alla settimana, i percorsi dei portalettere devono essere disegnati in modo da essere in grado di coprire ogni giorno tutti i potenziali destinatari. Pertanto, il fornitore del SU postale non ha la libertà di rimodulare di continuo le risorse impegnate nella propria rete al fine di minimizzarne i costi, come farebbe un’impresa di mercato in assenza di obblighi, e come di fatto fanno gli altri operatori o i corrieri espresso. In altri termini, gli obblighi di SU introducono un elemento di rigidità nella struttura dei costi del fornitore in quanto sortiscono l’effetto di trasformare in fissi una parte dei costi che sarebbero variabili per un’impresa che opera in concorrenza.”*

AICAI non condivide l’impianto concettuale e le valutazioni che ne conseguono, espressi dall’Autorità al punto 123. L’obbligo del fornitore del servizio universale (d’ora in poi FSU) di recapitare 5 giorni alla settimana non implica in alcun modo che le zone di recapito assegnate ai portalettere debbano essere considerate fisse, immutabili nel tempo e nello spazio e soprattutto, assegnate sempre al medesimo portalettere. L’obbligo dell’universalità consiste nel recapitare tutti i giorni l’intero flusso di posta una volta che questo è arrivato al centro di recapito, non nell’identificazione fra portalettere e zona di recapito di sua esclusiva competenza. In tutta Europa, di fronte ai mutamenti del mix fra lettere e pacchetti inferiori ai 2 kg. (le prime si riducono, i secondi crescono), molti FSU stanno incrementando in modo significativo la loro efficienza rimodulando in modo pressoché continuo (in F, D, UK e NL mediamente 4 volte l’anno, fonte: WIK Consult, 2013) le zone di recapito e le relative assegnazioni ai portalettere. In

questi paesi il FSU, senza derogare agli obblighi di universalità, ha abbandonato di fatto la logica delle zone di recapito fisse a cui è assegnato stabilmente un unico portalettere. Tale organizzazione produttiva, nuova rispetto all'epoca del monopolio, è quella utilizzata come standard, anche se con modalità diverse, anche dai concorrenti nel mail e dai corrieri espressi, entrambi senza obblighi di universalità. I concorrenti di maggiore dimensione nel mail recapitano tutti i giorni, in funzione dei volumi e delle aree servite. Qui, diversamente dal FSU, se i volumi assegnati a un portalettere sono superiori al suo carico di lavoro, quest'ultimo può recapitare gli invii il giorno successivo. Per i corrieri, invece, l'organizzazione flessibile dei percorsi di consegna è finalizzata al recapito lo stesso giorno in cui l'addetto riceve in consegna gli invii da recapitare. Ciò dimostra che gli obblighi di universalità non implicano necessariamente un'organizzazione produttiva con rete di recapito fissa.

L'analisi dell'Autorità omette di considerare questa nuova modalità produttiva del recapito adottata, pur con differenze, sia dai FSU europei più efficienti che dai concorrenti nel mail e nel corriere espresso. Non effettuando alcun esercizio di benchmarking con tali FSU europei l'Autorità, che pure ne valuta positivamente e l'organizzazione, come descritto in modo approfondito al par. 2 (A65-A67) dell'allegato IV al documento in consultazione, si limita però a calcolare l'impatto sul costo netto nell'ipotesi che zone di recapito, percorsi e numero dei portalettere siano sostanzialmente fissi. Modifica sì uno dei parametri del modello di assegnazione dei carichi di lavoro ai portalettere del FSU, scontando dal costo netto una piccola parte di inefficienza, ma considera tale modello fondamentalmente valido, nonostante sia stato da tempo abbandonato dai FSU europei più efficienti. Di conseguenza sovrastima erroneamente il costo netto riguardo tale voce di costo, che verosimilmente, ma senza possibilità di verifica perché i dati relativi sono secretati, è quella maggiormente incidente sul costo netto.

*D.13 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla valutazione dell'iniquità dell'onere del SU?*

La posizione dell'Autorità non è condivisibile perché non chiarisce quale sia il criterio che intende proporre per l'Italia al fine della "valutazione dell'iniquità", limitandosi a compiere un excursus sui criteri adottati da altri Stati membri (questi ultimi peraltro disomogenei rispetto all'Italia in termini di dimensione geografica, PIL, caratteristiche del FSU, ampiezza produttiva e dei mercati) senza giustificare perché tali criteri sarebbero adeguati anche per l'Italia ai fini della valutazione dell'asserita iniquità. L'Autorità omette di stabilire una soglia di iniquità (quale % sui costi o sui ricavi o su altri parametri) al superamento della quale si legittimerebbe l'attivazione del meccanismo di finanziamento con fonti esterne, siano esse il trasferimento statale e/o il fondo di compensazione.

Al fine di consentire una compiuta valutazione delle conclusioni cui giunge sulla "iniquità", l'Autorità avrebbe dovuto: (i) dichiarare quale sia il criterio da adottare in Italia; (ii) argomentare compiutamente le ragioni della scelta di tale criterio; (iii) quantificare la soglia d'iniquità da adottare; (iv) argomentare compiutamente sulla ragionevolezza della soglia adottata. La totale assenza di tale analisi non consente ad AICAI di argomentare sulla valutazione della presunta iniquità.

*D.14 Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito al criterio della "finalità d'uso comune" per la definizione della sufficiente intercambiabilità in base alla quale gli operatori abilitati con autorizzazione generale possono essere chiamati a contribuire al finanziamento dell'onere del SU?*

AICAI non condivide le valutazioni dell'Autorità circa la sussistenza delle condizioni d'intercambiabilità sulla base della comune finalità d'uso. A tale argomento l'Autorità dedica solo sei ridotti paragrafi (297, 298, 299, 300, 301, 302) dove si limita ad asserire apoditticamente che sussisterebbe intercambiabilità tra alcuni prodotti, senza minimamente sostanziare tale conclusione dal punto di vista economico e del mercato. Da una parte l'Autorità esclude l'applicabilità dell'analisi in base al prezzo, ma dall'altra non fornisce alcun dettaglio sull'analisi che avrebbe svolto per sostenere la sussistenza di un sufficiente

livello d'intercambiabilità in ragione della finalità d'uso. Prima di giungere a tale conclusione, l'Autorità avrebbe quindi dovuto svolgere un'analisi approfondita, mostrandone i dettagli e, soprattutto, i criteri in base ai quali avrebbe scelto la finalità d'uso come unico strumento di valutazione.

L'Autorità al punto 297 esclude che lo SSNIP test (*Small but Significant Non Transitory Increase in Price*), impiegato nel diritto antitrust per definire i mercati rilevanti, possa essere utilizzato quale strumento per valutare l'intercambiabilità tra i servizi. Secondo l'Autorità, come già espresso nella delibera 412/14/CONS, *“l'intercambiabilità sufficiente, infatti, non necessita di una valutazione del comportamento in termini di possibile incremento di prezzo praticato dall'ipotetico monopolista, esercizio, invece, tipico delle analisi svolte attraverso lo SSNIP test”*.

AICAI non condivide tale valutazione, non tanto sulla specifica applicabilità dello SSNIP test, bensì perché ritiene che, ai fini dell'intercambiabilità, il parametro del prezzo debba essere sempre e comunque preso in considerazione, come del resto esplicitamente previsto dalla direttiva al considerando 27 della Direttiva 2008/6/CE, che richiede di considerare *“le caratteristiche dei servizi, incluse le prestazioni aggiuntive a valore aggiunto, le modalità di loro utilizzo e il prezzo”*. Per AICAI ciò che rileva è che, in ogni caso, il parametro del prezzo sia pienamente considerato in qualsiasi test d'intercambiabilità eventualmente utilizzato dall'Autorità, che dovrebbe comunque esaminare i pro e i contro di ciascun test.

Quanto allo SSNIP test, eventuali suoi limiti - che l'Autorità dovrebbe identificare e valutare caso per caso (ovvero fra coppie di prodotti), tenuto conto che l'analisi d'intercambiabilità differisce da quella di definizione del mercato rilevante perché ne è solo una parte - non escludono la necessità, prevista dalla norma, di valutare se, per un determinato prodotto universale, un incremento non transitorio del suo prezzo del 5-10% non è profittabile per il suo fornitore perché gli utenti reagiscono spostandosi verso prodotti non universali.

In particolare, il test d'intercambiabilità deve rispondere a due domande cruciali:

- Come reagirebbero gli utenti di fronte ad un aumento di prezzo di un determinato prodotto universale? Ovvero quanti utenti passerebbero a servizi non universali (o ad altre alternative, come l'email)?
- Che effetti produce la sostituzione di prodotti universali con prodotti non universali sulla profittabilità generale del FSU?

Il prezzo è quindi elemento essenziale e necessario (seppur non sufficiente) ai fini della misura dell'intercambiabilità che, per essere dimostrata, richiede la prova di un livello sufficiente e certo (sono quindi da escludere prove basate su singole evidenze non supportate da dati statistici robusti), in assenza del quale non vi è alcuna fondata possibilità di dimostrazione, non essendo sufficiente il solo elemento della finalità d'uso. Infatti anche quando due prodotti presentano caratteristiche fisiche e modalità di utilizzo simili, sussistono quasi sempre altri elementi come il differenziale di prezzo, gli switching cost, la fedeltà al marchio o la percezione che i consumatori hanno dei due prodotti, che incidono sul risultato finale di intercambiabilità.

In teoria, se ai fini dell'individuazione delle condizioni d'intercambiabilità fra servizi venisse applicato il solo criterio delle finalità d'uso, dovrebbero essere assoggettati al fondo di compensazione anche i fornitori di servizi di posta elettronica, semplice o certificata, perché questi nell'ultimo decennio hanno indubbiamente sostituito, grazie alla medesima finalità d'uso, il tradizionale servizio lettere universali.

La stessa Commissione Europea (97/C 372/03), ha sostenuto nella sua comunicazione per la definizione dei mercati del 1997 che *“le caratteristiche dei prodotti e le finalità d'uso sono insufficienti a mostrare se due prodotti sono sostituiti dal lato della domanda. L'intercambiabilità funzionale o le caratteristiche simili non forniscono di per sé criterio sufficiente, perché la reazione degli utenti al modificarsi dei prezzi relativi potrebbe dipendere anche da altre ragioni”*.

Analisi esclusivamente qualitative per misurare l'intercambiabilità sono dunque insufficienti e contrarie al dettato della direttiva e della Commissione Europea. E' fra l'altro possibile che alcuni indicatori qualitativi, esplorando ciascuno un profilo diverso, presentino risultati fra loro contraddittori. E' quindi compito dell'Autorità individuare correttamente il peso da assegnare a ciascun indicatore.

AICAI ritiene che, ai fini dell'intercambiabilità, sia necessario esaminare e utilizzare sempre anche analisi quantitative. Nei casi di specifici prodotti in cui, date le caratteristiche della domanda e le finalità d'uso, lo SNNIP test dell'incremento del prezzo non transitorio dovesse risultare non significativo, ci si può infatti avvalere di altre misure quantitative, come il tasso di sostituzione (*diversion rate*) che misura la quota di perdita di ricavi che va ad un prodotto sostituito (dovuta, ad esempio, ad un incremento di prezzo), l'analisi di correlazione dei prezzi (stima delle elasticità dirette ed incrociate), o l'analisi della riduzione critica delle vendite (*critical loss analysis*).

AICAI chiede che, nell'analisi di intercambiabilità fra prodotti universali e non universali, l'Autorità esamini in modo approfondito l'intero set degli strumenti qualitativi e quantitativi disponibili e applichi quelli più appropriati, giustificandoli sulla base di una rigorosa analisi dei diversi profili del mercato dal lato della domanda.

Secondo l'Autorità (cfr. punti 300, 301, 302 e 303):

- *“appare sussistere intercambiabilità tra i prodotti di corrispondenza a data e ora certa e i servizi di invii multipli di posta ordinaria offerti nell'ambito del SU, quali posta massiva e posta prioritaria business”* (punto 300);
- *“è possibile riscontrare un certo grado di intercambiabilità tra i prodotti di posta registrata e i servizi di pacco ordinario, nell'ipotesi di pesi e formati compatibili”* (punto 301);
- *“il servizio di pacco celere/espresso può essere considerato intercambiabile con il pacco ordinario dal punto di vista della clientela laddove la finalità d'uso risulti comune tra i due prodotti ... Ad esempio, appaiono sussistere punti di sovrapposizione nell'utilizzo di questi servizi in quegli scenari di e-commerce in cui l'attenzione del cliente è focalizzata sull'acquisto di un bene/prodotto ...”* (punto 302);
- *“sembrebbero emergere punti di contatto tra le reti di trasporto della corrispondenza e le reti di trasporto dei pacchi, incluse le reti di trasporto utilizzate per la fornitura dei servizi di pacco espresso”* (punto 303).

Va innanzitutto osservato che l'intercambiabilità da valutare non è quella reciproca fra prodotti universali e prodotti non universali, ma solo quella unidirezionale che emerge quando la domanda di servizi non universali toglie ricavi ai prodotti universali facendo aumentare, a parità degli altri fattori, il costo netto del servizio universale.

L'analisi di intercambiabilità deve essere basata esclusivamente sul confronto diretto fra servizi universali di base e servizi non universali, mentre va escluso quello fra *nuovi* servizi universali, che includono significativi elementi di valore aggiunto (ad esempio la rendicontazione di Posta 1 PRO), e servizi non universali. In altri termini, è da escludere l'intercambiabilità indiretta che sorge quando un servizio universale di base risulta intercambiabile con un altro servizio universale (specie se nuovo) che include elementi di valore aggiunto, e questo è a sua volta intercambiabile con un servizio non universale. In tale circostanza, se venisse considerata l'intera catena dell'intercambiabilità fra molteplici prodotti, tipica delle analisi di definizione del mercato rilevante, alcuni servizi non universali risulterebbero erroneamente intercambiabili con quelli universali di base. Ciò creerebbe l'incentivo sbagliato per il FSU a lanciare nuovi prodotti universali a valore aggiunto con il solo obiettivo di rendere intercambiabili una serie di servizi non universali (ovvero allargare la base imponibile dei servizi da assoggettare al fondo di compensazione) che in realtà non lo sono. Tale strategia può essere profittevole per il FSU ma distorsiva del mercato, perché può fissare un prezzo per i servizi universali a valore aggiunto più basso di quello di equilibrio, poiché una parte dei ricavi ad essi attribuibile deriva dal fondo di compensazione.

Poiché la presenza di attività a valore aggiunto nei prodotti universali può distorcere il test d'intercambiabilità, AICAI ritiene necessario che l'Autorità analizzi e definisca quali elementi di valore



aggiunto eventualmente presenti in un dato prodotto universale (o quale combinazione fra essi) potrebbero interferire con una corretta analisi di intercambiabilità.

AICAI considera improprio e sbagliato, per diverse ragioni, l'elenco (pur se esemplificativo) fornito dall'Autorità delle intersezioni esistenti fra prodotti universali e non universali.

La prima ragione è che la condizione di intercambiabilità fra due prodotti (l'uno universale, l'altro non universale), in quanto da analizzare dal solo lato della domanda, deve essere verificata separatamente per ciascun segmento di ogni singolo prodotto, perché conoscenza dei prodotti e finalità d'uso divergono fortemente a seconda della tipologia di utenza che li utilizza.

La seconda ragione è che in alcuni casi, in particolare al punto 303 *intercambiabilità tra reti di trasporto della corrispondenza e reti di trasporto dei pacchi*, l'Autorità equivoca fra domanda e offerta, perché considera erroneamente le reti di trasporto quali punti d'intersezione fra prodotti, ovvero come elementi di potenziale intercambiabilità dal lato della domanda, quando questi sono invece chiaramente ed univocamente riferibili all'offerta, profilo da escludere dall'analisi come previsto dalla direttiva.

La terza ragione è che in altri casi l'Autorità confonde erroneamente servizi universali e non universali di Poste Italiane con quelli non universali dei concorrenti. Il test di intercambiabilità va svolto fra segmenti di mercato di coppie di servizi universali e non universali, a prescindere da chi li fornisce. In ogni caso, considerato che PI, in assenza di obblighi di SU, non fornirebbe più il servizio di pacco ordinario (cfr. punto 44, pag. 18 della bozza di delibera), mostrando così che già oggi le perdite subite sono rilevanti, sorge spontanea la domanda di quale senso economico abbia studiare l'intercambiabilità fra prodotti non universali (di cui una parte prodotti dallo stesso FSU) e il pacco ordinario che Poste Italiane sta cercando di dismettere, incentivando essa stessa la sostituzione con quello non universale.

Con riferimento poi all'asserita sostituibilità tra pacco celere/espresso e pacco ordinario, in particolare nel segmento di mercato dell'*e-commerce*, si osserva quanto segue.

L'assunto implicito in tale affermazione è che il cliente che acquista il prodotto sulla piattaforma non faccia alcuna differenza tra consegna ordinaria ed espressa.

Tale assunto tradisce anzitutto un'apparente non adeguata considerazione delle logiche che presidono il mercato dell'*e-commerce*. L'Autorità sembra trascurare che l'acquirente del servizio di trasporto è l'operatore *e-commerce* e non l'acquirente del prodotto. Inoltre non considera che per l'operatore *e-commerce* è assolutamente rilevante offrire al suo cliente (l'acquirente del bene) varie opzioni di trasporto, perché le stesse concorrono a qualificare l'offerta di vendita. Non si capirebbe altrimenti per quale ragione la generalità degli operatori di *e-commerce* si avvalga di operatori del trasporto diversi (dalle Poste al corriere espresso), se non in ragione dell'aspettativa dei loro clienti di poter scegliere tra opzioni di consegna differenziate e con prezzi finali variabili anche in funzione della modalità di consegna prescelta.

Ciò che avviene nel mercato dell'*e-commerce* dimostra esattamente il contrario di quanto sostiene l'Autorità: per l'acquirente diretto del servizio di trasporto (cioè l'operatore *e-commerce*) e per l'acquirente indiretto (cioè il cliente dell'operatore *e-commerce*) è assolutamente pacifica la differenza – e quindi la non intercambiabilità – tra un pacco ordinario e un pacco espresso, sia sotto il profilo del prezzo che delle caratteristiche del servizio. Tanto è vero che l'acquirente finale del prodotto, all'atto dell'acquisto del bene, è chiamato a compiere la scelta del servizio di trasporto, e molto spesso opta per un servizio diverso da quello postale ordinario perché è disposto a pagare un maggior prezzo per un servizio con alcune caratteristiche a valore aggiunto che lui ritiene essenziali.

Se fosse vero l'assunto sostenuto dall'Autorità, non avrebbe alcuna logica di mercato l'offerta da parte dell'operatore *e-commerce* di diverse opzioni di trasporto, perché queste sarebbero indifferenti per il cliente acquirente del bene.

Al punto 298 l'Autorità sostiene che *“una piena sostituibilità tra servizi a valore aggiunto e servizi universali è difficilmente osservabile nella realtà in quanto questi ultimi sono spesso offerti in perdita in una situazione di fallimento di mercato dove per definizione non può sussistere alcun tipo di sostituibilità*

*con servizi offerti a condizioni di mercato. Ciò non significa che non esista intercambiabilità tra servizi a valore aggiunto e servizi universali ma solo che il regime di servizio universale possa impedire una effettiva sostituzione tra servizi.”*

Anche questa tesi non è condivisibile. Infatti, dal punto di vista tecnico-economico, il mercato dei pacchi non presenta aree predefinite (se non singole limitate eccezioni quali alcune isole remote) dove al fornitore non gravato da obblighi di universalità non conviene strutturalmente recapitare in proprio. Nel mercato dei pacchi il servizio universale consiste fundamentalmente nelle garanzie di accesso a prezzi accessibili e uniformi all’utenza di base, non nell’obbligo, come avviene nel mercato lettere, di concedere (per le aree ad alto costo di consegna) l’utilizzo della propria rete alla concorrenza che offre servizi alternativi. Nei pacchi, la sostituibilità dei prodotti universali con quelli non universali dipende quindi solo dal prezzo e dalle prestazioni a valore aggiunto, non dal regime universale in quanto tale, anche perché le rispettive reti, a differenza delle lettere, non si incontrano mai.

Infine, AICAI contesta l’affermazione dell’Autorità al punto 293 del documento in consultazione in cui si sostiene che *“In ambito europeo, pur se previsto dalla normativa in alcuni paesi, il fondo di compensazione a carico degli operatori del mercato postale risulta ad oggi essere stato attivato solo in rari casi e in un numero molto ridotto di Stati. Tuttavia, tale meccanismo potrebbe causare un rischio di distorsione del normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l’intero onere del SU che non trova copertura nel finanziamento pubblico.”*

AICAI osserva che, a quanto risulta all’associazione, in nessuno Stato Membro è stato attivato il fondo di compensazione finanziato da operatori dei mercati non universali. Se così non fosse, la Commissione Europea, a cui la Direttiva richiede di valutare e approvare l’esecutività del fondo se questo viene reso operativo, avrebbe certamente pubblicato proprie decisioni su singoli stati membri, in ciascuna delle quali deve valutare il profilo dal punto di vista concorrenziale, perché concettualmente il fondo di compensazione è una misura di aiuto di stato.

Inoltre, Il maggiore rischio di distorsione del normale meccanismo di funzionamento del mercato non è, come sostiene erroneamente l’Autorità, di lasciare ad un solo soggetto l’intero onere del SU, ma di alterare la competitività del mercato caricando sulle imprese percosse che operano in mercati non universali un contributo che riduce la loro redditività a livelli tali da indurle ad uscire dal mercato. Per le imprese astrattamente assoggettabili all’obbligo di contribuzione che presentano margini molto esigui, tale eventualità è certa anche applicando un’aliquota sui ricavi molto ridotta. Questo è precisamente quanto la Commissione Europea valuterà se in Italia venisse addirittura allargata indiscriminatamente a tutti i titolari di autorizzazione generale la platea dei contributori al fondo.