



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 384/17/CONS

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

L’AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 5 ottobre 2017;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante *“Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”*, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE, e, in particolare, il capitolo 4 recante *“Condizioni per la fornitura dei servizi postali e condizioni di accesso alla rete postale”*;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante *“Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”* così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE e, in particolare, l’art. 2, comma 4, lett. d) il quale tra le funzioni svolte dall’Agenzia di regolamentazione prevede l’*«l’adozione di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e relativi servizi, determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e promozione della concorrenza nei mercati postali»*, nonché l’art. 13, comma 3 bis che afferma *«qualora il fornitore del servizio universale applichi prezzi speciali, ad esempio per servizi prestati ad utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per utenti diversi, si applicano i principi di trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia i prezzi sia le condizioni associate»*;

VISTO il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”*, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, in particolare, l’art. 21 che conferisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata “Autorità” o “AGCOM”) i poteri previamente attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”;

VISTA la delibera n. 335/03/CONS, del 24 settembre 2003, recante “Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l’accesso ai documenti approvato con delibera n. 217/01/CONS” e, in particolare, l’allegato A del testo coordinato;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 125/17/CONS;

VISTO la delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, avente ad oggetto “Approvazione, con modifiche, delle condizioni generali di servizio per l’espletamento del Servizio universale postale” ed in particolare l’Allegato A;

VISTA la delibera n. 728/13/CONS, del 19 dicembre 2013, avente ad oggetto “Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale” e, in particolare, l’art. 6 recante “Obblighi di accesso alla rete a condizioni eque e ragionevoli”;

VISTA la delibera n. 396/15/CONS, del 25 giugno 2015, avente ad oggetto “Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell’art. 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2014, n. 190” e, in particolare, la parte in cui l’Autorità afferma che “il quadro normativo derivante dalle previsioni della Legge di stabilità e l’evoluzione del mercato postale registrata successivamente al 2013, rendano necessario il riesame degli obblighi di accesso alla rete di Poste Italiane introdotti dall’art. 6 della delibera n. 728/13/CONS. I cambiamenti, nel frattempo, intervenuti assumono, infatti, un carattere strutturale sia per ciò che concerne l’architettura di rete sia per quanto attiene ai prodotti distribuiti”;

CONSIDERATO che nella delibera sopra citata, l’Autorità evidenzia che “il tema dell’accesso non è stato trattato nel presente procedimento poiché i significativi cambiamenti introdotti dalla Legge di stabilità diverranno effettivi solo a valle dell’adozione delle delibere attuative da parte dell’Autorità ed in seguito alla implementazione delle misure da parte di Poste Italiane. Il tema, dunque, non potrà che essere trattato in separato procedimento nell’ambito del quale si terrà conto, tra gli altri, dell’evoluzione del modello di concorrenza nel mercato postale italiano e di un’analisi aggiornata sul grado di replicabilità della rete postale. Tale procedimento sarà teso ad acquisire, nel corso di una consultazione pubblica, le osservazioni e le eventuali proposte da parte degli operatori di settore”;

VISTA la delibera n. 621/15/CONS, del 5 novembre 2015, avente ad oggetto “Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane”;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la comunicazione dell'Autorità del 1° luglio 2016, pubblicata sul sito *web*, che ha avviato il procedimento relativo al riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane;

VISTI i contributi iniziali prodotti da Fulmine Group S.r.l., Globe Postal Service S.r.l., Nexive S.p.a. e Poste Italiane S.p.a.;

VISTA la delibera n. 651/16/CONS, del 21 dicembre 2016, recante “*Consultazione pubblica concernente il riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*”;

VISTE le istanze di audizione pervenute da parte di Nexive S.p.a., Poste Italiane S.p.a. e dall'Associazione Assopostale;

VISTI i contributi prodotti da Agenzia Espressi di Giovanni Giannone e C. S.a.s., Consorzio di tutela A.RE.L., Associazione Assopostale (che raggruppa le società Citypost S.p.a., Globe Postal Service S.r.l. ed Express Group S.r.l.), Mail Express Poste Private S.r.l., Nexive S.p.a. e Poste Italiane S.p.a.;

SENTITE Nexive S.p.a., Poste Italiane S.p.a. e l'Associazione Assopostale;

TENUTO CONTO delle informazioni e dei dati complessivamente acquisiti nel corso del procedimento;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

INDICE

1	Introduzione	7
1.1	L'iter istruttorio.....	7
1.2	Scopo del procedimento	8
2	Framework normativo.....	9
2.1	Il quadro normativo europeo	9
2.2	Il quadro normativo nazionale	12
3	Il mercato postale italiano	15
3.1	I servizi	15
3.2	La concorrenza.....	17
3.3	La copertura geografica	18
4	La rete postale e le modalità di accesso	22
4.1	Descrizione della rete postale	22
4.2	Le caratteristiche del settore postale	23
4.3	Accesso da parte degli utenti del SU: accesso <i>end-to-end</i> e disaggregato	25
4.4	L'accesso alla rete dell' <i>incumbent</i>	26
4.5	Accesso e servizio universale	29
4.6	Accesso in raccolta e restituzione	31
4.7	Accesso agli elementi dell'infrastruttura postale	32
5	Benchmark europeo	37
6	Le proposte dell'Autorità	39
6.1	Accesso alla rete postale	39
6.2	Accesso in raccolta e restituzione	39
6.3	Accesso agli elementi dell'infrastruttura postale	40
6.4	Ulteriori problemi competitivi inerenti la replicabilità delle offerte <i>retail</i> di Poste Italiane	41
7	Sintesi dei contributi degli operatori partecipanti alla consultazione pubblica e valutazioni conclusive dell'Autorità	43
7.1	Il mercato postale italiano	43
7.2	L'accesso alla rete postale.....	63
7.3	Accesso e servizio universale	68
7.4	Accesso in raccolta e restituzione	70
7.5	Accesso agli elementi dell'infrastruttura postale	74
7.6	Ulteriori problemi competitivi inerenti la replicabilità delle offerte <i>retail</i> di Poste Italiane	89



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

INDICE DELLE FIGURE

Figura 3.1 – Variazioni dei ricavi e dei volumi per i servizi postali (2012-2015).....	16
Figura 3.2 – Volumi di invii multipli di corrispondenza (2012-2015, milioni di invii).....	17
Figura 3.3 – Quote di mercato in ricavi derivanti da “Altri servizi postali” (2012-2015).....	18
Figura 3.4 – Presenza Rete di Recapito per comune (2016).....	19
Figura 3.5 – Volumi postalizzati dai principali operatori alternativi (2013-2015, milioni di invii)	20
Figura 3.6 – Presenza Rete di Accettazione AO per provincia (2016).....	21
Figura 4.1 – La rete di Poste Italiane	23
Figura 4.2 – Esempio di cassette modulari di Poste Italiane	35
Figura 7.1 – Confronto tra modelli di business	46
Figura 7.2 – Copertura (per % di pop. e % dei CAP) reti recapito operatori EtoE e <i>franchising</i>	50
Figura 7.3 – Copertura reti operatori EtoE vs Franchising	51
Figura 7.4 – Distribuzione dei punti di accettazione per area di recapito.....	53
Figura 7.5 – Presenza Rete di Accettazione PI e AO per provincia (2016).....	53
Figura 7.6 – Tasso di postalizzazione degli operatori alternativi (2013-2016, %)	55
Figura 7.7 – Ricavi del settore dei servizi postali (2013-2016, milioni di euro)	55
Figura 7.8 – Volumi del settore dei servizi postali. (2013-2016, milioni di invii)	56
Figura 7.9 – Ricavi e Volumi degli “Altri Servizi Postali” (2013-2016, milioni di euro e milioni di invii)	57
Figura 7.10 – Quote di mercato in ricavi e indice HHI per gli “Altri Servizi Postali” (2013-2016, in % e unità).....	57
Figura 7.11 – Quote di mercato in volumi degli operatori alternativi. (2016, in %)	58
Figura 7.12 – Quote di mercato in ricavi degli operatori alternativi. (2016, in %).....	59
Figura 7.13 – Distribuzione Cassette Modulari.....	84
Figura 7.14 – L’Italia per aree di recapito	93

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 5.1 – Interventi regolamentari in tema di accesso alla rete e/o agli elementi dell’infrastruttura postale in Europa	38
Tabella 7.1 – Copertura dalle reti di recapito per popolazione e CAP	49
Tabella 7.2 – Punti di Accettazione per Operatore.....	52
Tabella 7.3 – Punti di Giacenza per Operatore.....	54



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tabella 7.4 – Gare nazionali e macro-regionali di importo superiore al milione di euro (periodo 2013-2016)	60
Tabella 7.5 Gare di importo superiore al milione di euro (periodo 2013-2016)	61
Tabella 7.6 - Dati sulle aree di recapito postale	93



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1 INTRODUZIONE

1.1 L'iter istruttorio

1. Il “Procedimento istruttorio concernente il riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all’infrastruttura postale di Poste Italiane” è stato avviato in data 1 luglio 2016, con comunicazione sul sito web dell’Autorità. Nella medesima comunicazione si invitavano gli operatori interessati a far pervenire le proprie osservazioni entro 60 giorni dalla pubblicazione dell’avviso.
2. Gli Uffici nei successivi mesi di agosto e settembre hanno ricevuto contributi scritti dagli operatori: Fulmine Group S.r.l. (di seguito “Fulmine”), Globe Postal Service S.r.l. (di seguito “GPS”), Nexive S.p.a. (di seguito “Nexive”) e Poste Italiane S.p.a. (di seguito anche “PI”). Gli stessi operatori sono stati convocati in riunione informale dagli Uffici nel mese di ottobre al fine di illustrare la propria posizione.
3. Alla fine del mese di ottobre gli Uffici hanno inviato una richiesta di informazioni relativa al grado di copertura della rete ai seguenti operatori: PI, Nexive, Fulmine, Citypost S.p.a. (di seguito “Citypost”), Cityposte S.r.l. (di seguito “Cityposte”), Mail Express Poste Private S.r.l. (di seguito anche “Mail Express”) e Smmart Post S.r.l. (di seguito “Smmartpost”).
4. Sulla base di quanto previsto nella comunicazione del 1° luglio 2016, il 21 dicembre 2016 l’Autorità ha adottato la delibera n. 651/16/CONS di avvio della consultazione pubblica, pubblicata sul sito web in data 23 dicembre 2016, al fine di acquisire le valutazioni e le osservazioni dei soggetti interessati alle proposte dell’Autorità.
5. La consultazione pubblica si è conclusa il 6 febbraio 2017 e ha visto l’intervento di diversi soggetti, attraverso l’invio di memorie e documenti e la partecipazione ad audizioni. In particolare, sono intervenute il Consorzio di Tutela A.RE.L. (di seguito anche “AREL”), l’associazione Assopostale (che raggruppa le società Citypost, GPS ed Express Group S.r.l.) e le società Agenzia Espressi di Giovanni Giannone e C. S.a.s. (di seguito “Agenzia Espressi”), Mail Express, Nexive e Poste Italiane, aventi il ruolo di operatori postali.
6. Alla luce di quanto emerso nel corso della consultazione pubblica, gli Uffici hanno ritenuto necessario effettuare verifiche sui dati acquisiti relativi alla struttura ed alle dinamiche competitive del mercato postale italiano. Pertanto, è stata inviata un’ulteriore richiesta d’informazioni a 24 soggetti¹ al fine di meglio definire l’organizzazione aziendale, l’infrastruttura di rete ed il grado di copertura degli operatori postali.

¹ Citypost S.p.a., Cityposte S.r.l., Consorzio Hibripost, Consorzio Sailpost, Consorzio Stabile Olimpo, CRC Post S.r.l., Defendini Logistica S.r.l., Ellec Service S.r.l., Evo Recapiti S.r.l., Fulmine Group S.r.l., Gan Express S.r.l., Gruppo Palma S.r.l., Inbox Mail Italia S.r.l., Italtel Radio Recapiti S.r.l., La Nuova Posta S.r.l., Mail Express Poste Private S.r.l., Nexive S.p.a., Nexive S.c.a.r.l., Olimpo Services S.r.l., Postadoc S.r.l., Selecta S.p.a., Smmart Post S.r.l., Soluzioni S.r.l. e Swiss Post Solutions S.p.a..



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1.2 Scopo del procedimento

7. L'imposizione dell'obbligo di accesso rappresenta l'intervento regolamentare tipicamente utilizzato per consentire l'ingresso dei nuovi entranti nelle industrie a rete. L'Autorità, con la delibera n. 728/13/CONS, aveva imposto a PI l'obbligo di dare accesso a diversi livelli della propria rete - a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti - in quanto aveva ritenuto che nel mercato postale italiano potessero essere presenti barriere di natura normativa, tecnica ed economica che avrebbero potuto essere di ostacolo allo sviluppo della concorrenza.

8. Successivamente, nella delibera n. 396/15/CONS, l'Autorità ha considerato necessaria una revisione degli obblighi di accesso introdotti con la delibera n. 728/13/CONS; tale revisione, a parere dell'Autorità, doveva essere trattata in un procedimento separato, nell'ambito del quale si sarebbero dovuti analizzare sia l'evoluzione del modello di concorrenza nel mercato postale italiano, sia il grado di replicabilità della rete postale.

9. Scopo del presente procedimento è, dunque, quello di valutare se i cambiamenti intervenuti nel mercato postale italiano negli ultimi anni rendano necessaria una revisione degli obblighi di accesso imposti dalla delibera n. 728/13/CONS e, in caso affermativo, in quali termini.

10. Il provvedimento è strutturato in due parti. Nella prima, a valle di un sintetico richiamo della normativa europea e nazionale in materia di accesso alla rete postale nonché di una rappresentazione del mercato postale italiano, si descrive il funzionamento della rete postale e si individuano le relative modalità di accesso. Al contempo si evidenziano analogie e difformità tra reti postali e reti dei servizi di comunicazione elettronica - normalmente utilizzate come esempio più simile di industria a rete - al fine di valutare se gli obblighi regolamentari concepiti per queste ultime si adattino al mercato postale o se sia necessario modificarli per tenere conto delle sue specificità. Nella seconda, si riportano gli esiti della consultazione pubblica e le valutazioni conclusive dell'Autorità che tengono conto degli esiti della consultazione nonché delle ulteriori informazioni acquisite a valle della consultazione.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

2 FRAMEWORK NORMATIVO

2.1 Il quadro normativo europeo

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

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

12. Nella prima accezione, l’accesso si configura come un elemento cardine del servizio universale in quanto consente la concreta fruibilità da parte degli utenti finali, residenziali ed affari, dei servizi postali.² Gli articoli 3 e 6 della direttiva postale, rubricati nel capitolo denominato “Servizio universale”, chiariscono che l’ordinamento di ciascuno Stato membro deve garantire agli utenti un’offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti (art. 3) e deve assicurare che i fornitori del servizio universale informino adeguatamente gli utenti circa le caratteristiche dei servizi universali offerti, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità (art. 6).

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

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

² La direttiva 97/67/CE considera l’accesso alla rete postale pubblica lo scopo del servizio universale: *“l’obiettivo del servizio universale è quello di consentire a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione”* (considerato 12).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

15. La terza accezione di accesso si trova nel capitolo dedicato alle disposizioni relative all'apertura dei mercati, denominato "Condizioni per la fornitura dei servizi non riservati e condizioni di accesso alla rete". In particolare, l'art. 11 affida alle istituzioni europee (Parlamento europeo e Consiglio, su proposta della Commissione) il compito di presidiare le regole dell'accesso nel mercato interno, assicurandone l'armonizzazione, in direzione di un accesso trasparente e non discriminatorio alla rete postale pubblica per gli utenti e per il fornitore o i fornitori del servizio universale.³

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

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

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

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

³ Ad oggi tali atti di armonizzazione non sono mai stati adottati.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

19. La nuova disposizione richiama, quindi, due tipologie di accesso per i concorrenti: l'accesso alla rete postale e l'accesso agli elementi dell'infrastruttura e dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale. Quest'ultima tipologia di accesso è motivata dalla constatazione che, in un contesto in cui varie imprese forniscono servizi nel settore del servizio universale postale, è opportuno valutare se taluni elementi dell'infrastruttura postale dell'FSU o taluni servizi normalmente da quest'ultimo forniti debbano essere resi accessibili agli altri operatori, al fine di promuovere una concorrenza efficace e/o proteggere tutti gli utenti garantendo la qualità globale del servizio postale (considerato 34). Si tratta, in altri termini, di valutare l'opportunità di interventi in favore di una maggiore interoperabilità in mercati multi-operatore non compiutamente concorrenziali, finalizzati ad accrescere il livello di competitività dell'offerta dei concorrenti e la qualità complessiva dei servizi postali disponibili agli utenti. Come osservato nel documento preparatorio alla terza direttiva postale, sebbene gli elementi dell'infrastruttura postale non siano “essential facilities” o colli di bottiglia in senso economico, la loro indisponibilità per tutti gli operatori del mercato potrebbe di fatto restringere la competizione.⁴

20. Dalle disposizioni europee non deriva alcun obbligo per l'*incumbent* di fornire accesso, tuttavia nel caso quest'ultimo fornisca accesso, in qualsiasi forma, è tenuto al rispetto del principio di non discriminazione.⁵

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

⁴ Commission staff working document Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/67/EC, concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services Impact assessment (COM(2006) 594 final).

⁵ Cfr. Commission staff working document, cit.: “operators are not compelled under a European 'essential facilities' framework to offer special forms of access, but where they chose to do so, it has to be on a nondiscriminatory basis”.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

l'interoperabilità tra reti concorrenti non pregiudica la facoltà di adottare misure di accesso alla rete.

22. La direttiva quindi offre un menù di strumenti per favorire la competitività del mercato, lasciando spazio per individuare la misura più appropriata al contesto di mercato di riferimento.⁶

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

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

2.2 Il quadro normativo nazionale

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

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

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

⁶ Cfr. Commission staff working document, cit.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

28. Nell'ambito del procedimento concernente la *“Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel Servizio Universale”*, conclusosi con la delibera n. 728/13/CONS, l'Autorità, pur abbandonando l'impostazione iniziale di un accesso a più livelli della rete con tariffe regolamentate *ex ante*, ha inteso introdurre *“obblighi di accesso alla rete a condizioni eque e ragionevoli”* in capo all'FSU. In particolare, l'art. 6 della delibera dispone quanto segue:

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

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

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

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

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

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

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

30. Da ultimo, con la delibera n. 396/15/CONS che, insieme alla delibera n. 395/15/CONS, ha recepito le previsioni della Legge di stabilità 2015, l'Autorità ha affermato come *“il quadro normativo derivante dalle previsioni della Legge di stabilità e l'evoluzione del mercato postale registrata successivamente al 2013, rendano necessario il riesame degli obblighi di accesso alla rete di Poste Italiane introdotti dall'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS. I cambiamenti, nel frattempo, intervenuti*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

assumono, infatti, un carattere strutturale sia per ciò che concerne l'architettura di rete sia per quanto attiene ai prodotti distribuiti".^{7,8}

31. Tuttavia, dato che tali cambiamenti sarebbero divenuti effettivi solo a valle dell'attuazione da parte di Poste Italiane delle disposizioni previste nelle due delibere, l'Autorità si era impegnata a trattare il tema dell'accesso in un separato procedimento *"nell'ambito del quale si terrà conto, tra gli altri, dell'evoluzione del modello di concorrenza nel mercato postale italiano e di un'analisi aggiornata sul grado di replicabilità della rete postale"*.

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

⁷ Recante "Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell'art. 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2014, n. 190".

⁸ Recante "Autorizzazione all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale".



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3 IL MERCATO POSTALE ITALIANO

3.1 I servizi

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

34. L'Italia, rispetto agli altri paesi industrializzati, è da sempre stata caratterizzata da un livello relativamente più basso di invii postali (volumi) per fattori sia economici (utilizzo limitato del *direct marketing*), sia culturali (scarsa attitudine della popolazione alla comunicazione scritta). Negli ultimi anni, tuttavia, il *trend* di decrescita è stato addirittura a due cifre in quanto al già scarso utilizzo dei servizi postali si sono aggiunti gli effetti della cosiddetta *e-substitution*, ossia la sostituzione della corrispondenza tradizionale a favore di forme di comunicazione veloce rese disponibili dai *devices* mobili (*smartphones* e *tablets*) e dall'accesso ad internet (*e-mails*, PEC, raccomandata *online*, fatturazione elettronica ecc.).⁹

35. Ciò nonostante si tratta pur sempre di un settore molto rilevante che, nel 2015, vale circa 6,5 miliardi di euro, pari a circa lo 0,4% del PIL nazionale e che, in termini occupazionali, ha un peso pari a circa lo 0,6%.¹⁰

36. Al fine di individuare le principali dinamiche del settore, è possibile suddividere il mercato dei servizi postali in tre principali segmenti: *i*) servizi postali universali,¹¹ comprensivo dei servizi affidati in esclusiva a Poste Italiane (notifica degli atti giudiziari e delle multe al codice della strada);¹² *ii*) invii di corrispondenza non rientranti nel perimetro del servizio universale (segmento "Altri servizi postali"); *iii*) servizi di corriere espresso.¹³

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

⁹ In Italia per veicolare messaggi pubblicitari sono utilizzati in prevalenza i *media*.

¹⁰ Per maggiori dettagli si veda AGCOM, Relazione Annuale 2016, capitolo 2, paragrafo 2.3.

¹¹ Il servizio universale comprende la distribuzione della corrispondenza fino a 2 kg, dei pacchi fino a 20 kg, delle raccomandate e assicurate nonché della cosiddetta "posta massiva" (comunicazioni bancarie, bollette, etc.).

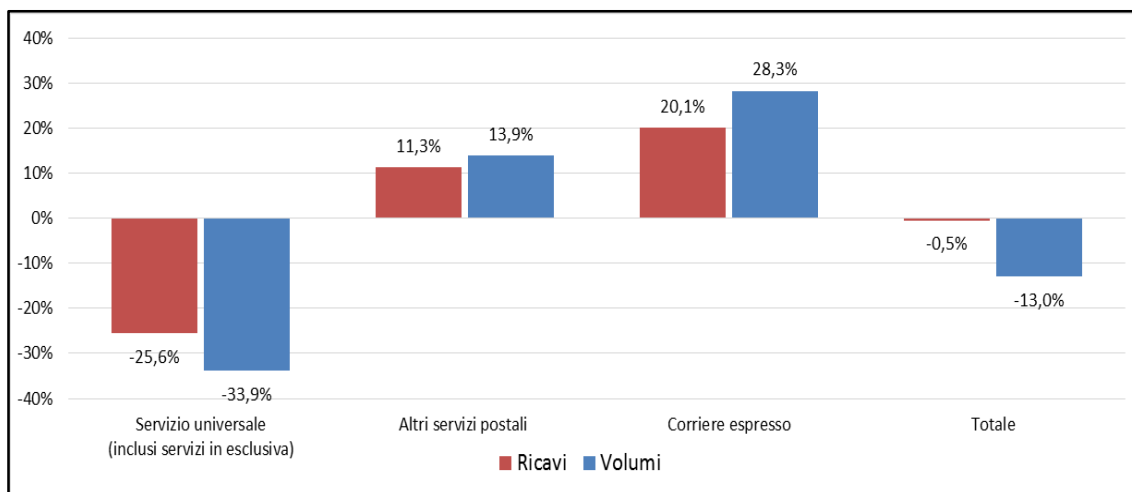
¹² La legge annuale per il mercato e la concorrenza n. 124, del 4 agosto 2017 ha abolito il regime di esclusiva per PI a decorrere dal 10 settembre 2017.

¹³ Nel corso dell'analisi il segmento dei corrieri espresso non verrà trattato in quanto il procedimento si focalizza sui servizi di invii di corrispondenza.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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



Fonte: Elaborazione AGCOM su dati Relazione Annuale.

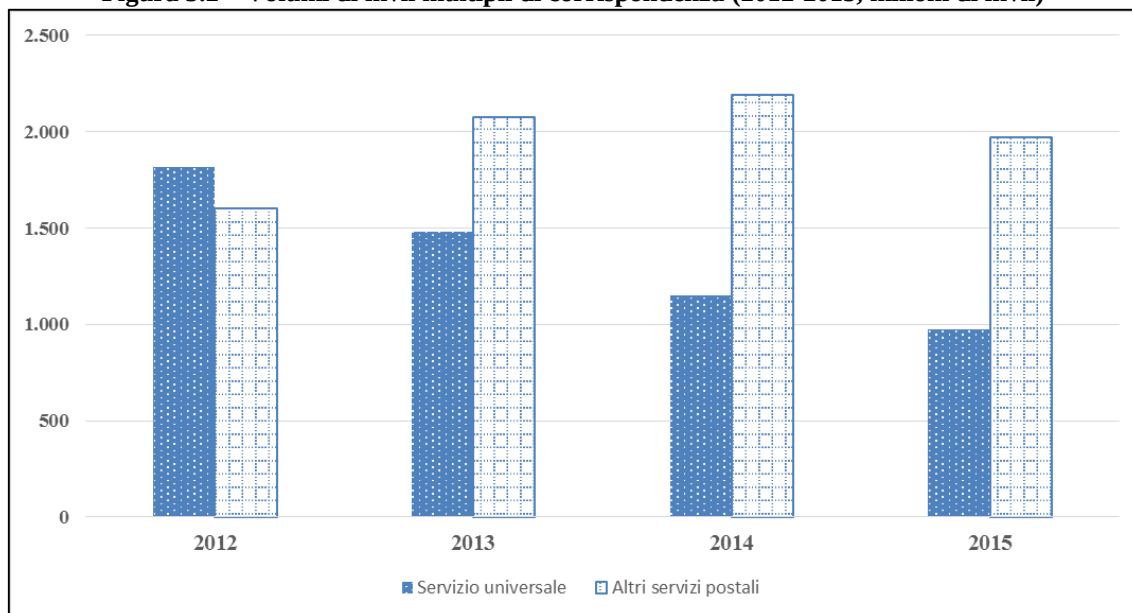
38. Analizzando in dettaglio l'andamento dei volumi dei prodotti postali che compongono l'aggregato del servizio universale si osserva che le perdite maggiori (circa 840 milioni di invii in meno nel 2015 rispetto al 2012) si registrano per gli invii multipli, quali ad esempio la posta massiva e la c.d.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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 3.2 – Volumi di invii multipli di corrispondenza (2012-2015, milioni di invii)



Fonte: Elaborazione AGCOM su dati Relazione Annuale.

3.2 La concorrenza

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

41. L'analisi delle quote di mercato degli operatori del segmento "Altri servizi postali", mostra un significativo livello di concentrazione: Poste Italiane continua a detenere una posizione di preminenza, con una quota in termini di ricavi pari al 74%, Nexive detiene una quota considerevole, pari al 19,5%, mentre tutti gli Altri operatori (di seguito anche "AO") occupano una posizione marginale con quote che non arrivano al 2% (Figura 3.3).¹⁴ L'elevato livello di concentrazione del mercato trova conferma nella misura dell'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI), che nel 2015 ha assunto un valore superiore ai 5.800 punti.

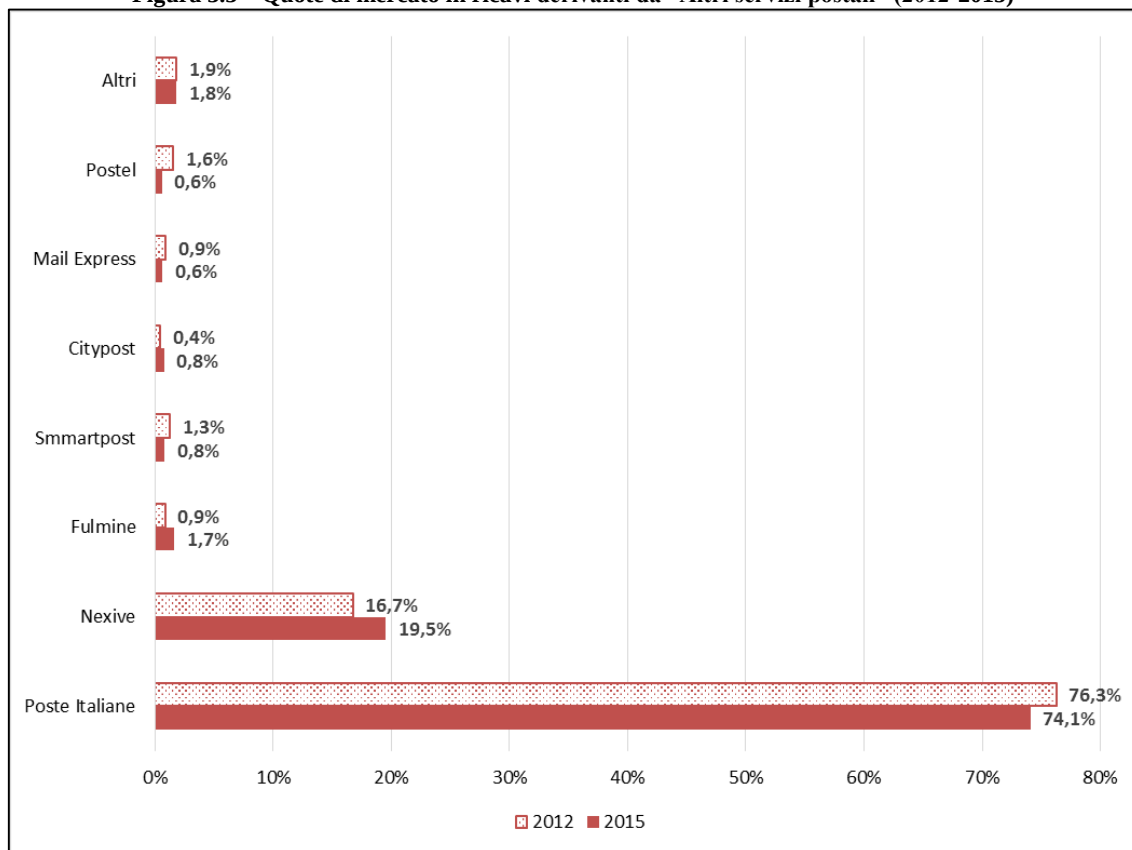
42. Dall'andamento delle quote di mercato nel periodo 2012-2015 si evince che Nexive è il principale concorrente che ha consolidato la propria posizione, guadagnando circa 3 punti percentuali, a discapito sia di PI sia di altri operatori.

¹⁴ Nell'analisi non è stato preso in considerazione il segmento "Servizio universale" in quanto attualmente solo Poste Italiane S.p.A. dichiara di fornire servizi rientranti in tale segmento.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Relazione Annuale

3.3 La copertura geografica

43. Per quanto riguarda il grado di copertura delle reti postali, si osserva che la dimensione geografica del mercato contendibile, ad oggi, ha raggiunto il 79% (corrispondente all'80% dei CAP), cui corrisponde il 96% della popolazione.¹⁵ Pertanto la percentuale di popolazione che è servita solo da PI è pari al 4%.

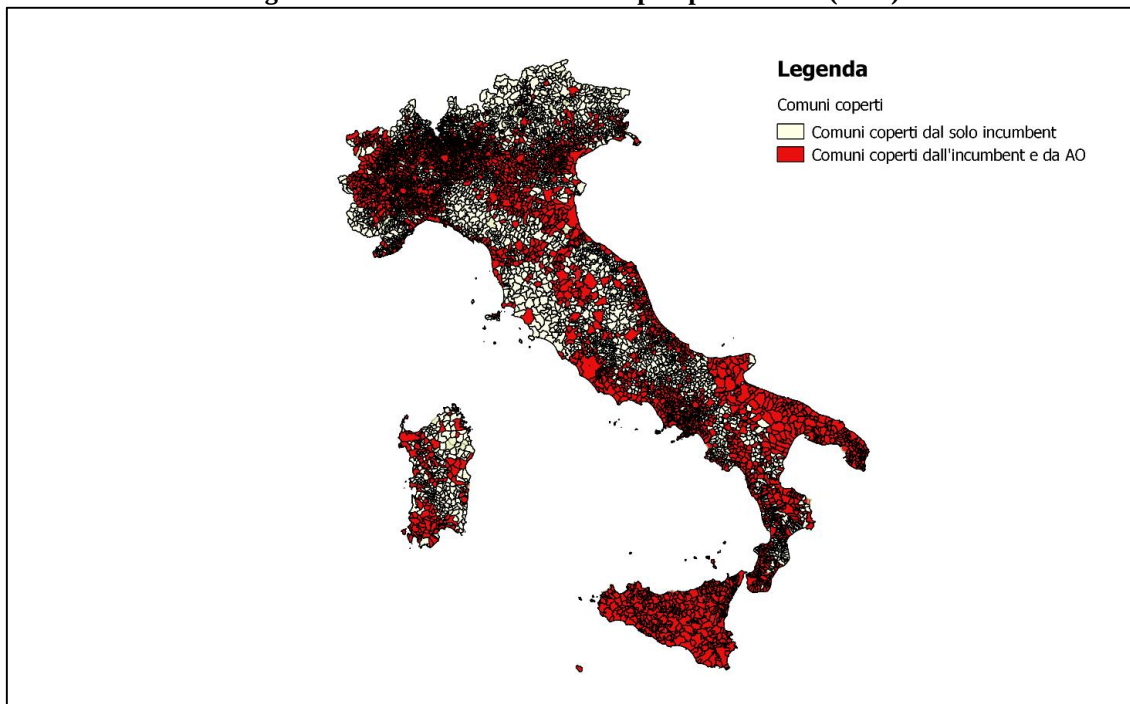
44. Più precisamente, i principali concorrenti di PI possono essere suddivisi in due gruppi: il primo presenta percentuali di copertura della popolazione dell'ordine del 75÷80%, il secondo raggiunge una porzione della popolazione compresa tra il 17% ed il 27%. Quindi vi sono operatori alternativi che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

¹⁵ La differenza tra la copertura geografica e quella in termini di popolazione è dovuta al fatto che, in un'ottica di massimizzazione dei profitti, gli operatori alternativi hanno scelto di coprire le aree del paese più densamente abitate.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

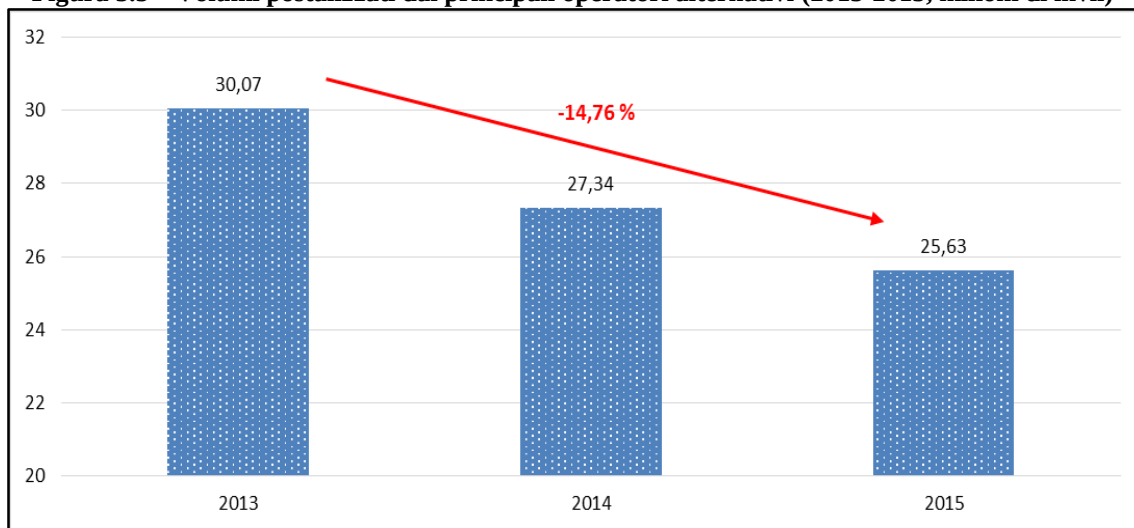
45. La presenza di due modelli di *business* (nazionale e subnazionale) è confermata anche dal dato relativo al tasso di postalizzazione: il primo gruppo presenta una percentuale di invii affidati a PI per il recapito inferiore al 10%, mentre il secondo affida a PI una percentuale di invii che varia tra il 20 ed il 50%.¹⁶ È importante, inoltre, rilevare che, dal 2013 al 2015, il tasso di postalizzazione si è ridotto di circa il 15% (Figura 3.5).

¹⁶ Quota dei volumi di invii postalizzati, cioè affidati a PI per il recapito, sui volumi complessivi di invii degli operatori concorrenti a PI.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

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

47. Ciò nonostante si osserva una significativa differenza di capillarità tra la rete di Poste Italiane e quelle dei concorrenti: mentre questi ultimi sono presenti con un ufficio ogni 50.000 abitanti circa,¹⁷ PI è presente sul territorio con in media un UP ogni 4.719 abitanti, anche in ragione degli obblighi di fornitura del servizio universale.¹⁸

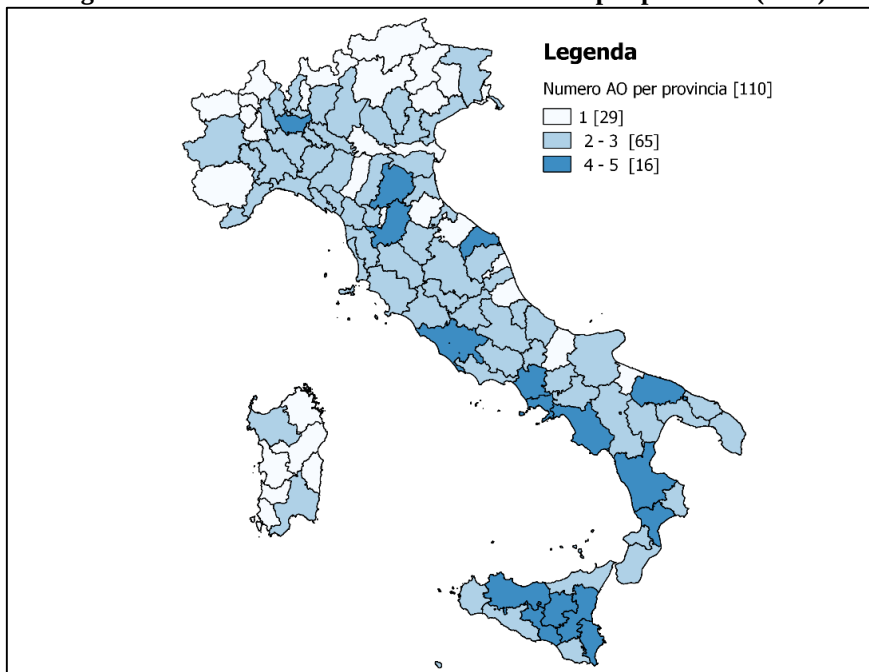
¹⁷ Dato calcolato rapportando la popolazione nazionale al numero di sportelli di operatori concorrenti di PI

¹⁸ Cfr. Delibera n. 342/14/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

4 LA RETE POSTALE E LE MODALITÀ DI ACCESSO

4.1 Descrizione della rete postale

48. La rete logistica degli operatori postali è la rete dedicata alla lavorazione degli invii postali e si compone delle seguenti fasi: Accettazione, Raccolta, Smistamento (in partenza ed in arrivo), Trasporto, Distribuzione e Recapito.¹⁹ Nei paragrafi successivi si descrive il funzionamento della rete di Poste Italiane.²⁰

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

50. Nella successiva fase di raccolta tutti gli oggetti provenienti dai diversi canali di accettazione (uffici postali e cassette di impostazione) vengono concentrati in un punto di aggregazione e processati per essere inviati prima agli uffici di recapito della zona di appartenenza (CD o CPM) e poi ai centri di smistamento per la fase di ripartizione in partenza (CRP).²¹ La fase di raccolta riguarda solo i prodotti *retail* in quanto i prodotti *business*, come meglio illustrato di seguito, vengono consegnati direttamente presso le accettazioni dei centri di smistamento. La raccolta viene effettuata dai portalettere, da soggetti esterni (detti accollatori), o "in gestione diretta", cioè attraverso personale (differente dai portalettere) e mezzi di PI.

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

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

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

¹⁹ La rete logistica è una rete separata dalla cosiddetta rete commerciale, ossia la rete degli Uffici Postali.

²⁰ Per una descrizione più dettagliata della rete di Poste Italiane si veda l'Allegato I alla delibera n. 166/16/CONS.

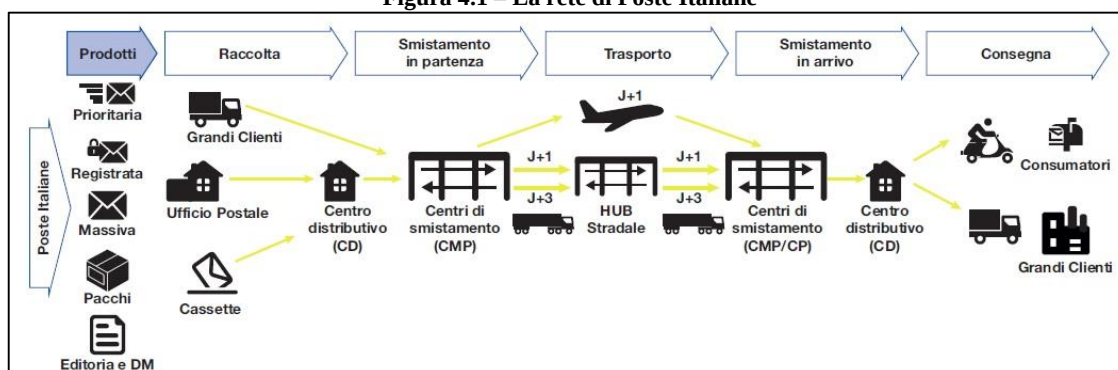
²¹ Si noti che nella figura i CPM non sono rappresentati.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

54. I prodotti omogenei consegnati agli uffici di recapito vengono ripartiti tra i vari portalettere e sistemati in ordine di consegna. La fase di recapito rappresenta la fase più onerosa di tutto il processo di lavorazione degli invii postali: più della metà dei costi totali della produzione sono costi della fase di recapito.²² Nella fase di recapito la maggior parte dei costi sono rappresentati dal costo del lavoro, cioè dal costo dei portalettere.

Figura 4.1 – La rete di Poste Italiane



Fonte: Prospetto Informativo Poste Italiane (2015)

4.2 Le caratteristiche del settore postale

55. Dalla descrizione della rete si evince che l'industria postale è fondamentalmente un'organizzazione di risorse umane e logistiche, con una ridotta componente infrastrutturale, costituita dai punti di accettazione/raccolta, dai centri di smistamento e dai centri di distribuzione; i principali fattori produttivi della rete logistica sono gli immobili, i mezzi di trasporto e le macchine per lo smistamento, quindi prevalentemente investimenti reversibili.²³ Nella fase di recapito il principale fattore produttivo è rappresentato dal lavoro dei portalettere. A differenza delle altre industrie a rete, dunque, il settore postale è un settore ad alta intensità di lavoro e non ad alta intensità di capitale.

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

57. Più precisamente, la rete è replicabile per le attività di accettazione, raccolta, consolidamento e solo parzialmente replicabile per la fase di recapito. A conferma di ciò, si osserva che le reti di accettazione degli operatori alternativi si compongono tipicamente di filiali proprie e di punti di accettazione individuati attraverso accordi con altri operatori commerciali del territorio. Nel recapito il grado di replicabilità della rete dipende da fattori geografici e demografici che incidono sul costo medio di produzione dei servizi. Intuitivamente, le aree meno densamente abitate e/o con particolari caratteristiche

²² WIK, "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)", agosto 2013; NERA Economic Consulting, "Economics of Postal Services: A Report to European Commission DG-Market", luglio 2004; Copenhagen Economics, "Main developments in the postal sector (2008-2010)", novembre 2010.

²³ I processi di modernizzazione in corso, peraltro, sono incentrati sulla razionalizzazione delle reti logistiche con una riduzione dei nodi dedicati allo smistamento e alla distribuzione della posta.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

orografiche (es. aree rurali e montuose) sono poco remunerative in quanto a fronte di un costo di recapito significativo, generano una domanda di prodotti postali limitata. Poiché la fornitura di servizi postali presenta economie di scala e di densità, normalmente gli operatori alternativi entrano nel mercato con una copertura del territorio limitata alle aree più remunerative (aree urbane, a maggiore densità abitativa) per poi estenderla progressivamente; le aree non coperte vengono invece servite ricorrendo ai servizi di accesso dell'*incumbent* (cfr. *infra*).

58. Un'altra caratteristica dei mercati postali è rappresentata dall'alta concentrazione della domanda, in quanto una quota consistente dei volumi complessivi dei servizi postali è generata da pochi grandi clienti *business*.²⁴ Questa caratteristica fa sì che, per i nuovi entranti, sia sufficiente praticare tariffe appena inferiori a quelle praticate dall'*incumbent* al fine di acquisire i grandi clienti; inoltre, con l'acquisizione di pochi grandi clienti, un operatore nuovo entrante gestisce volumi tali da essere in grado di conseguire adeguate economie di scala e di risultare efficiente nella produzione. La fase di raccolta per i grandi clienti richiede tipicamente una rete di accettazione limitata in quanto la raccolta è effettuata direttamente presso i centri di smistamento, salvo i casi in cui l'operatore offre anche le attività di consolidamento con modalità di raccolta a domicilio.

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

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

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

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

²⁴ Cfr. Okholm et al, "*Regulatory developments in post and telecommunications: a tale of two industries*" in Postal and Delivery Innovation in the Digital Economy, 2015.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

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

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

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

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

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

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

70. La tariffa di un servizio postale disaggregato ("tariffa speciale") di norma è inferiore alla tariffa di un servizio *end-to-end* di un ammontare pari al costo delle attività di pre-lavorazione per l'operatore *incumbent*. In altri termini, il costo evitato dall'FSU viene da questi riconosciuto ai clienti in termini di sconto; per questa ragione si parla talvolta di "sconti di pre-lavorazione" o "*work-sharing agreements*".



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

4.4 L'accesso alla rete dell'*incumbent*

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

73. Se una rete non è replicabile, l'accesso alla rete dell'*incumbent* consente ai concorrenti di completare la propria dotazione infrastrutturale per la fornitura dei servizi *end to end*, acquistando all'ingrosso gli *inputs* che sarebbe troppo costoso auto-produrre. Nel settore delle comunicazioni elettroniche, normalmente utilizzato come termine di paragone, secondo la teoria della "*ladder of investment*", uno schema regolamentare basato sulla disponibilità di un menù di servizi di accesso disaggregato, a diversi livelli gerarchici di rete, può fungere da fattore di incentivo graduale alla infrastrutturazione da parte dei nuovi entranti.²⁵ Il successo dell'approccio *ladder-based* dipende dalla capacità dell'impianto regolamentare di dare il giusto incentivo di tipo "*make or buy*" agli operatori concorrenti, vale a dire di incentivare i concorrenti a dotarsi di una infrastruttura proprietaria quando hanno raggiunto le economie di scala sufficienti a produrre l'*input* acquistato all'ingrosso ad un costo almeno uguale a quello sostenuto dall'*incumbent*. In ultima analisi, dunque, la teoria della "*ladder of investment*" risulta più o meno efficace a seconda del valore della tariffa d'accesso: una tariffa troppo bassa rischia di indurre l'operatore ad utilizzare l'accesso anche se è nelle condizioni di auto produrre l'*input* a costi eguali o inferiori a quelli dell'*incumbent*.

74. Come illustrato nel paragrafo precedente, l'industria postale si differenzia in modo significativo dalle altre industrie a rete in quanto la rete logistica non solo è più "piatta"

²⁵ Il concetto-base è di consentire ai nuovi entranti di competere secondo le reali possibilità, iniziando con un modello di *business* prevalentemente centrato sulla rivendita fino a giungere ad una concorrenza di tipo "*end-to-end based*": mano a mano che il concorrente acquisisce clienti e quindi consegue economie di scala sufficienti, realizza l'investimento che gli consente di aumentare il grado di infrastrutturazione, risalendo la *ladder*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

rispetto alle reti dei servizi di comunicazione elettronica, ossia non ha una struttura gerarchica altrettanto articolata, ma è sostanzialmente replicabile. A riprova di ciò, come verrà meglio illustrato nei paragrafi che seguono, si osserva che in diversi paesi europei (sia in quelli dove esiste una regolamentazione dell'accesso, sia in quelli dove non esiste) sono presenti numerosi operatori postali *end-to-end*.²⁶ In Italia, come si è visto, il numero di operatori è circa 2.500.

75. Quanto al rapporto tra regolamentazione dell'accesso e concorrenza infrastrutturale, il Gruppo dei Regolatori Postali Europei (ERGP) osserva come dall'esperienza europea non sia possibile trarre alcuna conclusione sull'esistenza di una relazione positiva tra disponibilità dell'accesso alla rete e sviluppo di una concorrenza *end-to-end*.²⁷

76. Per le ragioni suesposte, inoltre, nel settore postale una concorrenza basata sull'accesso genera pochi benefici per la collettività, in quanto la competizione è limitata al segmento di mercato dei servizi di pre-lavorazione, che vale poco più del 10% dell'intera catena del valore del processo postale (WIK, 2013).²⁸ In più, tale segmento di mercato è già di per sé competitivo poiché non solo gli operatori postali ma anche i consolidatori e i grandi clienti sono in grado di produrre tali servizi ed hanno comunque accesso alla rete postale attraverso le tariffe agevolate, tanto più nei casi come quello italiano in cui il servizio di posta massiva fa parte del servizio universale.²⁹

²⁶ ERGP, "Ergp Report on the development of end-to-end competition and access regulation across the EU member states in the light of recent jurisprudence concerning discount regimes in the postal sector", dicembre 2016. Lo studio è stato condotto su 23 paesi e si basa su dati al 2015. Dallo studio emerge che in 18 paesi sono presenti operatori *end to end*, mentre la presenza di operatori di accesso/consolidatori si registra solo in 7 paesi, infine in 7 paesi sono presenti operatori con un modello di business ibrido *end to end*/accesso.

²⁷ Cfr. ERGP, 2014, cit., pagg. 20-21: "The success of an end-to-end delivery network could also depend on the establishment of an access regime. When looking at the countries with more than 5% end-to-end competition, we sometimes find countries with an access regime like Germany. However, we can also find countries with an access regime but less than 5% or no end-to-end competition. Based on the available data ERGP can neither verify nor falsify that an access regime necessarily helps (or hinders) end-to-end competition and this may vary from country to country. One supposition for a possible relationship between these types of competition could be that access to the network of the incumbent facilitates the business opportunities of local providers. By using the access to the sorting facilities of the incumbent end-to-end providers with a regional delivery network can profitably offer nationwide conveyance services. Under these circumstances, the access option serves as a supplementary element to their own delivery service portfolio. On the other hand, access regimes could also negatively influence end-to-end-competition. This could, for example, be the case if access services are incorrectly priced (too high discounts could discourage end-to-end-providers) or the regime could create dependence on the incumbent and restrict innovation."

²⁸ Circa il 12% secondo WIK, 2013, cit.

²⁹ Cfr. Okholm et al., cit.. Geradin osserva al riguardo che: "[...] compared to other network industries, access to the postal network only allows for a limited degree of competition. The incumbent's rivals will essentially compete at the margin [...]".



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

79. Al riguardo, secondo alcuni studi, la teoria della "*ladder of investment*", non sarebbe adeguata ai mercati postali proprio perché in questi mercati non esistono barriere all'entrata e la rete è replicabile. Più precisamente, dal momento che le caratteristiche del mercato postale, sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta, consentono di per sé una concorrenza infrastrutturale, la disponibilità dell'accesso non solo non sarebbe necessaria a stimolare la concorrenza ma potrebbe addirittura sortire un effetto contrario a quello auspicato, scoraggiando gli investimenti dei nuovi entranti in reti proprietarie (c.d. "*ladder of divestment*").³⁰

80. Ove si consideri comunque di imporre un obbligo di accesso alla rete va considerato che, nel settore postale, come in quello delle comunicazioni elettroniche nella regolamentazione dell'accesso è fondamentale la fissazione della tariffa: un valore troppo basso, infatti, favorisce l'ingresso di operatori inefficienti mentre una tariffa eccessiva può costituire una barriera all'ingresso per operatori efficienti. Inoltre, una tariffa troppo bassa può impedire all'*incumbent* di coprire i costi sostenuti, mentre una tariffa troppo alta potrebbe riconoscergli un extra margine a danno dei *competitors*. Inoltre, nel valutare

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

³⁰ Cfr. Damien Geradin, "*Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms?*", 2016. Geradin specifica al riguardo che: "*This does not mean that access obligations are never justified (e.g., they may be needed in countries where population densities and/or mail volumes per capita are low), but that the traditional justification for mandatory access policies is weaker in the postal sector than it is in other network industries*".



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

l'imposizione di eventuali obblighi di accesso a diversi livelli gerarchici della rete, in analogia a quanto avviene nel settore delle comunicazioni elettroniche, va comunque tenuto presente che proprio in virtù della minore gerarchizzazione della rete postale non necessariamente la tariffa di accesso deve ridursi man mano che ci si avvicina al punto di consegna degli invii postali. Ciò in quanto, a seguito del sempre maggiore accentramento dei centri di lavorazione per motivi di efficienza, l'accesso in prossimità dei punti di consegna può paradossalmente comportare un aggravio di costi per l'*incumbent* che si troverebbe a dover trasportare gli invii in un punto più alto della rete (*upstream*) per le attività di smistamento.

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

4.5 Accesso e servizio universale

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

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

83. Un'altra differenza tra mercato dei servizi postali e delle telecomunicazioni è il valore dell'onere del SU: mentre il servizio postale universale genera un onere ancora elevato in capo all'FSU, il costo netto sostenuto dal fornitore designato per i servizi universali di comunicazione elettronica è ormai poco significativo. Ad esempio, a livello europeo il valore delle compensazioni pubbliche corrisposte ai fornitori del servizio



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

postale universale si attesta intorno a 300 milioni di euro,³¹ mentre le compensazioni per i servizi di telecomunicazione sono comprese tra i 10 ed i 50 milioni di euro.³² Inoltre, mentre il costo netto del SU postale è finanziato prevalentemente mediante compensazione pubblica, il costo netto del SU nelle telecomunicazioni è finanziato dagli operatori del mercato, incluso l'*incumbent*, mediante un fondo di compensazione.³³

84. La prospettiva di un onere crescente del SU, contestualizzata in uno scenario di cambiamenti radicali nelle modalità di comunicazione e informazione da parte di singoli ed imprese, ha aperto un dibattito, teorico e politico, sulla opportunità/necessità di riformare il servizio stesso. In Italia, ad esempio, il legislatore, con l'intento di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio, è recentemente intervenuto a modificare le disposizioni normative concernenti il SU consentendo l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito.³⁴

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

86. L'introduzione di un obbligo di accesso in capo all'FSU può comportare un ulteriore rischio per la sostenibilità finanziaria del SU. Infatti, dal momento che nel mercato postale vige un principio di uniformità tariffaria dei servizi universali mentre i costi del recapito si differenziano, anche in modo significativo, su base geografica, i *competitors* potrebbero sfruttare il regime di accesso per scremare sistematicamente il mercato (c.d. fenomeno del "*cream skimming*"). Concretamente, essi potrebbero scegliere di competere con l'*incumbent* infrastrutturandosi nelle sole aree con costi di recapito bassi e affidando, invece, all'FSU la consegna degli invii destinati alle aree con costi di recapito

³¹ Cfr. WIK, "Alternative Funding Models for the Universal Service Obligation: The European Experience", 2015. In Italia, con delibera n. 412/14/CONS l'Autorità ha stimato l'onere per la fornitura del SU per un valore pari a 381 milioni di euro per il 2011 e a 327 milioni di euro per il 2012; con delibera n. 166/16/CONS l'Autorità ha sottoposto a consultazione la stima dell'onere per gli anni 2013 e 2014, pari rispettivamente 345 milioni di euro e 365 milioni di euro.

³² Cfr. Cullen, Cross country analysis. In Italia, con delibera n. 100/14/CIR l'Autorità ha ritenuto che la fornitura delle obbligazioni di servizio universale per l'anno 2007 non determina un costo netto.

³³ Attualmente solo la Polonia ha attivato un fondo di compensazione per far contribuire gli operatori del mercato postale alla copertura dell'onere del SU. (Fonte Cullen)

³⁴ Cfr. legge n. 190/2014 (c.d. "Legge di stabilità 2015"), art. 1, commi 277 e ss.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

alti. Dal punto di vista regolamentare, il rischio di una concorrenza a macchia di leopardo può essere evitato vietando ai concorrenti di usare l'accesso in modo selettivo, solo per il recapito degli invii meno remunerativi, o fissando prezzi di accesso differenziati su base geografica (c.d. "zonal prices").³⁵

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

4.6 Accesso in raccolta e restituzione

87. In un contesto di mercato con concorrenza infrastrutturale tra operatori postali può verificarsi che il cliente di un operatore immetta l'invio nella rete di un concorrente. Pur essendo un fenomeno riscontrato nelle reti di tutti gli operatori, il rinvenimento di invii affidati ad altri operatori si verifica prevalentemente nella rete postale dell'*incumbent*, in ragione del fatto che la rete di accettazione universale è più capillare delle reti alternative.³⁶ In base al quadro regolamentare vigente, PI ha l'obbligo di restituire gli invii rinvenuti nella propria rete all'operatore affidatario,³⁷ cui spetta, in virtù del rapporto contrattuale con il mittente, completare il recapito al destinatario. L'invio erroneamente immesso nella rete postale universale viene raccolto insieme agli invii di PI e trasportato al centro di smistamento, qui viene individuato e gestito con un processo *ad hoc* finalizzato alla restituzione.³⁸

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

89. Normalmente il fenomeno degli invii erroneamente instradati presenta una casistica non significativa per gli operatori (incidenza percentuale sul totale degli invii inferiore all'1%); una percentuale di rinvenimenti più elevata può essere il sintomo di una carenza infrastrutturale, nell'accettazione e raccolta, dell'operatore alternativo che quest'ultimo dovrebbe quantomeno tentare di eliminare aumentando la capillarità della

³⁵ In UK, ad esempio, durante il regime di accesso definito dal Postal Act del 2001 l'accesso era offerto a condizione che i volumi di accesso complessivamente richiesti da un operatore alternativo rispecchiassero le quote di invii destinati alle diverse aree geografiche di Royal Mail. In seguito, dal momento che tale condizione impediva agli operatori regionali di richiedere accesso alla rete di Royal Mail, fu introdotto un sistema di prezzi di accesso differenziati su base geografica. Cfr. D. Geradin, cit.

³⁶ Si consideri, inoltre, che la natura di rete "storica" può ingenerare confusione nell'utenza, che pertanto immette l'invio nella rete dell'ex monopolista in buona fede.

³⁷ Si vedano le disposizioni previste nella delibera n. 385/13/CONS e nella delibera n. 621/15/CONS.

³⁸ Per i dettagli si veda la delibera n. 621/15/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

rete, mediante un investimento infrastrutturale o l'accesso alla rete dell'FSU per la raccolta.

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

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

4.7 Accesso agli elementi dell'infrastruttura postale

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

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

4.7.1 Accesso al sistema dei codici di avviamento postale

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

95. Il sistema dei CAP è stato sempre considerato come un sistema interno organizzato per riflettere le necessità operative dell'*incumbent*. A ben vedere, tuttavia, i sistemi dei codici postali sono importanti non solo per l'*incumbent* che li gestisce, ma per tutti i soggetti che li utilizzano, che non necessariamente svolgono attività postale. I codici postali, infatti, sono utilizzati non solo da mittenti e destinatari dei servizi postali e dagli operatori alternativi (che li utilizzano in quanto ormai il CAP fa parte dell'indirizzo di qualunque invio postale e, come detto, per il *sorting* della corrispondenza) ma anche da altri soggetti quali, ad esempio, società di ricerche di mercato, sistemi di navigazione satellitare. Dal momento che la proprietà (e la gestione) del sistema è in capo all'*incumbent*, nel caso in cui quest'ultimo modifichi i codici, potrebbero sorgere problematiche di tipo sia operativo, sia economico per gli altri utenti del sistema.³⁹ In uno scenario non regolamentato, c'è il rischio che, nel modificare i CAP, l'*incumbent* non tenga conto dei costi aggiuntivi per gli altri utilizzatori e quindi non limiti le modifiche a quelle strettamente necessarie al benessere sociale. Per tale motivo, potrebbe essere necessario sottoporre la gestione del sistema ad una regolamentazione che, attraverso un'analisi dei costi e benefici per gli utenti del sistema, assicuri un adeguato bilanciamento degli interessi.

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

³⁹ Ad esempio quando vengono modificati i codici postali gli utenti postali, residenziali ed affari, devono memorizzare i nuovi codici; inoltre gli utenti affari devono informare tutti i loro contatti del cambiamento di codice.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

L'intervento regolamentare dovrebbe derivare dal fatto che il sistema dei codici postali presenta le caratteristiche di non escludibilità e non rivalità proprie dei beni pubblici.⁴⁰

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

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

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

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

4.7.2 Accesso alle caselle postali

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

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

⁴⁰ Il sistema dei codici postali è un bene non escludibile poiché è impossibile bloccare il suo utilizzo da parte di un utente (operatori postali e/o clienti), e non rivale, in quanto l'utilizzo da parte di un utente non ne esclude la fruibilità per gli altri utenti.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

4.7.3 Accesso alle “cassette modulari”

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

Figura 4.2 – Esempio di cassette modulari di Poste Italiane



Fonte: AGCOM

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

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

4.7.4 Uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata

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

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

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

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

4.7.5 Banche dati degli indirizzi

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

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

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

5 BENCHMARK EUROPEO

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

114. L'apertura dei mercati nazionali è avvenuta a velocità diverse: alcuni paesi europei avevano liberalizzato il mercato postale già prima del 2008 (anno di pubblicazione della terza direttiva postale), la maggior parte di essi ha ultimato il processo di liberalizzazione solo tra il 2011 ed il 2013. Ciò nonostante il livello di concorrenza è tuttora scarso: secondo l'ERGP, nella metà dei paesi europei, la quota dei concorrenti in volumi non supera il 5% del mercato.⁴¹

115. Sempre l'ERGP ha evidenziato come in quasi tutti i paesi europei si sia sviluppata un'unica tipologia di concorrenza e che il modello di concorrenza prevalente è quello infrastrutturale, ossia *end-to-end*. La Germania rappresenta l'unico caso di modello di concorrenza misto, dunque in parte *end-to-end* ed in parte basato sull'accesso.⁴²

116. Al 2015, gli operatori *end to end* sono presenti in 18 paesi, gli operatori di accesso/consolidatori sono presenti in 7 paesi e gli operatori con un modello di business ibrido *end to end*/accesso sono presenti in 7 paesi.⁴³

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

⁴¹ Cfr. ERGP, "Ergp Report on the development of end-to-end competition and access regulation across the EU member states in the light of recent jurisprudence concerning discount regimes in the postal sector", dicembre 2016. Lo studio è stato condotto su 23 paesi.

⁴² Cfr ERGP 2014, cit. e ERGP 2016, cit.

⁴³ Cfr. ERGP 2016, cit.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

Fonte: Elaborazioni dell’Autorità su dati raccolti da Cullen International e dai siti delle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) europee

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

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

120. Per informazioni di maggior dettaglio sulla regolamentazione vigente nei paesi riportati nella tabella si rimanda all’Appendice (vedi Allegato 1).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

6 LE PROPOSTE DELL'AUTORITÀ

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

6.1 Accesso alla rete postale

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

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

124. L'Autorità ritiene che il mancato interesse da parte degli operatori alternativi all'accesso alla rete di PI sia riconducibile alle caratteristiche del settore postale. L'industria postale, infatti, rispetto a quella delle telecomunicazioni, è ad alta intensità di lavoro e non ad alta intensità di capitale:⁴⁴ non essendo necessario realizzare imponenti opere civili e, quindi, sostenere elevati costi fissi per la dotazione infrastrutturale, la rete è sostanzialmente replicabile.

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

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

6.2 Accesso in raccolta e restituzione

126. Alla luce delle valutazioni svolte sul tema dell'accesso in raccolta e restituzione e tenuto conto degli ulteriori elementi forniti dagli operatori, l'Autorità ritiene di adottare una regolamentazione volta a prevenire fenomeni di utilizzo inefficiente del servizio di restituzione. A tal fine, l'Autorità intende sottoporre a consultazione due opzioni:

⁴⁴ I principali fattori produttivi della rete logistica sono gli immobili, i mezzi di trasporto e le macchine per lo smistamento, quindi prevalentemente investimenti reversibili. Nella fase di recapito, che in termini di costi rappresenta oltre la metà dei costi totali della produzione (WIK, 2013), il principale fattore produttivo è rappresentato dal lavoro dei portalettere.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

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

6.3 Accesso agli elementi dell'infrastruttura postale

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

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

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

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

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

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

132. Nonostante il procedimento riguardi il “*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*” nel corso delle interlocuzioni con gli operatori è emerso in più occasioni il problema dell'accesso ai servizi non rientranti nel servizio universale offerti da Poste Italiane solo ai clienti *business* nelle aree non coperte dagli operatori alternativi.⁴⁵

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

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

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

⁴⁵ Il tema è anche oggetto del procedimento antitrust A493.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

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

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

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

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

7 SINTESI DEI CONTRIBUTI DEGLI OPERATORI PARTECIPANTI ALLA CONSULTAZIONE PUBBLICA E VALUTAZIONI CONCLUSIVE DELL'AUTORITÀ

7.1 Il mercato postale italiano

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.1. PI condivide l'analisi svolta dall'Autorità in merito al livello di concorrenza del mercato postale italiano, tuttavia propone di misurare il grado di concentrazione del mercato tramite la quota di mercato cumulata di tutti gli operatori alternativi che in Italia sarebbe una delle più alte in Europa.

O.2. Inoltre PI evidenzia l'esistenza di casi in cui aziende di ridottissime dimensioni stipulano accordi per aggregare le rispettive reti postali al fine di rafforzare la presenza sul territorio nazionale; secondo PI, in questi casi sarebbe più corretto calcolare la quota di mercato relativa ai ricavi di tutto il gruppo societario e non del singolo operatore. Per le stesse ragioni, la Società propone di prendere in considerazione i dati degli operatori minori anche per il calcolo della copertura della rete di recapito, in modo da verificare se l'area coperta dagli operatori alternativi arrivi a coprire l'intero territorio nazionale.

O.3. Il consorzio AREL sostiene che i prodotti di *direct marketing*, i servizi di raccomandata a valore aggiunto non universali, nonché i prodotti di *mass printing* e di imbustamento dovrebbero essere esclusi dal calcolo delle quote di mercato del segmento aggregato "Altri servizi" e inclusi in una categoria a sé stante. Il consorzio AREL ritiene, inoltre, che la suddivisione del mercato tra servizi postali universali e non universali non sia appropriata in quanto tali segmenti comprendono servizi tra loro sostituibili, quali i servizi di Posta Massiva e di Posta Time dedicati ai clienti *business*, in quanto forniti dall'FSU attraverso la medesima infrastruttura postale. AREL sostiene, infine, che il grado di copertura delle reti di recapito degli operatori alternativi raggiunga circa il 79% della popolazione corrispondente alla copertura dei due principali operatori alternativi (ciascuno dei quali copre il 75% della popolazione); il consorzio non presenta comunque dati a supporto della propria tesi.

Gli ulteriori approfondimenti dell'Autorità

V.1. A seguito della consultazione pubblica l'Autorità ha inviato ad un congruo numero di soggetti operanti nel mercato postale nazionale (es. gruppi, consorzi, *franchising*) una richiesta di informazioni al fine di verificare i dati raccolti relativi al grado di copertura delle reti degli operatori postali anche alla luce dei modelli di *business* da loro utilizzati (cfr. *supra*, punto 6).⁴⁶ Tali informazioni hanno consentito di delineare un quadro più completo del mercato postale italiano, illustrato di seguito.

⁴⁶ La richiesta di informazioni è stata inviata a 24 soggetti che, tenendo conto delle varie forme di affiliazione cui ricorrono, rappresentano circa 800 operatori postali. Nel caso di gruppi societari che operano nel settore per il tramite di imprese collegate, l'Autorità ha preso in considerazione i dati



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.2. Come si vedrà, l'ulteriore verifica ha portato ad una sostanziale conferma dell'analisi posta a consultazione (si vedano i principali indicatori di mercato quali la copertura cumulata delle reti alternative ed il grado di concentrazione del mercato).

Tipologie di operatori

V.3. Dalle nuove informazioni raccolte è risultato che, in Italia, le reti postali alternative di dimensione nazionale, in molti casi, sono il risultato di processi di aggregazione tra operatori di dimensione sub-nazionale che, integrando le proprie infrastrutture (rete di recapito e/o filiali), riescono a coprire un'elevata porzione del territorio senza dover sostenere investimenti infrastrutturali diretti.⁴⁷ Ciò consente a tali imprese di operare sul piano nazionale pur essendo dotate di reti proprietarie di ridotte dimensioni. L'aggregazione è realizzata attraverso varie forme di affiliazione quali ad esempio *franchising*, consorzi e *partnerships* di vario tipo; ogni affiliato è dotato di titolo abilitativo per la fornitura di servizi postali e può operare in esclusiva o meno per la rete di appartenenza.⁴⁸ Quest'ultimo è il caso, ad esempio, di un affiliato che offre anche servizi postali *retail* con proprio marchio oppure servizi di recapito postale ad altri operatori.⁴⁹ L'affiliazione tra operatori postali è spesso accompagnata da ulteriori forme di *partnership* con determinate tipologie di esercenti commerciali (es. tabacchi, cartolerie, edicole) per usufruire di un punto presenza nel territorio (c.d. "*retail point*"), che consente di estendere la copertura e la capillarità delle reti di raccolta e giacenza.⁵⁰

V.4. Ulteriori forme di aggregazione temporanee (ad es. RTI, ATI) possono essere costituite *ad hoc* da più operatori nel caso di partecipazione a gare ad evidenza pubblica al fine di raggiungere i requisiti tecnici previsti dal bando (ad esempio copertura nazionale o macro-regionale della rete di recapito).

V.5. Secondo i dati raccolti dall'Autorità, gli operatori coinvolti nei summenzionati processi di aggregazione sono circa 800, quindi meno di un terzo del totale degli operatori

consolidati di tutto il gruppo societario e non quelli dei singoli operatori; per tale motivo i dati riportati di seguito possono variare rispetto a quanto rappresentato nel documento sottoposto a consultazione.

⁴⁷ È utile ricordare che alcuni dei maggiori operatori postali alternativi presenti in Italia sono nati dall'aggregazione, mediante acquisizione, dei cosiddetti "recapitisti" storici, ossia società private di recapito che in regime di monopolio erano *de facto* autorizzate a svolgere attività postale nelle aree urbane (Cfr. Vincenzo Visco Comandini, "Economia e regolazione delle reti postali", 2006). Si veda, inoltre, quanto riportato nel sito di Nexive: "*Nexive nasce come TNT Post nel 1998 in seguito a successive acquisizioni di agenzie private di recapito e altre società di produzione e servizi del settore, tra cui lo storico marchio milanese Rinaldi L'Espresso*", <https://www.nexive.it/corporate/1-azienda>, e nel sito di Fulmine: "*Fulmine Group nasce dall'idea di riunire le maggiori imprese del settore postale in un unico grande operatore nazionale, agile ed efficiente sul territorio, per competere ad armi pari con i maggiori player del mercato postale. L'azienda riunisce ben 250 operatori postali coordinati in ogni aspetto dalla direzione centrale della famiglia Comparetto, fondatrice del Gruppo*", <http://www.fulminegroup.it/chi-siamo>).

⁴⁸ [omissis]

⁴⁹ [omissis]

⁵⁰ [omissis]



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dotati di un titolo abilitativo (cfr. *supra* punto 40). Si tratta di operatori sostanzialmente riconducibili a due categorie a seconda delle modalità di funzionamento dell'affiliazione, del modello di *business* e del processo postale: “operatori *end-to-end*” (di seguito anche “EtoE”) e “operatori in *franchising*”.

V.6. Nel caso degli operatori EtoE, l'affiliante ha una funzione di direzione della compagine societaria, gestisce l'attività commerciale (es. predisposizione delle offerte, fatturazione, contrattualizzazione dei grandi clienti, predisposizione delle gare) ed il coordinamento degli affiliati per le attività di recapito. Dal punto di vista infrastrutturale, gli operatori EtoE dispongono di una rete di recapito molto articolata attraverso la quale gestiscono tutte le fasi del processo postale successive alla raccolta, dallo smistamento in partenza alla distribuzione; viceversa, in genere non dispongono di una rete di accettazione/raccolta capillare, poiché si rivolgono ad una clientela prevalentemente di tipo *business* per cui la raccolta è effettuata a livello di centro di smistamento o mediante servizio di “*pick-up*” presso il cliente.⁵¹

V.7. Nel caso degli operatori in *franchising*, invece, l'affiliante (“*franchisor*”) ha un ruolo di coordinamento operativo ed amministrativo delle agenzie territoriali, ciascuna delle quali, nell'area di competenza, gestisce l'attività di commercializzazione dei servizi postali e svolge le funzioni di accettazione/raccolta degli invii e di recapito della posta raccolta dalla rete in *franchising*. Il *franchisor*, inoltre, cura lo svolgimento delle attività di trasporto e smistamento della corrispondenza che necessita di essere scambiata tra le agenzie (cioè della posta destinata al bacino di utenza di un'agenzia diversa da quella che l'ha raccolta), utilizzando risorse proprie o ricorrendo a *partnerships* con terze parti (es. corrieri espresso). Il *franchisor* può ricorrere ad operatori *partner* anche per la distribuzione in alcune aree del territorio non direttamente coperte dalla rete. La rete in *franchising* ha una clientela sia *business* (prevalentemente PMI e professionisti) sia *retail*, in quanto dispone di punti di accettazione prossimi all'utenza residenziale. A tal riguardo, si osserva che generalmente le filiali di una rete postale in *franchising* offrono anche altre tipologie di servizi come ad esempio servizi finanziari (pagamento di bollettini, ricarica di carte prepagate), rivendita di tabacchi o giornali.⁵²

V.8. In sintesi, come rappresentato nella figura seguente, mentre gli operatori *EtoE* sono un'aggregazione di operatori di recapito, che operano secondo un modello commerciale centralizzato, le reti in *franchising* sono un'aggregazione di agenzie postali che opera secondo un modello commerciale diffuso.

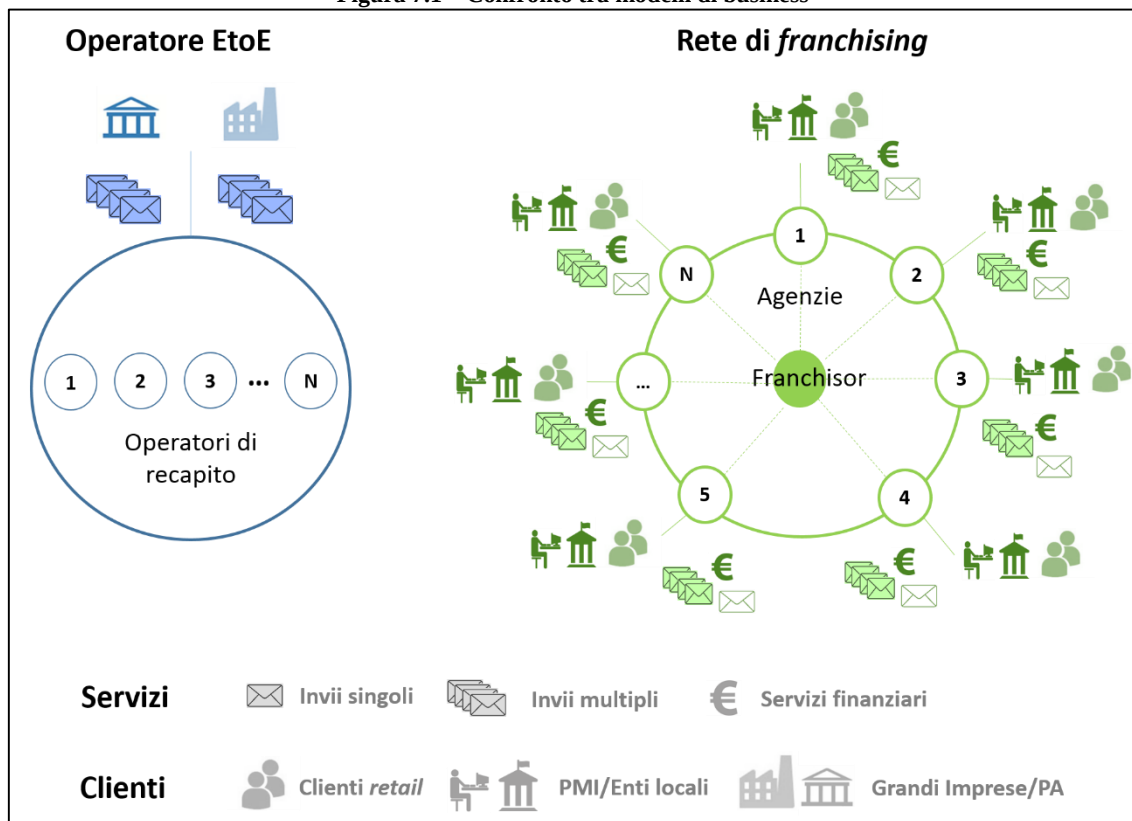
⁵¹ [omissis]

⁵² [omissis]



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 7.1 – Confronto tra modelli di business



Fonte: AGCOM

V.9. Da quanto detto deriva un'ulteriore differenza: mentre gli operatori EtoE offrono servizi prevalentemente ai grandi clienti come banche, P.A. ed *utilities* per il recapito della corrispondenza su base nazionale o in bacini territoriali molto estesi (es. grandi comuni, regioni), le reti in *franchising*, anche quando raggiungono una dimensione nazionale (es. presenza diffusa sul territorio nazionale, marchio conosciuto a livello nazionale) hanno un *business* focalizzato prevalentemente su una domanda di tipo locale (es. PMI, enti locali).

V.10. Al riguardo, come meglio illustrato nel seguito (vedi punti da V.34 a V.40), si osserva che le gare aggiudicate agli operatori in *franchising* sono prevalentemente indette da enti locali per la fornitura di servizi di recapito nell'ambito comunale/provinciale, mentre le gare aggiudicate agli operatori EtoE sono in genere indette dalla P.A. (grandi comuni, regioni o altri enti locali). Ciò emerge anche osservando il valore medio delle gare aggiudicate agli operatori: nel periodo 2013-2016 alle reti in *franchising* sono state aggiudicate gare del valore medio non superiore ai 35 mila euro mentre a quelle degli operatori EtoE sono aggiudicate gare del valore medio di circa 500 mila euro.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Copertura delle reti di recapito

V.11. La copertura degli operatori postali è misurata in termini di percentuale di popolazione raggiungibile o di aree CAP servite. Per quanto riguarda le modalità di funzionamento dei CAP si veda il riquadro di seguito.

Riquadro 1: Il sistema dei codici di avviamento postale

Il codice di avviamento postale (CAP) è una sequenza numerica costituita da cinque cifre utilizzata dagli operatori postali al fine di una corretta individuazione del luogo di destinazione della corrispondenza. Il sistema dei CAP, attualmente composto da 4.600 differenti codici, è stato introdotto in Italia nel 1967 per permettere all'allora monopolista Poste Italiane di automatizzare il processo di smistamento della corrispondenza. Poste Italiane gestisce tuttora il sistema dei CAP.

I CAP sono organizzati in tre diverse zone territoriali – Area metropolitana (AM), Capoluogo di provincia (CP) ed Area Extraurbana (EU) - cui corrisponde una differenziazione tariffaria per alcuni prodotti postali rivolti alla clientela *business* (ad es. Posta Massiva, Raccomandata Smart, Posta Time). Le cinque cifre del CAP assumono un valore diverso a seconda della posizione occupata. Ad esempio, la prima cifra individua la regione postale, la seconda individua la provincia e la terza, in relazione alla zona di destinazione, può assumere i seguenti valori:

- 1 o 9, per le Aree Metropolitane (AM) dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli e per tutti gli altri Capoluoghi di Provincia (CP);
- 0, 5 o 8, per le Aree Extraurbane (EU).

Dall'incrocio dei dati demografici dell'ISTAT con l'insieme dei CAP attualmente in uso, risulta che le aree AM comprendono circa il 13% della popolazione nazionale pur estendendosi su meno dell'1% della superficie (cfr. Tabella B.1). Al fine di consentire lo smistamento efficiente della corrispondenza in tali aree, vengono utilizzati CAP diversi all'interno dello stesso comune (in media circa 30 CAP/comune).

Tabella B.1 – Analisi demografica dei CAP

Area	CAP (n.)	Comuni (n.)	Popolazione (%)	Superficie (%)	Densità di popolazione media (ab/kmq)
AM	279	9	13,23%	0,90%	2.932,50
CP	389	99	16,05%	5,05%	638,19
EU	3.932	7.888	70,72%	94,05%	150,95
Totale	4.600	7.996	100,00%	100,00%	200,74

Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati ISTAT e PI

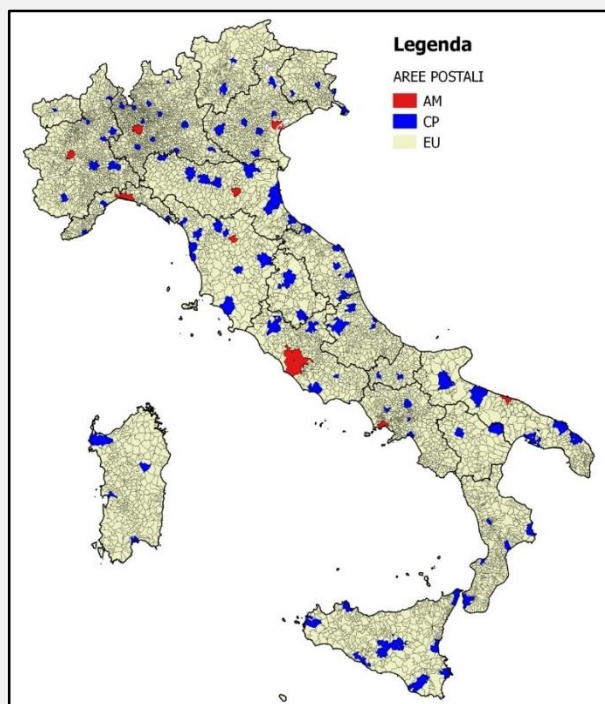
Le aree EU, invece, sono quelle meno densamente abitate (~150 ab/kmq) e raggruppano il 70% della popolazione italiana nel 94% del territorio. Si tratta tipicamente di aree montuose, poco remunerative per gli operatori del mercato postale. I CAP relativi



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

a tali aree possono comprendere al loro interno più comuni o, per uno stesso CAP e uno stesso comune, ci possono essere diverse località.

Figura B.1 – Aree postali (AM, CP ed EU)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati ISTAT e PI

V.12. Per quanto riguarda il grado di copertura degli operatori alternativi, si osserva che in Italia sono presenti tre operatori postali alternativi che dispongono di reti di dimensione nazionale e raggiungono una percentuale di copertura della popolazione superiore al 70% e di copertura dei CAP superiore al 49% (Tabella 7.1). Inoltre, vi sono due reti postali di media dimensione, con una percentuale di popolazione coperta prossima al 30%. Queste reti sono riconducibili ad altrettanti operatori, di cui due EtoE e tre *franchising*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tabella 7.1 – Copertura dalle reti di recapito per popolazione e CAP

Operatore	Popolazione coperta	CAP coperti
Operatore 1 ([omissis])	80%	57%
Operatore 2 ([omissis])	76%	66%
Operatore 3 ([omissis])	71%	49%
Operatore 4 ([omissis])	30%	26%
Operatore 5 ([omissis])	29%	16%

Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati operatori

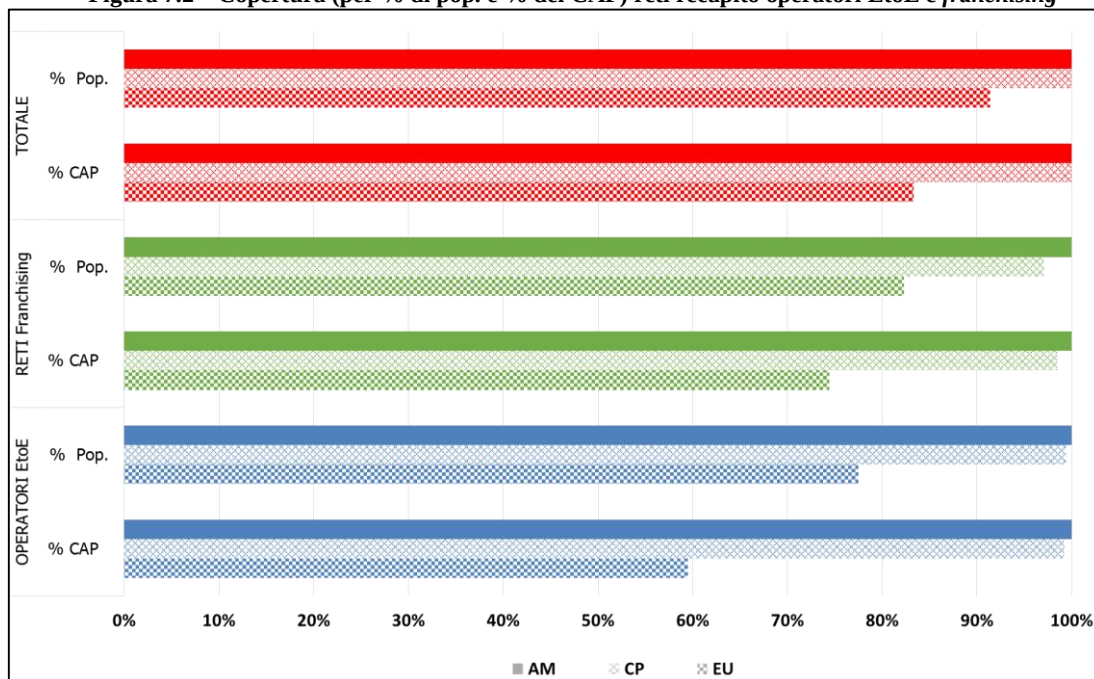
V.13. La figura che segue riporta i dati relativi alla copertura, in termini di popolazione e di CAP, a livello di zone di recapito (AM, CP, EU). La parte alta della figura (in rosso) mostra che le reti alternative coprono congiuntamente, tutte le aree metropolitane (AM) e i capoluoghi di provincia (CP), sia in termini di popolazione sia in termini di CAP, mentre coprono circa il 91% della popolazione delle aree extraurbane (EU) e circa l'83% dei CAP.

V.14. Il grado di copertura tuttavia varia tra operatori in *franchising* ed operatori *end-to-end*. Per quanto riguarda i primi (in verde nella figura) la percentuale di popolazione coperta è pari rispettivamente a 100% nelle aree AM, circa 97% nelle aree CP e circa 82% nelle aree EU mentre la percentuale di CAP coperti è pari a 100% nelle aree AM, 98% nelle aree CP e 74% nelle aree EU. Gli operatori *end-to-end* (in blu nella figura), come quelli in *franchising*, coprono il 100% delle aree AM, mentre coprono percentuali più elevate di popolazione e di CAP nelle aree CP (entrambe pari al 99%); tuttavia gli operatori *end-to-end* sono meno presenti nelle aree EU, con percentuali di copertura pari a 77% in termini di popolazione e 59% in termini di CAP.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 7.2 – Copertura (per % di pop. e % dei CAP) reti recapito operatori EtoE e *franchising*



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

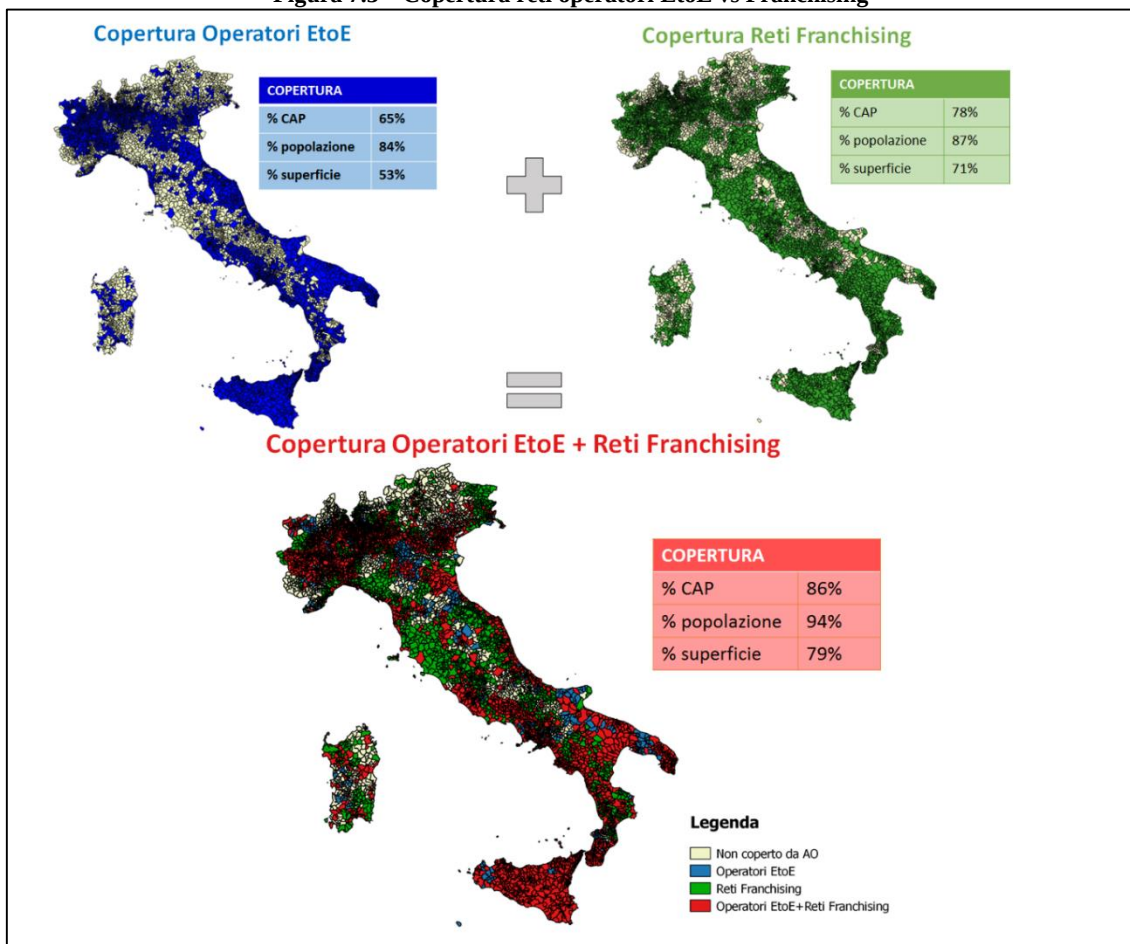
V.15. Dalla figura, dunque, si evince che vi è un certo grado di complementarietà tra le due tipologie di reti: la copertura cumulata delle reti in *franchising* e degli operatori EtoE è superiore alla copertura raggiunta singolarmente dalle due categorie di operatori. Ciò significa che il territorio nazionale si divide in aree di recapito in cui è presente solo la rete di PI e aree di recapito in cui è presente almeno una rete alternativa a quella di PI, che può essere di un operatore EtoE o di un *franchising*. Da quanto detto finora, emerge che le aree di recapito in cui è presente solo la rete di PI sono tutte di tipo EU; nel seguito tale segmento residuale delle aree EU sarà denominato “EU2”, mentre il segmento delle aree extra-urbane in cui è presente almeno una rete alternativa sarà denominato “EU1”.

V.16. Per maggiore chiarezza gli stessi dati della Figura 7.2 sono riportati nella Figura 7.3 di seguito, dalla quale risulta che le reti in *franchising* coprono una superficie del Paese maggiore rispetto alle reti degli operatori EtoE; più precisamente le reti in *franchising* coprono una maggiore porzione di aree extraurbane. La figura evidenzia visivamente anche la complementarietà tra le due tipologie di reti mostrando che in alcune aree del paese in cui non sono presenti operatori EtoE, vi sono comunque operatori in *franchising* (ad esempio in molte zone della Toscana, della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 7.3 – Copertura reti operatori EtoE vs Franchising



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

V.17. Da quanto emerso nel corso della consultazione, gli operatori EtoE effettuano sempre il recapito in tutta l'area ricompresa in un CAP coperto, mentre le reti in *franchising* - nel caso di CAP multi località in zone EU - talvolta non sono in grado di offrire una copertura totale della zona afferente ad un determinato CAP. Questo aspetto potrebbe avere un riflesso sulla effettiva sostituibilità della rete di PI da parte degli AO. Infatti, se è vero che la presenza di reti alternative complementari consente loro in linea teorica di bypassare la rete di PI per il recapito in alcune delle aree non direttamente coperte, questa possibilità potrebbe risultare limitata dal fatto che, per gli operatori EtoE, la rete di un concorrente in *franchising* non è sempre sostituibile a quella di PI.

V.18. D'altro canto, si deve considerare che i dati sulla copertura qui analizzati riguardano circa 800 imprese a fronte di un totale di circa 2500 operatori abilitati. Quindi, nelle zone che risultano coperte solo da PI potrebbero essere presenti altri operatori locali. Si consideri, infatti, che nelle aree scarsamente coperte dalle infrastrutture postali degli operatori alternativi censiti (regioni quali il Trentino Alto Adige, la Sardegna, il Veneto, l'Abruzzo e l'Umbria e province quali Piacenza, Pordenone e Verbanio-Cusio-Ossola)



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

operano comunque imprese postali di piccola dimensione che, sebbene marginali rispetto al mercato nazionale, hanno una posizione consolidata a livello territoriale essendo fornitori di enti della P.A. e/o grandi clienti locali.⁵³

V.19. Inoltre, si è rilevato che gli operatori che partecipano a gare ad evidenza pubblica in molti casi si impegnano a garantire una copertura superiore a quella raggiunta con la propria infrastruttura (in alcuni casi dichiarando di assicurare una copertura nazionale), ad esempio ricorrendo a forme temporanee di aggregazione o al subappalto a terzi. Per una descrizione delle gare ad evidenza pubblica si vedano i punti V.34-V.40.

Copertura delle reti accettazione e distribuzione dei punti di giacenza

V.20. Le reti di accettazione degli operatori postali alternativi non hanno naturalmente un livello di capillarità paragonabile a quello di PI. Come è noto, quest'ultima, in ragione degli obblighi di fornitura del servizio universale ha una rete di accettazione costituita da circa 13.000 UP uniformemente distribuiti su tutto il territorio nazionale. Viceversa, la Tabella 7.2 mostra che il totale dei punti di accettazione delle reti dei maggiori operatori alternativi è pari a circa 2.800.

Tabella 7.2 – Punti di Accettazione per Operatore

Operatore		# Punti di Accettazione	
Operatori EtoE	PI		12.845
	Operatore 1 ([omissis])	[omissis]	1.961
	Operatore 2 ([omissis])	[omissis]	
	Operatore 3 ([omissis])	[omissis]	
Reti Franchising	Operatore 1 ([omissis])	[omissis]	826
	Operatore 2 ([omissis])	[omissis]	
	Operatore 3 ([omissis])	[omissis]	
	Operatore 4 ([omissis])	[omissis]	

Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

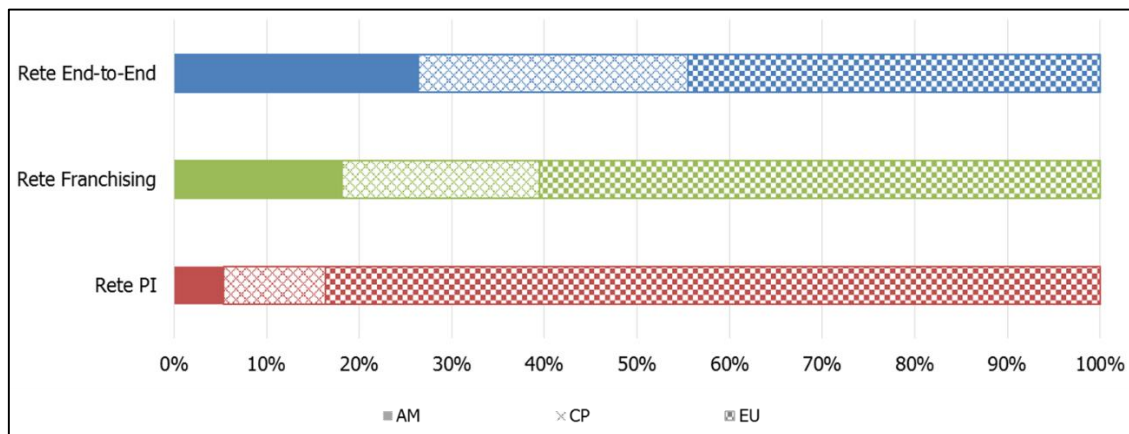
V.21. Inoltre, come mostra la Figura 7.4, la concentrazione dei punti di accettazione degli operatori alternativi nelle zone maggiormente abitate è maggiore rispetto a quella dell'*incumbent*; il 26% dei punti di accettazione delle reti EtoE ed il 18% dei punti di accettazione delle reti degli operatori in *franchising* si trovano in aree AM, contro il 5% dei punti di accettazione (Uffici) di Poste Italiane in tali aree. Nelle aree EU, invece, la percentuale dei uffici dell'operatore PI è dell'84% mentre per le reti in *franchising* e per gli EtoE questo valore è pari a 61% e 45%.

⁵³ [omissis]



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

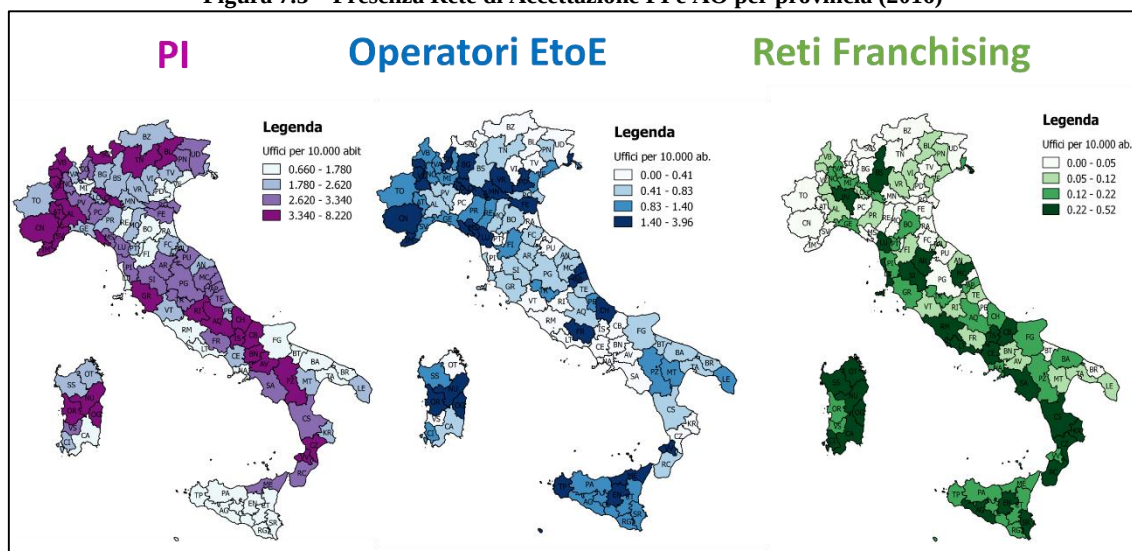
Figura 7.4 – Distribuzione dei punti di accettazione per area di recapito



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

V.22. La figura che segue mostra la distribuzione dei punti di accettazione per provincia per la rete di PI e per le reti postali alternative. La figura conferma che a fronte di una distribuzione omogenea sul territorio degli uffici di PI (tra le province italiane in cui il numero di UP per 10.000 abitanti è più alto vi sono quelle con una minore densità abitativa, ad es. Udine, Aosta, Nuoro, Alessandria), i punti di accettazione degli operatori alternativi si concentrano nelle province più densamente abitate; inoltre, come avviene per le reti di recapito, le reti degli operatori EtoE si concentrano nelle province del Nord-Italia mentre quelli in *franchising* nelle province del Centro-Sud, coprendo anche zone della Sardegna e della Calabria scarsamente popolate.

Figura 7.5 – Presenza Rete di Accettazione PI e AO per provincia (2016)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

V.23. Per quanto concerne, invece, il numero di UP abilitati alla gestione della corrispondenza inesitata (punti di giacenza), PI con circa 11.300 uffici dislocati su tutto



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

il territorio nazionale, dispone di più del doppio dei punti di giacenza degli operatori EtoE. Tuttavia, tra questi operatori si osservano diversi livelli di estensione della rete di giacenza che potrebbero essere riconducibili a differenti strategie organizzative. Infatti un solo operatore dispone di una rete composta da oltre [omissis] punti di giacenza, gran parte dei quali è rappresentata da esercizi commerciali (ad es. edicole e tabaccherie) che, grazie ad accordi *ad hoc*, forniscono il servizio di giacenza per conto dell'operatore presso le proprie sedi.

V.24. Per le reti in *franchising*, invece, la distribuzione dei punti di giacenza è più omogenea in quanto gli operatori forniscono il servizio contando sulla propria rete di agenzie e complessivamente dispongono di un numero di punti di giacenza pari a 952.

Tabella 7.3 – Punti di Giacenza per Operatore

Operatore		# Punti di giacenza	
	PI		~11.300
Operatori EtoE	Operatore 1 ([omissis])	[omissis]	5.424
	Operatore 2 ([omissis])	[omissis]	
	Operatore 3 ([omissis])	[omissis]	
Reti Franchising	Operatore 1 ([omissis])	[omissis]	952
	Operatore 2 ([omissis])	[omissis]	
	Operatore 3 ([omissis])	[omissis]	
	Operatore 4 ([omissis])	[omissis]	

Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

Tasso di postalizzazione

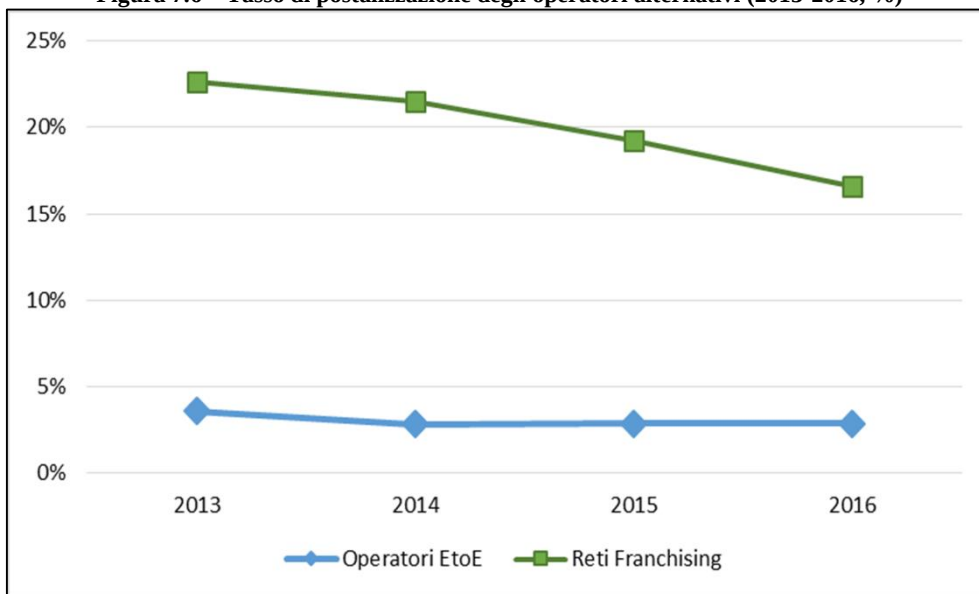
V.25. Per tasso di postalizzazione si intende la quota dei volumi di invii postali che gli operatori concorrenti affidano a PI per il recapito (invii postalizzati) nelle zone in cui non sono presenti con infrastruttura proprietaria. La figura che segue mostra che, tra il 2013 ed il 2016, il tasso di postalizzazione si è ridotto sia per gli operatori EtoE, sia per quelli in *franchising*. Una riduzione del tasso di postalizzazione indica che gli operatori alternativi ricorrono via via in misura minore alla rete di PI in quanto presumibilmente hanno ampliato la rete di recapito.

V.26. Dalla figura che segue si evince inoltre che, anche per quanto riguarda il tasso di postalizzazione, sussistono differenze tra le due tipologie di operatori: gli operatori EtoE affidano a PI per il recapito una percentuale di invii inferiore al 5%, mentre gli operatori postali *franchising* affidano a PI una percentuale di invii di circa il 15%.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 7.6 – Tasso di postalizzazione degli operatori alternativi (2013-2016, %)

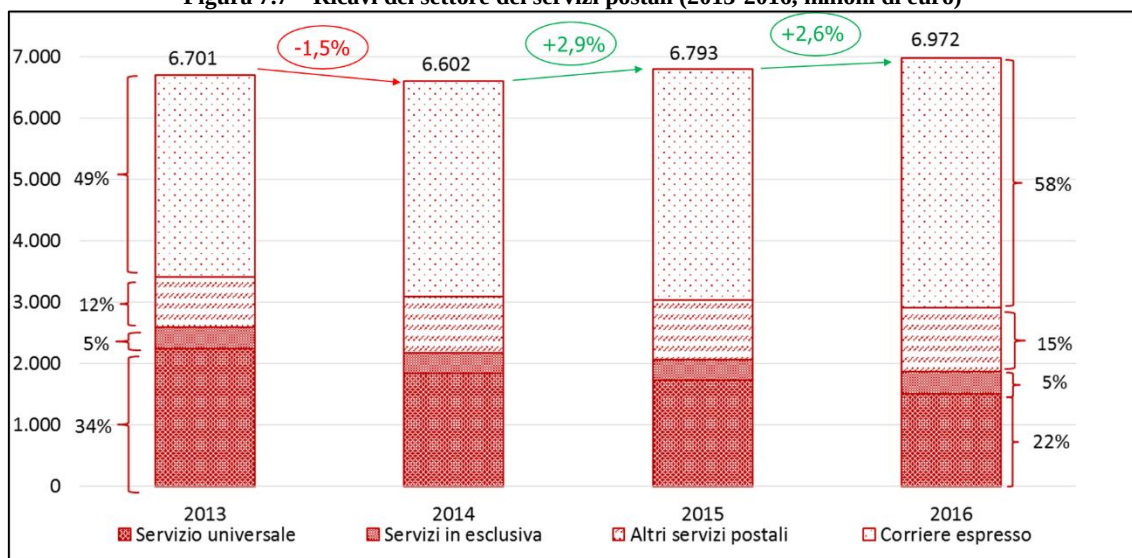


Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori

Ricavi e volumi del settore postale

V.27. Il valore complessivo del mercato dei servizi postali nel 2016 è pari a circa 7 miliardi di euro, in crescita del 2,6% rispetto al 2015 (cfr. Figura 7.7).

Figura 7.7 – Ricavi del settore dei servizi postali (2013-2016, milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Relazione Annuale (RA) 2017

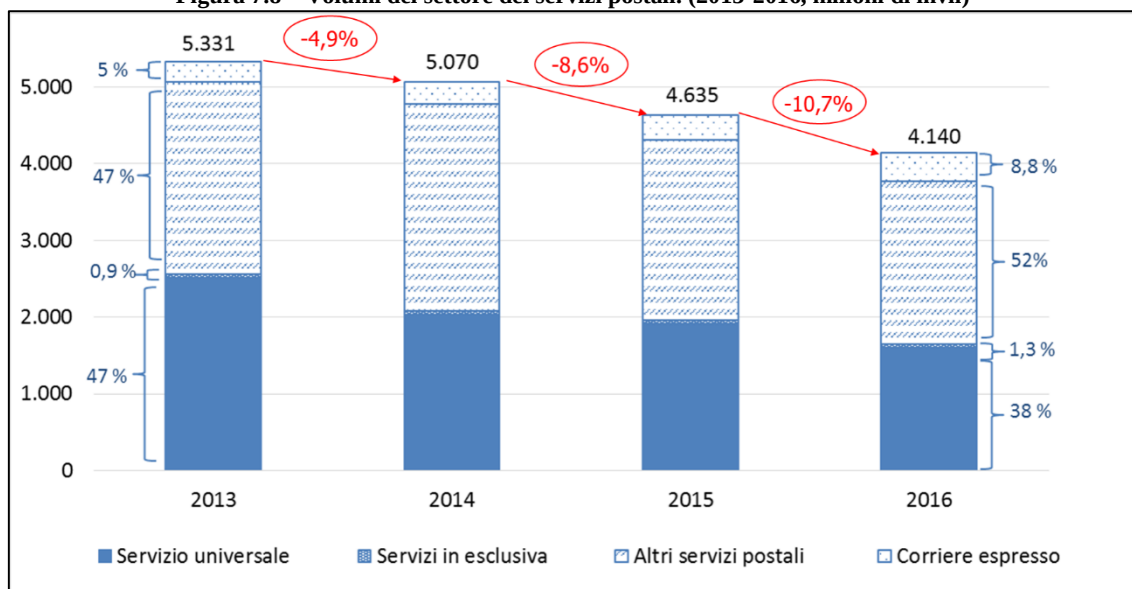
V.28. I volumi complessivi di invii risultano invece in forte calo (-10,7%) e arrivano sotto quota 4,2 miliardi (cfr. Figura 7.8), per effetto principalmente della riduzione



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

“fisiologica” dei volumi di corrispondenza tradizionale e dell’effetto sostitutivo con i servizi di comunicazione elettronica.

Figura 7.8 – Volumi del settore dei servizi postali. (2013-2016, milioni di invii)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati RA 2017

Quote di mercato

V.29. Analizzando nel dettaglio i vari aggregati che compongono il settore postale, si osserva quanto segue.

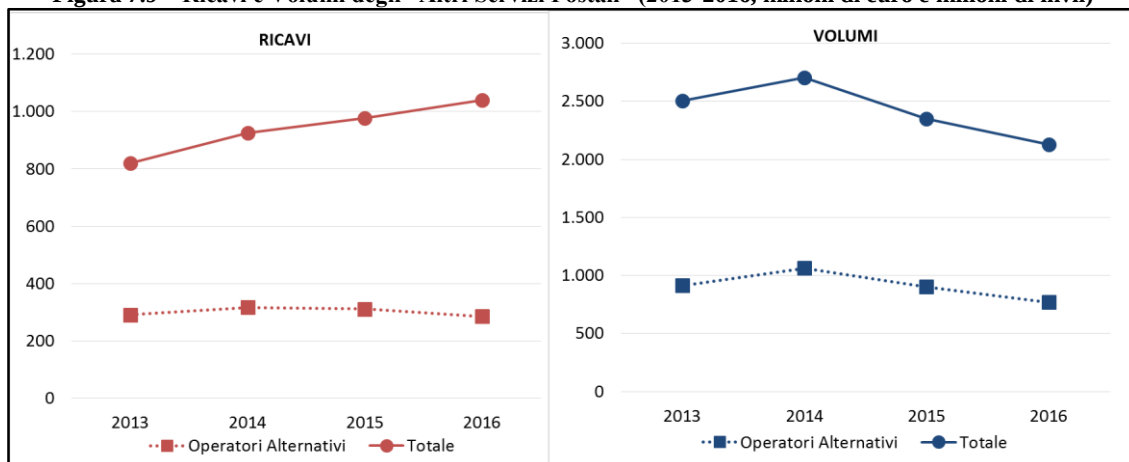
V.30. I servizi universali (aggregato nel quale è presente solo PI), pur rappresentando una quota importante in termini di fatturato e di invii complessivi, si riducono sia in valore sia in volume (rispettivamente -12,5% e -16,4% rispetto al 2015); i servizi di corriere espresso, invece, aumentano in termini sia di ricavi sia di volumi (+ 8,03% e +12,2% nell’ultimo anno) divenendo nel 2016 l’aggregato più importante del mercato postale in termini di fatturato (il 58% circa nel 2016), pur rappresentando solo l’8,8% dei volumi.

V.31. Il segmento degli “Altri servizi postali” (invii di pacchi e corrispondenza non inclusi nel perimetro del servizio forniti sia da PI sia da altri operatori), composto quasi esclusivamente da invii multipli utilizzati dalla clientela *business*, dal 2013 al 2016 registra un aumento dei ricavi del 26,6% nonostante la riduzione del 15% dei volumi; questi ultimi comunque incrementano il loro peso relativo rispetto al totale degli invii, assorbendo nel 2016 circa il 52% degli invii complessivi. È importante notare che in questo segmento del mercato postale, dopo una fase di crescita, la pressione competitiva esercitata dagli operatori alternativi sta attraversando negli ultimi anni una fase di rallentamento. Come mostra la Figura 7.9, l’ammontare dei ricavi e dei volumi degli operatori alternativi è in calo, con una perdita rispetto al 2015 pari a -8,2% in termini di ricavi e -15% in termini di volumi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

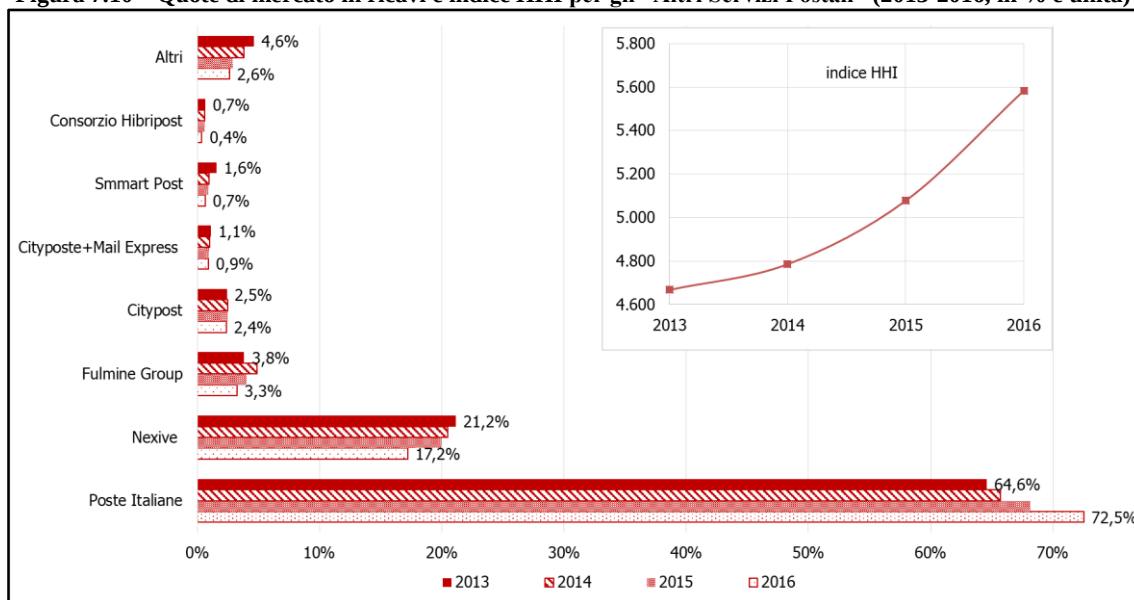
Figura 7.9 – Ricavi e Volumi degli “Altri Servizi Postali” (2013-2016, milioni di euro e milioni di invii)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati RA 2017

V.32. Risulta, invece, in crescita la quota di mercato in ricavi (cfr. Figura 7.10) dell'operatore *incumbent* Poste Italiane, che nell'ultimo periodo, consolida la propria posizione nel mercato, guadagnando dal 2013 circa 8 punti percentuali. Tale andamento della quota di mercato dell'*incumbent* determina naturalmente un aumento dell'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI) che nel 2016 raggiunge i 5.600 punti.

Figura 7.10 – Quote di mercato in ricavi e indice HHI per gli “Altri Servizi Postali” (2013-2016, in % e unità)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati RA 2017

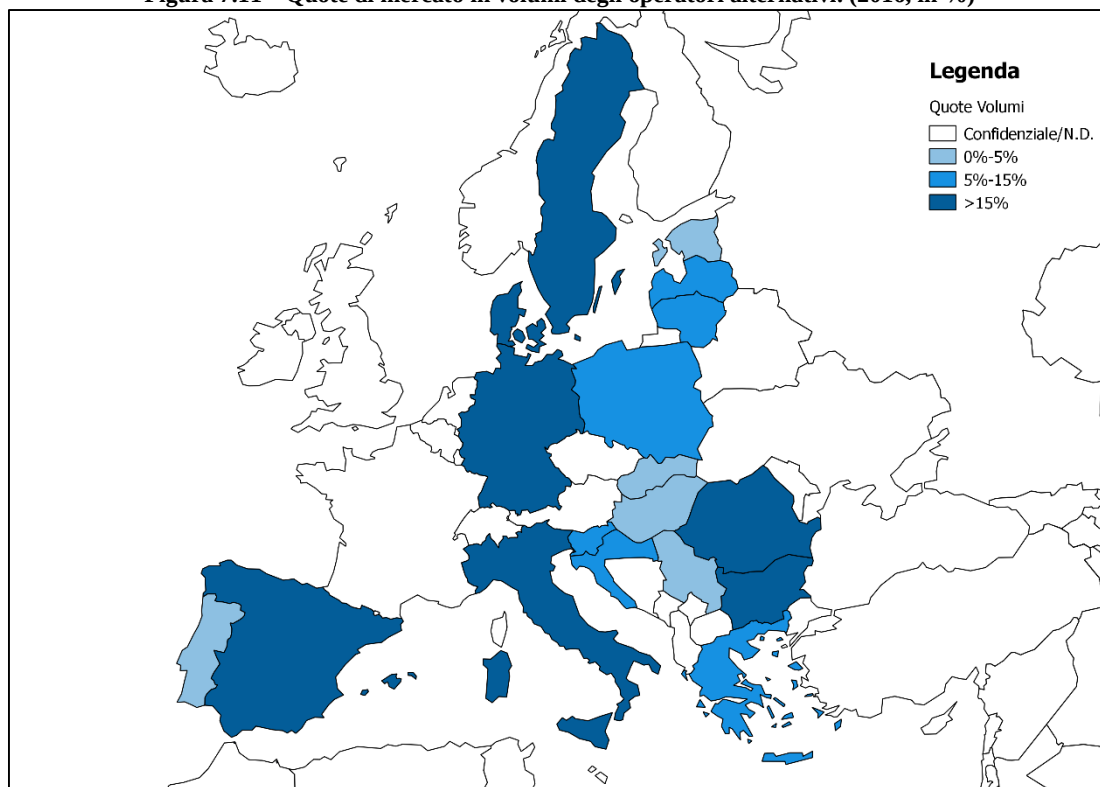
V.33. Le tendenze analizzate finora per il mercato postale italiano risultano comunque in linea con quanto rilevato anche a livello europeo. Peraltro, da un confronto europeo, l'Italia risulta uno dei paesi in cui la concorrenza degli operatori alternativi è più sviluppata: analogamente a quanto accade in Spagna, Danimarca, Svezia, Romania e Bulgaria, in Italia gli operatori alternativi gestiscono oltre il 15% degli invii di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

corrispondenza dei servizi tradizionali (cfr. Figura 7.11.). Per quanto riguarda, invece, l'analisi dei ricavi, l'Italia rientra tra i paesi in cui la quota di mercato degli operatori concorrenti è maggiore del 10% (Cfr. Figura 7.12).

Figura 7.11 – Quote di mercato in volumi degli operatori alternativi. (2016, in %)



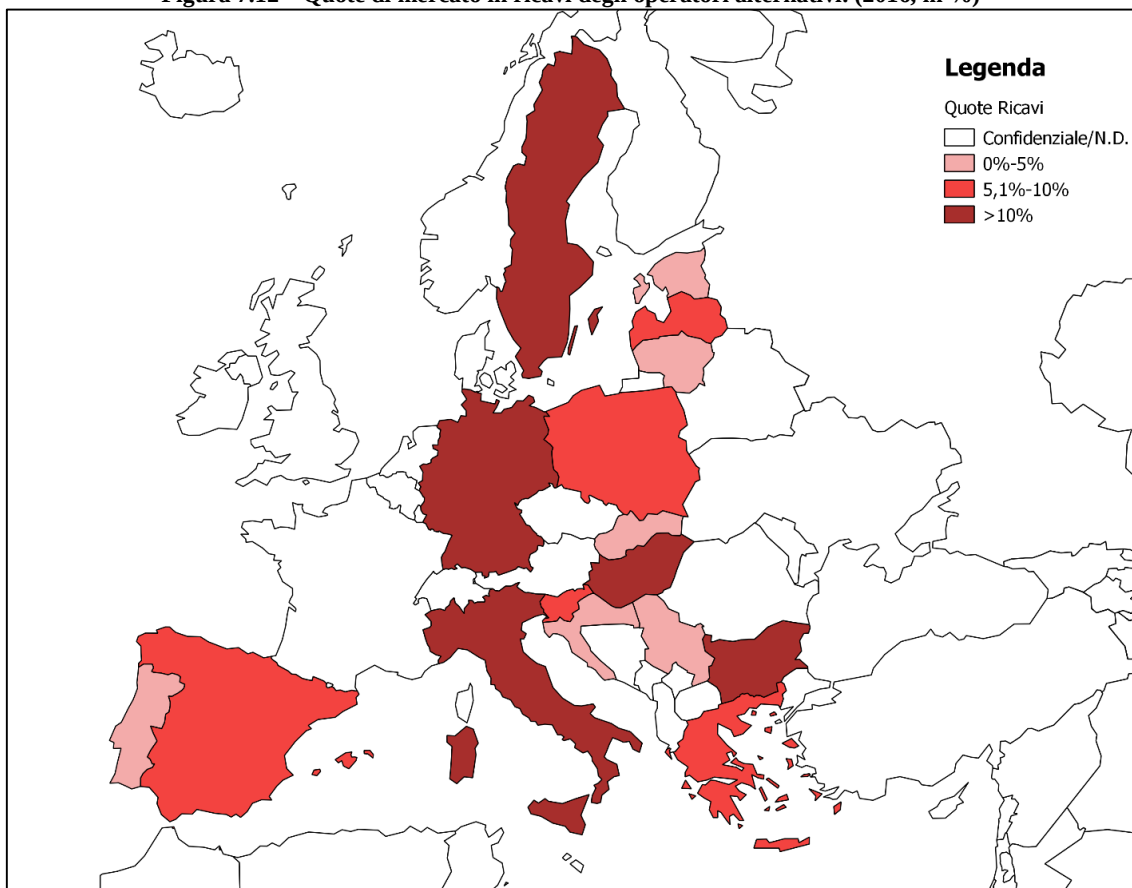
Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Altre Autorità

Nota: Le quote di mercato degli operatori alternativi sono calcolate considerando i volumi di tutto il mercato – ad esclusione dei servizi di corriere espresso e di quelli riservati; i valori di Bulgaria, Germania, Grecia e Spagna si riferiscono al 2015.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 7.12 – Quote di mercato in ricavi degli operatori alternativi. (2016, in %)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Altre Autorità

Nota: Le quote di mercato degli operatori alternativi sono calcolate considerando i ricavi di tutto il mercato – ad esclusione dei servizi di corriere espresso e di quelli riservati; i valori di Bulgaria, Germania, Grecia e Spagna si riferiscono al 2015.

Le gare ad evidenza pubblica nel settore postale

V.34. Dall'analisi dei dati relativi alle gare ad evidenza pubblica per la fornitura di servizi di recapito postale aggiudicate nel periodo 2013-2016, è emerso che in diversi casi i concorrenti di PI sono risultati aggiudicatari di gare di importo considerevole che richiedevano una copertura del territorio nazionale o comunque macro-regionale (le gare nazionali sono sovente frazionate in lotti macro-regionali). La tabella che segue riporta le gare per la fornitura di servizi postali di dimensione nazionale e/o macro-regionale di importo superiore ad 1 milione di euro aggiudicate negli anni 2013-2016.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tabella 7.4 – Gare nazionali e macro-regionali di importo superiore al milione di euro (periodo 2013-2016)

	Dettaglio lotto	Operatore aggiudicatario
Agenzia Entrate – lotto 2	Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Trentino Alto Adige, Veneto, Valle d’Aosta	Poste Italiane
Agenzia Entrate – lotto 3	Abruzzo, Emilia Romagna, Marche, Sardegna, Toscana, Umbria	Poste Italiane
Agenzia Entrate – lotto 4	Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia	Nexive
INAIL – lotto 1	Piemonte, Valle d’Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Emilia, Toscana, Umbria	Poste Italiane
INAIL – lotto 2	Abruzzo, Marche, Molise, Lazio, Campania, Sardegna, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia	Nexive
INPS – lotto 2	Liguria, Valle D’Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige	Poste Italiane
INPS – lotto 3	Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Toscana, Lazio e Sardegna	Poste Italiane
INPS – lotto 4	Abruzzo, Molise, Basilicata, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia	Poste Italiane
Equitalia – lotto 1	Aree metropolitane e centri provinciali	Fulmine
Istituto poligrafico zecca dello stato (IPZS)	Lotto unico	Poste Italiane
Cassa per i Servizi Energetici ed Ambientali (CCSE)	Lotto unico	Poste Italiane
Banca d’Italia	Lotto unico	Poste Italiane
Comune di Milano	Lotto unico	Smmartpost
Ente di previdenza e di assistenza dei medici e dei dentisti (ENPAM)	Lotto unico	Fulmine

Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori, verificati e confrontati con i dati delle pubbliche amministrazioni

V.35. La tabella mostra che PI si è aggiudicata due lotti della gara dell’Agenzia delle Entrate (AE), tre lotti della gara Inps, la gara dell’IPZS, un lotto della gara INAIL, la gara della CCSE e il lotto del recapito nazionale della Banca d’Italia; tra i concorrenti, Nexive si è aggiudicato un lotto della gara AE, un lotto della gara INAIL, Fulmine si è aggiudicato un lotto della gara Equitalia e la gara ENPAM; infine, Smmartpost si è aggiudicato il lotto per il recapito nazionale della gara del Comune di Milano.

V.36. Per quanto riguarda il livello di copertura richiesto, si osserva che le gare che hanno ad oggetto il servizio di recapito nazionale, cioè non divise in lotti geografici, sono state aggiudicate a PI (IPZS, CCSE, Banca d’Italia), a Smmartpost (Comune di Milano) e a Fulmine (ENPAM).

V.37. Prendendo in considerazione, invece, le gare per cui sono stati previsti lotti aventi ad oggetto servizi di recapito su una porzione di territorio nazionale si osserva che Nexive



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

è riuscito ad aggiudicarsi il lotto 4 della gara dell'Agenzia delle Entrate - avente ad oggetto il recapito nelle regioni di Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia - ed il lotto 2 della gara INAIL avente ad oggetto il recapito nelle regioni di Abruzzo, Marche, Molise, Lazio, Campania, Sardegna, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia; infine, Fulmine si è aggiudicato il lotto 1 della gara Equitalia avente ad oggetto il recapito nelle aree AM e CP.

V.38. Ciò premesso, si osserva che, considerando anche le gare a livello regionale o locale, risulta la presenza di ulteriori operatori alternativi aggiudicatari. Come mostra la tabella che segue, ad es. l'operatore Defendini risulta aggiudicatario di diverse gare indette da enti locali e pubblici di Torino.

Tabella 7.5 Gare di importo superiore al milione di euro (periodo 2013-2016)

Operatore	Valore totale aggiudicato 2013-2016 gare del valore superiore al milione di €
Poste Italiane	€ [200-250 milioni]
Nexive	€ [50-100 milioni]
Defendini	€ [5-10 milioni]
Fulmine	€ [5-10 milioni]
Smmartpost	€ [1-5 milioni]
Altri	€ [5-10 milioni]

Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Operatori, verificati e confrontati con i dati delle pubbliche amministrazioni

V.39. Vi sono poi molte altre gare di valore inferiore, a partire da poche decine di migliaia di euro fino al milione di euro, indette prevalentemente da enti locali o P.A. di dimensione comunale e/o provinciale che vengono aggiudicate non solo dai maggiori concorrenti di PI (es. Fulmine, Nexive) ma anche dagli operatori locali e dalle reti in *franchising* (es. Citypost, Cityposte, Defendini, La Nuova Posta, Poste Sarde, Mail Express).⁵⁴

V.40. Gli operatori alternativi dunque, pur non coprendo tutto il territorio nazionale con rete proprietaria, sono in grado di aggiudicarsi anche gare che richiedono un livello di copertura a livello di macro-regione. Seppure per garantire tale livello di copertura gli operatori talvolta ricorrono alla postalizzazione attraverso la rete PI, il fatto che partecipino alle gare, ed in diversi casi le vincano con offerte competitive, fa presupporre che in media riescano a recuperare i costi della postalizzazione attraverso i ricavi conseguiti nelle aree dove forniscono i servizi attraverso la propria rete.

Le valutazioni dell'Autorità

V.41. L'Autorità ha accolto alcune delle osservazioni presentate da PI. In particolare:

⁵⁴ Si tratta di circa 1.100 gare con un valore di aggiudicazione complessivo pari a circa 50 milioni di euro.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- i) nel caso di gruppi societari che operano nel settore per il tramite di imprese collegate, l'Autorità ha considerato le quote di mercato di tutto il gruppo societario e non dei singoli operatori;
- ii) l'insieme delle imprese che hanno partecipato alla rilevazione è stato esteso a 24 società (nel procedimento istruttorio erano state considerate 7 società), che tenendo conto delle varie forme di affiliazione cui questi ricorrono ha permesso di raccogliere dati relativi a circa 800 operatori;⁵⁵
- iii) il grado di concentrazione del mercato è stato misurato considerando oltre all'indice di concentrazione e alle quote di mercato dei singoli operatori anche la quota di mercato cumulata di tutti gli operatori alternativi (si veda punto V.33);
- iv) il grado di concorrenza del mercato postale italiano è stato confrontato con quello di altri paesi europei (si veda punto V.33).

V.42. In merito alle osservazioni presentate da PI sull'elevato grado di concorrenza del mercato postale italiano rispetto agli altri paesi europei, si rimanda all'analisi di *benchmarking* presentata dall'Autorità al punto V.33 da cui emerge che il mercato italiano, pur essendo tra i più competitivi, risulta comunque in linea con gli altri paesi europei. Ad esempio, come mostrato in Figura 7.12, l'Italia al pari della Germania, della Svezia e dell'Ungheria si colloca in una posizione medio-alta dal punto di vista concorrenziale presentando un valore della quota di mercato degli operatori alternativi pari all'11,2%.⁵⁶

V.43. In merito alle osservazioni presentate dal consorzio AREL sulla suddivisione del mercato in servizi postali universali e non, l'Autorità ha accolto la proposta del consorzio integrando l'analisi del mercato postale con le quote di mercato degli operatori alternativi calcolate considerando i volumi e i ricavi di tutto il mercato – ad esclusione dei servizi di corriere espresso e di quelli riservati (si veda punto V.33). L'Autorità ha, tuttavia, ritenuto opportuno analizzare l'andamento dei due mercati anche in modo separato sia per confrontare i risultati ottenuti con quelli già pubblicati nel documento sottoposto a consultazione pubblica, sia perché attualmente solo PI dichiara di fornire servizi rientranti nel segmento “Servizio universale”. Si osserva inoltre, che il segmento degli “Altri Servizi Postali” comprende gli invii singoli e multipli che non rientrano nel perimetro dei servizi universali (incluso il *direct marketing*); sono, invece, esclusi i volumi legati all'attività dei “consolidatori”.

V.44. Riguardo alle osservazioni sul grado di copertura delle reti di recapito dei concorrenti, l'Autorità ha in parte recepito le considerazioni del consorzio AREL. In particolare, l'Autorità ha evidenziato come il modello di *business* degli operatori alternativi possa essere ricondotto a due principali categorie, ossia gli operatori EtoE e le reti di *franchising*. I primi presentano un grado di copertura pari all'84% in termini di

⁵⁵Si tratta del 30% del totale dei soggetti -inclusi gli operatori di corriere espresso – in possesso di un titolo abilitativo rilasciato dal Ministero.

⁵⁶ Quota nel mercato dei servizi postali universali e non, in ricavi, al 2016.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

popolazione e 53% in termini di superficie, i secondi presentano una rete più capillare che copre il 71% del territorio e l'87% della popolazione (si vedano i paragrafi V.11-V.19 per l'analisi dettagliata). Sommando la copertura delle due tipologie di operatori si arriva ad una copertura complessiva della popolazione pari al 94%. Si osserva inoltre che, secondo PI, Nexive avrebbe dichiarato di assicurare il recapito su tutto il territorio nazionale, direttamente o attraverso propri *partner*, almeno per alcuni servizi, quale ad esempio il servizio di raccomandata.

7.2 L'accesso alla rete postale

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alle domande nn. 1 e 10)

O.4. PI e Agenzia Espressi condividono l'analisi svolta dall'Autorità sulle diverse modalità di accesso alla rete postale universale.

O.5. In particolare, PI sostiene che la rete postale sia pienamente replicabile. Secondo l'operatore, la piena replicabilità della rete postale, unitamente alla disponibilità dell'accesso ai servizi universali a tariffa speciale, rende non necessaria l'imposizione di obblighi di accesso alla rete. Peraltro, PI sostiene che l'imposizione di un obbligo di accesso alla rete produrrebbe effetti distorsivi sul mercato, eliminando gli stimoli all'efficienza ed all'innovazione ed incidendo negativamente sui conti dell'FSU. PI, dunque, non condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere un obbligo di negoziazione dell'accesso alla rete, seppure limitato al solo livello di CMP, e ritiene che l'obbligo di accesso alla rete di cui all'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS debba essere rimosso. In via subordinata, PI ritiene che debbano essere almeno definiti correttivi idonei a limitare il rischio di *cream skimming* quale, ad esempio, l'introduzione di un sistema analogo a quello previsto in UK durante il regime di accesso definito dal "*Postal Act*" del 2001, secondo cui l'accesso era offerto a condizione che i volumi di accesso complessivamente richiesti da un operatore alternativo rispecchiassero le quote di invii destinati alle diverse aree geografiche di Royal Mail.

O.6. Viceversa, Nexive, Assopostale e Mail Express non condividono l'analisi dell'Autorità nella parte in cui si afferma che le reti postali sono sostanzialmente replicabili.

O.7. Più precisamente, Nexive ritiene che la rete dell'*incumbent* non sia replicabile. A tal riguardo, osserva innanzitutto che la rete universale è stata realizzata grazie a risorse pubbliche e continua ad essere finanziata da risorse statali. Inoltre, osserva che, essendo le reti postali alternative per lo più di dimensioni locali, non sono in grado di soddisfare la domanda di recapito capillare proveniente dai grandi clienti *business*. Infine, evidenzia come anche la propria rete, sebbene più diffusa rispetto alle reti degli altri operatori alternativi, non sia comunque paragonabile a quella di PI per capillarità. Nexive ritiene che le reti postali siano replicabili solo nelle aree geografiche a maggior densità abitativa e solo per l'offerta di servizi di recapito di invii multipli, pertanto considera necessaria l'imposizione di un obbligo di accesso alla rete di tipo *wholesale* che preveda la



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

possibilità di negoziare con l'*incumbent* condizioni tecniche ed economiche di fornitura dei servizi, ed una tariffa definita sottraendo i costi evitati dalla tariffa *retail* praticata da PI ai propri clienti finali. Nexive ritiene condivisibile la proposta di limitare la possibilità di richiedere i servizi d'accesso al solo CMP. Infine, sottolinea che nell'attuale contesto competitivo sussiste un interesse all'accesso da parte degli operatori alternativi più forte di quanto lo fosse in passato (all'epoca della consultazione sulla delibera n. 728/13/CONS), in ragione del fatto che la concorrenza tra PI e gli altri operatori nelle aree non coperte dagli operatori (aree EU) non si svolge più "ad armi pari", in quanto PI offre ai propri clienti finali il servizio "Posta Time" ed, invece, ai concorrenti il servizio più costoso di "Posta Massiva". Tale circostanza, secondo Nexive, genererebbe un *gap* competitivo colmabile solo con l'imposizione di un obbligo di accesso *wholesale* nelle aree non coperte dai concorrenti.

O.8. Anche Assopostale ritiene che il fatto che la rete universale abbia beneficiato di risorse pubbliche e di agevolazioni normative per poter essere realizzata dimostri la non replicabilità della rete postale, in particolar modo quella di accettazione. A tal riguardo, osserva che gli operatori che offrono servizi postali rivolti alla clientela *retail*, pur sostenendo alti investimenti per l'installazione di *mail boxes*, non riescono a raggiungere la capillarità della rete di accettazione di PI. Assopostale sostiene che agli operatori debba essere consentito l'accesso a tutti gli elementi della rete e che la tariffa debba essere orientata al costo, equa, proporzionale e non discriminatoria. Inoltre, la tariffa orientata al costo dovrebbe tenere in considerazione l'eventuale preesistenza di una rete territoriale predisposta dall'operatore richiedente, in quanto il grado di utilizzo dell'infrastruttura dell'*incumbent*, e quindi il costo emergente in capo a quest'ultimo, dipende dalla dimensione della rete già realizzata dall'operatore richiedente. Assopostale non condivide l'orientamento dell'Autorità di eliminare la disponibilità di diversi livelli gerarchici per l'accesso in quanto comporterebbe la preclusione dell'accesso per il servizio di raccolta. Secondo Assopostale, infatti, l'esclusione dei CD dalla lista dei punti di accesso determinerebbe l'esclusione della possibilità di accesso agli uffici postali ed alle cassette postali.

O.9. Mail Express non condivide il confronto con il settore delle comunicazioni elettroniche in quanto ritiene che l'accesso alle due reti sia sostanzialmente diverso, sia per quanto riguarda il periodo in cui si è realizzata la liberalizzazione sia dal punto di vista infrastrutturale. Sotto il primo profilo, Mail Express evidenzia che, a differenza di quanto avvenuto nel mercato delle comunicazioni elettroniche, la liberalizzazione del settore postale è avvenuta in un momento di contrazione del mercato e, inoltre, che il processo non si è ancora completato, dal momento che permangono ampie porzioni di mercato riservate a PI; ciò rende difficile per gli operatori alternativi acquisire clientela.

O.10. Agenzia Espressi ritiene che nell'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS debba essere inserito anche l'accesso all'infrastruttura fisica degli UP per la gestione delle inesitate e della fase di accettazione in quanto elementi essenziali per la partecipazione alle gare d'appalto.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.11. Consorzio AREL ritiene che la previsione di cui all'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS debba essere rafforzata in quanto l'obbligo di negoziazione dell'accesso si è rivelato finora inefficace; infatti, i propri consorziati hanno chiesto a PI in più occasioni di negoziare l'accesso al servizio "Posta time" senza giungere ad accordo. Consorzio AREL chiede di poter avere accesso, nelle aree non direttamente coperte, sia ai servizi universali che a quelli non universali, a tariffe all'ingrosso calcolate con metodologia "retail minus".

Le valutazioni dell'Autorità

V.45. In riferimento all'affermazione di PI secondo cui la piena replicabilità della rete postale, unitamente alla disponibilità dell'accesso ai servizi universali a tariffa speciale, renderebbe non necessaria l'imposizione di obblighi di accesso, l'Autorità osserva quanto segue. L'analisi condotta ha evidenziato come, non essendo necessario realizzare imponenti opere civili né sostenere elevati costi fissi per la dotazione infrastrutturale o costi di altro tipo (ad esempio di tipo amministrativo), la rete postale è caratterizzata dalla quasi totale assenza di barriere all'entrata, come dimostra la presenza sul mercato italiano di più di 2.500 operatori abilitati. Ciò implica che la rete è quasi del tutto duplicabile e quindi che non possa configurarsi come una infrastruttura essenziale. Tuttavia, il fatto che una determinata infrastruttura non sia essenziale non esclude la possibilità che chi ne è in possesso goda di un significativo potere di mercato e che, dunque, l'imposizione di un obbligo di accesso all'intera rete a condizioni eque e ragionevoli risulti comunque giustificata. Il potere di mercato, infatti, può derivare anche da altri fattori quali, ad esempio, il livello e l'andamento delle quote di mercato nel tempo, la mancanza o l'insufficienza di contropotere da parte degli acquirenti, facilità di accesso ai mercati finanziari, la possibilità di godere di economie di scala e diversificazione, il grado di integrazione verticale, il possesso di una rete con copertura nazionale.

V.46. A tal riguardo, si evidenzia che: i) PI detiene l'unica rete con copertura nazionale ed è verticalmente integrata, ii) gode di economie di scala e diversificazione in quanto utilizza la stessa rete per offrire servizi postali (sia universali sia non universali) e altre tipologie di servizi (es. finanziari, assicurativi, telefonia mobile), iii) dall'analisi dei dati di mercato è emerso che la quota di mercato di PI nel periodo 2013-2016 è cresciuta di 8 punti percentuali, attestandosi ad un valore pari a 72,5% con conseguente aumento dell'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI) che nel 2016 raggiunge i 5.600 punti.⁵⁷

V.47. Alla luce delle considerazioni suesposte, l'Autorità ritiene opportuno confermare in capo a PI l'obbligo di negoziare l'accesso alla propria rete su tutto il territorio nazionale a condizioni eque e ragionevoli. Nelle aree EU2, che sono le sole nelle quali sono stati denunciati problemi concorrenziali per gli invii multipli di posta ordinaria, in sede di negoziazione, per le condizioni economiche, PI dovrà fare riferimento ai costi pertinenti, effettivamente sostenuti ed opportunamente efficientati.

⁵⁷ Quota in ricavi al 2016, cfr. Figura 7.10.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.48. Riguardo alle osservazioni di Nexive e Assopostale circa l'impossibilità per i concorrenti di duplicare la rete di PI, si osserva innanzitutto che un operatore alternativo che intende offrire servizi postali su base nazionale non necessita di una rete equiparabile a quella universale. La rete del fornitore designato del servizio postale universale, infatti, è dimensionata per assolvere al compito di assicurare un accesso universale e non discriminatorio a tutti gli utenti, per mezzo di un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione (cfr. direttiva postale) mentre quella di un operatore non designato è dimensionata per rispondere alla domanda di mercato. I requisiti di copertura della rete e di frequenza del recapito – ed i connessi investimenti – necessari ad operare nel mercato dei servizi postali sono meno stringenti di quelli richiesti al fornitore del servizio postale universale. È ragionevole ritenere, quindi, che un operatore postale non designato per la fornitura del servizio universale dimensiona la propria rete secondo un criterio di efficienza economica, ad esempio scegliendo di effettuare il recapito con una minore frequenza, non dotandosi di una rete J+1, e investendo prevalentemente o esclusivamente nelle aree più remunerative, confinando PI al recapito nelle aree più costose del territorio.

V.49. Per quanto riguarda le osservazioni di Nexive e Assopostale circa il finanziamento pubblico della rete dell'operatore storico si osserva, innanzitutto, che, come già indicato nella descrizione delle caratteristiche del settore postale (cfr. punto 55), la dotazione infrastrutturale necessaria per svolgere l'attività postale non necessita di imponenti opere civili né di elevati costi fissi che possono essere ammortizzati nel tempo grazie all'intervento pubblico. Il settore postale è un settore, non ad alta intensità di capitale, ma ad alta intensità di lavoro e, quindi, la rete è sostanzialmente duplicabile.

V.50. Si osserva ancora che, ai sensi dell'art 3 comma 12 del d.lgs. 261/99, l'onere iniquo derivante dalla fornitura del servizio universale può essere compensato al fornitore designato con risorse pubbliche. Il ricorso a fondi pubblici per la compensazione delle perdite del fornitore designato è previsto dalla terza direttiva postale a condizione che il meccanismo di finanziamento sia improntato ai principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità (art. 7 comma 3).

V.51. Con riferimento all'osservazione di Nexive sulla dimensione prevalentemente locale delle reti alternative si osserva che dall'ulteriore verifica condotta è emersa la presenza di un numero congruo di reti postali alternative a quella di PI con copertura nazionale; inoltre, è stato rilevato come in molti casi gli operatori di dimensione subnazionale integrino le proprie reti con le infrastrutture di altri operatori postali o di *partners* commerciali al fine di conseguire una copertura nazionale. Per una trattazione più dettagliata del fenomeno si rimanda alle valutazioni dell'Autorità contenute nel paragrafo 7.1.

V.52. Più precisamente, è emersa la presenza di tre reti postali alternative di dimensione nazionale con una percentuale di copertura della popolazione superiore al 70% ed una copertura dei CAP superiore al 49%. Inoltre, sono state rilevate due reti postali di media dimensione, con una percentuale di popolazione coperta prossima al 30%. Le reti



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

alternative raggiungono cumulativamente il 94% della popolazione.⁵⁸ Per un operatore postale che non raggiunge direttamente una determinata area di recapito, la presenza di una rete alternativa a quella di PI in quell'area rappresenta, in linea teorica, la possibilità di *bypassare* la rete dell'*incumbent*.

V.53. In merito alla difficoltà per gli operatori alternativi di acquisire clientela evidenziata da Mail Express, si osserva che a 5 anni dall'avvio della liberalizzazione (2012) la quota di mercato raggiunta cumulativamente dagli operatori alternativi nel segmento dei servizi non universali è pari a circa il 27,5%;⁵⁹ inoltre gli operatori alternativi sono in grado di aggiudicarsi commesse per la fornitura di servizi postali da parte di grandi clienti pubblici e privati (ad esempio Equitalia, Inps, Inail, CCIAA, ASL, enti locali, *utilities* e banche).

V.54. Con riferimento a quanto asserito da Nexive e Assopostale, secondo cui l'accesso stimola la concorrenza infrastrutturale nel mercato, si richiama quanto osservato nel cap. 4 dello schema del provvedimento circa l'effetto controverso della *Ladder of investment*.

V.55. Con riferimento all'osservazione di Assopostale secondo cui l'esclusione dei centri di distribuzione (CD) dalla lista dei punti di accesso previsti dall'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS determinerebbe l'impossibilità di accesso agli UP ed alle cassette postali si osserva che l'esclusione dei CP e CPD non modifica la gamma dei servizi disponibili ai sensi del citato articolo, ma riduce esclusivamente i punti di interscambio dei flussi postali tra PI e gli operatori che acquistano i servizi *wholesale* di raccolta o recapito (cioè punti in cui gli AO prendono in consegna gli invii raccolti da PI per effettuarne il recapito o consegnano a PI gli invii raccolti affinché quest'ultima effettui il recapito). A tal riguardo, si osserva che, come chiarito da PI, la predisposizione della posta per la fase di distribuzione (sequenziamento per la gita del portalettere) viene svolta nel CMP (più precisamente nel centro di smistamento in arrivo); pertanto, la posta consegnata a PI a livello di CPD (centro primario di distribuzione) per il recapito deve essere da questi trasportata nuovamente al CMP di riferimento per poter essere predisposta alla consegna. Nel valutare, dunque, l'opportunità di modificare o meno l'art. 6 nella parte in cui prevede tre punti di accesso, il risparmio di costo conseguito eventualmente dall'AO per la consegna al CPD invece che al CMP (derivante ad esempio dalla maggiore prossimità del punto di consegna alla propria rete) deve essere ponderato con la diseconomia per PI di trasportare il flusso postale dal CPD al CMP.

V.56. Per quanto riguarda la proposta di Agenzia Espressi di introdurre l'obbligo di accesso all'infrastruttura fisica degli UP si osserva che, ai sensi del citato art. 6, l'AO può richiedere a PI la fornitura di un servizio di accesso agli UP ed alle cassette di impostazione per la raccolta degli invii. Diverso è il discorso per quanto riguarda l'accesso agli UP per la giacenza della posta inesitata. La gestione delle inesitate, infatti, si configura come un servizio di recapito in quanto consiste nella consegna effettuata

⁵⁸ Copertura cumulata di operatori EtoE e *Franchising*, cfr. Figura 7.3.

⁵⁹ Quota in ricavi al 2016, cfr. Figura 7.10.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

nell'UP al destinatario della posta che il portalettere non ha potuto recapitare (vedi *infra* paragrafo 7.5.4).

V.57. In merito all'osservazione di Nexive secondo cui la tariffa di accesso dovrebbe essere definita sottraendo i costi evitati dalla tariffa *retail* praticata da PI ai propri clienti finali, si osserva che l'Autorità intende imporre in capo a PI un obbligo di accesso alla rete a condizioni eque e ragionevoli. Per l'accesso alla rete nelle aree EU2, in sede di negoziazione, PI dovrà fare riferimento ai costi pertinenti, effettivamente sostenuti al netto di eventuali inefficienze. Quanto all'affermazione di Assopostale secondo cui una tariffa orientata al costo dovrebbe tenere in considerazione il grado di copertura ed il livello di articolazione della rete degli operatori alternativi che richiedono accesso, in quanto il grado di utilizzo dell'infrastruttura dell'*incumbent*, e quindi il costo del servizio, dipende dalla dimensione (copertura) della rete già realizzata dall'operatore richiedente, si osserva che la teoria della *Ladder of investment* non è applicabile al caso specifico in quanto la rete postale è piatta ed, inoltre, sostanzialmente duplicabile (cfr. paragrafo 4.2).

V.58. Alla luce delle considerazioni suesposte, tenuto conto dei livelli ancora elevati della quota di mercato di PI, del fatto che la rete non è totalmente replicabile e che, al contempo, è necessario limitare la restrizione della libertà economica al minimo necessario, favorendo altresì il processo di infrastrutturazione degli operatori alternativi, l'Autorità conferma l'orientamento di imporre in capo a PI l'obbligo di negoziare l'accesso alla propria rete su tutto il territorio nazionale a condizioni eque e ragionevoli. In particolare PI ha l'obbligo di negoziare le condizioni di:

- i) accesso alla rete di raccolta a livello di CMP per lo smistamento in partenza;
- ii) accesso alla rete di recapito a livello di CMP per lo smistamento in arrivo;

nel caso in cui l'operatore alternativo richieda accesso alla rete solo nelle aree EU2 (che sono quelle in cui i costi di recapito sono più alti), per le condizioni economiche, fa riferimento ai costi effettivamente sostenuti da PI, opportunamente efficientati.

7.3 Accesso e servizio universale

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alla domanda n. 2)

O.12. PI condivide l'orientamento dell'Autorità e sottolinea che l'imposizione di obblighi di accesso *wholesale* porrebbe ulteriori elementi di rischio rispetto al tema della sostenibilità dell'onere del SU, già posta sotto pressione dagli attuali *trend* di mercato. PI evidenzia, inoltre, come il fenomeno del *cream-skimming* riguardi non solo lo scenario ipotetico che si verrebbe a generare in caso di imposizione di obblighi di accesso *wholesale* ma anche quello attuale, in quanto la tariffa dei prodotti del SU per invii multipli per le aree di recapito c.d. "extra urbane (EU)" è unica sebbene il costo del recapito vari a seconda della specifica area EU, mentre la domanda degli operatori alternativi tenda a concentrarsi nelle aree a costo più alto.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.13. Nexive e Assopostale ritengono che una possibile soluzione volta ad evitare il fenomeno del *cream-skimming* sia rappresentata dalla fissazione di prezzi di accesso differenziati su base geografica (*zonal prices*). Nexive propone di formulare un obbligo di accesso che imponga a PI di rendere disponibile un'offerta *wholesale* a condizioni economiche migliorative rispetto ai prezzi praticati ai propri clienti per i servizi finali (*retail minus*), siano essi appartenenti al SU ovvero servizi sostituibili. Assopostale propone di agevolare l'ingresso di operatori alternativi nelle aree territoriali reputate meno remunerative dall'*incumbent* attraverso condizioni vantaggiose di accesso all'infrastruttura dell'*incumbent*, in quanto ritiene che tali aree potrebbero rivelarsi remunerative per altri operatori determinando un contenimento del costo del servizio universale.

O.14. Mail Express osserva che i prezzi di accesso differenziati in base all'area geografica già siano praticati da PI in quanto prevede tre aree geografiche di recapito cui corrispondono tariffe differenziate (AM, CP, EU).

O.15. Consorzio AREL ritiene che il fenomeno del *cream-skimming* sia fortemente limitato dalla differenziazione geografica dei prezzi. Inoltre, secondo AREL la perdita dei ricavi dell'FSU è dovuta in parte all'inclusione nel perimetro dei prodotti di posta *business* per cui, essendo i prezzi dei servizi universali più alti di quelli non universali sostituibili con essi, offerti dai concorrenti e dalla stessa PI, si genera un inevitabile spostamento di ricavi dal SU a quelli non universali.

O.16. Assopostale ritiene che la quota parte di ricavi che si spostano dai servizi universali a quelli non universali offerti da PI non andrebbe tenuta in considerazione nel calcolo del costo netto del SU.

O.17. Agenzia Espressi condivide solo parzialmente l'analisi dell'Autorità in quanto ritiene che l'operatore alternativo deve poter operare dove ritiene opportuno secondo le esigenze territoriali mentre condivide la proposta di tariffe di accesso differenziate su base geografica.

Le valutazioni dell'Autorità

V.59. Per quanto riguarda l'osservazione di PI secondo cui il fenomeno del *cream-skimming* riguarderebbe lo scenario attuale in virtù dell'unicità della tariffa dei servizi universali di invii multipli nelle aree EU a fronte di costi di recapito che variano da area EU ad area EU, l'Autorità osserva che il fenomeno è ascrivibile al fatto che le tariffe riflettono il costo medio fra le varie aree; comunque, la definizione delle tariffe dei servizi universali non rientra nell'ambito del presente procedimento.

V.60. Con riferimento alla soluzione al fenomeno del *cream skimming* proposta da Nexive ed Assopostale, ossia la fissazione di tariffe di accesso differenziate su base geografica, l'Autorità osserva che con il presente procedimento intende imporre in capo a PI l'obbligo di negoziare l'accesso alla propria rete per il recapito su tutto il territorio nazionale a condizioni eque e ragionevoli. In considerazione dei maggiori costi del recapito che si riscontrano nelle aree EU2, per gli operatori che richiedono accesso



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

soltanto in tali aree, si prevede che PI faccia riferimento, per le condizioni economiche, ai costi pertinenti, effettivamente sostenuti ed opportunamente efficientati.

V.61. In merito alle osservazioni di Consorzio AREL e Assopostale, l'Autorità osserva che la metodologia di calcolo del costo netto del SU non rientra nell'ambito del presente procedimento.

V.62. In conclusione, l'Autorità ritiene che un generico obbligo di accesso a condizioni eque e ragionevoli su tutto il territorio nazionale, accompagnato da condizioni di prezzo più stringenti nel caso di accesso alle sole aree EU2, rappresenti un rimedio proporzionato al problema concorrenziale nonché una misura coerente con l'obiettivo di garantire all'FSU la sostenibilità del SU.

7.4 Accesso in raccolta e restituzione

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alle domande nn. 3 e 11)

O.18. PI ritiene che il servizio di restituzione oltre una certa soglia di impiego sia sintomatico di una patologia del mercato (carenza infrastrutturale o informativa verso l'utenza da parte dell'operatore alternativo) e che, quindi, la regolamentazione debba incentivare comportamenti virtuosi che mantengano l'errore sotto la soglia fisiologica. L'*opzione b* proposta dall'Autorità sarebbe, quindi, idonea ad incentivare gli operatori ad adottare misure efficaci per limitare l'immissione degli invii nella propria rete.⁶⁰ Al contrario, l'*opzione a*, introdurrebbe surrettiziamente l'obbligo *de facto* di fornire ai concorrenti accesso alla propria rete di raccolta e, pertanto, il sistema potrebbe rivelarsi premiale, anziché penalizzante, per gli AO per i quali il fenomeno è più rilevante.⁶¹ Inoltre, sempre con riferimento all'*opzione a*, PI sostiene che non vi siano fattori differenziali tra il servizio di restituzione fornito nel caso i volumi siano sotto soglia ed il servizio di accesso in raccolta fornito nel caso in cui i volumi superano la soglia, sia in termini operativi sia, conseguentemente, in termini economici. A tal riguardo, PI evidenzia che le attività svolte per i due servizi non variano e che, pertanto, a suo avviso, la diversa configurazione giuridica non può tradursi in un diverso prezzo. D'altro canto, PI ritiene che nel caso in cui l'Autorità voglia definire le tariffe dei due servizi con metodologie distinte (es. costo pieno per la restituzione e costo incrementale per l'accesso), si otterrebbe l'effetto di dare al mercato segnali scorretti sul piano del "*make or buy*" relativamente alla scelta di costruire/ampliare/mantenere o meno la propria rete di raccolta. Infine, PI sostiene che il sistema sotteso all'applicazione dell'*opzione a* contiene un elemento di forte indeterminatezza in quanto richiede di conoscere i volumi

⁶⁰ L'*opzione b* consiste in uno schema tariffario per il servizio di restituzione che prevede un aumento più che proporzionale delle tariffe all'aumentare dei rinvenimenti.

⁶¹ L'*opzione a* consiste nella fissazione di una soglia annua di restituzioni, calcolata come percentuale dei volumi rinvenuti sui volumi totali di ciascun operatore, oltre la quale l'operatore è tenuto a richiedere il servizio di raccolta.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

totali annui gestiti/venduti da ciascun AO: essendo un dato nella disponibilità esclusiva dell'operatore, secondo PI, sarebbe impossibile da verificare e controllare.

O.19. Consorzio AREL, Nexive e Assopostale evidenziano che il fenomeno dei rinvenimenti riguarda in modo differente gli operatori che offrono servizi *retail* (es. invii singoli, cartoline) e gli operatori che offrono servizi *business* (es. invii multipli). In particolare, sostengono che per gli operatori che offrono servizi *retail*, è relativamente facile che il mittente inserisca erroneamente il proprio invio nella rete di accettazione dell'FSU, in particolare nelle cassette d'impostazione, per cui è corretto affermare che il fenomeno possa essere collegato all'insufficiente sistema di raccolta degli operatori. Al contrario, il ritrovamento nella rete dell'*incumbent* di invii postali di tipo *business* di altri operatori sarebbe riconducibile all'errata restituzione al mittente di invii inesitati, i quali vengono immessi erroneamente nella rete dell'FSU da terzi (es. portieri di stabili e/o portalettere di PI) senza nessun coinvolgimento dell'operatore affidatario.

O.20. Consorzio AREL ritiene necessaria una regolamentazione specifica per ciascuna delle due fattispecie (servizi *business* e *retail*), basata sulle caratteristiche delle licenze possedute dagli operatori. Quanto alla regolamentazione proposta dall'Autorità l'operatore condivide la proposta dell'*opzione a purché*, nel caso si superi tale soglia, la tariffa sia comunque coerente con i tempi di restituzione.

O.21. Nexive ritiene che nessuna delle due opzioni sottoposte a consultazione sia favorevole agli operatori che non hanno alcun controllo sul fenomeno dell'errato instradamento. In particolare, ritiene che la proposta di applicare una soglia massima annua alle restituzioni si tradurrebbe in un'ingiusta penalizzazione dei concorrenti che subiscono il fenomeno. D'altro canto, la previsione di una tariffa che aumenta in maniera più che proporzionale all'aumentare dei rinvenimenti incentiva il fenomeno allorquando sia imputabile alla negligenza dei portalettere di PI. Nexive ritiene più opportuno che le tariffe delle restituzioni siano orientate ai costi effettivamente sostenuti dall'*incumbent* e che diminuiscano in modo più che proporzionale rispetto all'aumentare dei volumi rinvenuti in modo da creare un disincentivo alla raccolta dei resi da parte di PI.

O.22. Assopostale sostiene che al fine di individuare un tetto per i volumi di invii restituiti che distingua il servizio di restituzione dalla necessità/opportunità di chiedere un accesso all'infrastruttura, sia necessario dapprima definire le modalità e le tariffe dell'accesso a tutti gli elementi che costituiscono l'infrastruttura di PI. La tariffa del servizio di restituzione dovrebbe tener conto del solo costo emergente sostenuto da PI e dovrebbe variare in funzione della capillarità della rete dall'operatore richiedente il servizio e/o in funzione dei volumi rinvenuti annualmente da PI; in particolare, la tariffa dovrebbe decrescere, in modo più che proporzionale, all'aumentare della capillarità della rete dell'operatore alternativo ed al diminuire degli invii rinvenuti da PI in proporzione annuale.

O.23. Agenzia Espressi ritiene che il rinvenimento di oggetti postali nella rete dell'*incumbent* derivi dalla circostanza che in caso di invii recapitati al destinatario sbagliato questi provveda, nella maggior parte dei casi, all'inserimento nella cassetta di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

impostazione di PI della missiva errata, indipendentemente dall'operatore affidatario. Agenzia Espressi ritiene favorevole l'opzione a) e richiede che tale regolamentazione si applichi reciprocamente tra gli operatori postali e l'*incumbent*.

O.24. Mail Express evidenzia che nel procedimento Antitrust A413 è stato evidenziato un comportamento non corretto da parte di PI sia in ordine alle modalità di rinvenimento degli invii sia in ordine ai prezzi praticati per la restituzione, finalizzato ad incidere negativamente sulle attività degli altri operatori.

Le valutazioni dell'Autorità

V.63. In via preliminare si osserva che l'Autorità, con la delibera n. 621/15/CONS, ha fissato le condizioni giuridiche ed economiche che PI deve rispettare per la fornitura del servizio di restituzione degli invii agli AO stabilendo che la metodologia di *pricing* per i servizi di restituzione con ritiro fosse l'orientamento ai costi incrementali. La delibera è stata impugnata da Poste Italiane dinanzi al TAR Lazio che ha accolto il ricorso, annullandola nella parte relativa ai criteri per la determinazione delle condizioni economiche. A tal riguardo, il TAR, con la sentenza n. 9902/2016, ha sostenuto che *“il servizio di restituzione ad altri operatori degli invii errati non si differenzia, per costi, dai servizi ordinari e, dunque, ai fini della determinazione del suo prezzo, va considerato il costo pieno, tenuto conto dunque in ogni caso anche del costo, pro quota, di svuotamento delle cassette”*.

V.64. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4460/2017, ha, invece, confermato la correttezza del principio di orientamento delle tariffe di restituzione al costo incrementale, accogliendo i ricorsi in appello proposti da AGCOM e Nexive. Nelle motivazioni il Consiglio di Stato osserva innanzitutto che *“il rispetto dei principi, di derivazione comunitaria [...] di non discriminazione e di trasparenza dei relativi costi debba essere verificato nell'ambito e all'interno di ogni specifico servizio assolto dal fornitore del servizio universale, e non in rapporto al servizio nel suo complesso, attesa la possibile diversità della struttura e composizione dei costi in relazione ai singoli servizi”*. Prosegue poi affermando che *“deve ritenersi rispondente a un ragionevole bilanciamento degli interessi in contesa e conforme ai criteri tariffari stabiliti dagli artt. 12 della direttiva 97/67/CE e 13, comma 3, d.lgs. n. 261/1999 il riferimento tariffario ai costi incrementali (aggiuntivi o evitabili) rapportati alle fasi di lavorazione specificamente riferibili al servizio di restituzione, consentendo il criterio adottato a Poste Italiane di recuperare i costi che non sosterebbe se non fornisse il servizio in questione”* anche alla luce del fatto che *“in una prospettiva di lungo termine il servizio di restituzione dovrebbe essere destinato ad esaurirsi con il perfezionamento delle modalità di invio da parte dei vari operatori e del sistema d'informazione della clientela”*.

V.65. Si osserva in via preliminare che, alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, che riconosce piena legittimità al principio dell'orientamento ai costi delle tariffe del servizio di restituzione stabilito con la delibera n. 621/15/CONS, l'opzione b) (con la quale si ipotizzava un aumento più che proporzionale delle tariffe di restituzione all'aumentare



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dei rinvenimenti) non risulta più percorribile. Se, infatti, le tariffe di restituzione aumentassero in modo non lineare rispetto all'aumento dei volumi dei rinvenimenti le stesse si porrebbero in diretto contrasto con il principio di orientamento ai costi incrementali.

V.66. Per questa ragione, l'unica opzione percorribile delle due poste in consultazione è l'opzione *a*, consistente nella fissazione di una soglia annua di restituzioni, calcolata come percentuale dei volumi rinvenuti sui volumi totali di ciascun operatore, oltre la quale l'operatore è tenuto a richiedere l'accesso alla rete di raccolta. La definizione di una soglia di volumi rinvenuti oltre la quale sorge l'obbligo per l'operatore alternativo di negoziare l'accesso con PI, infatti, non interferisce con il principio dell'orientamento ai costi incrementali delle tariffe di restituzione. La definizione di una soglia serve a circoscrivere l'applicazione del principio alle sole fattispecie che possono trovare giustificazione nella necessità di perfezionare *“le modalità di invio da parte dei vari operatori e del sistema d'informazione della clientela”* e che, per tale motivo, sono destinate inevitabilmente a ridursi progressivamente nel tempo, fino ad esaurirsi.

V.67. Tutto ciò premesso, si riportano le valutazioni dell'Autorità circa le osservazioni pervenute in sede di consultazione.

V.68. L'Autorità condivide l'osservazione di PI secondo cui il servizio di restituzione oltre una certa soglia di impiego è sintomatico di una patologia del mercato ma non condivide l'osservazione secondo cui l'opzione *a* introdurrebbe surrettiziamente l'obbligo *de facto* di fornire ai concorrenti accesso alla propria rete di raccolta, in quanto l'obbligo a negoziare un accesso in raccolta era già previsto dalla delibera n. 728/13/CONS.

V.69. Quanto all'osservazione di PI secondo cui non vi sarebbero fattori differenziali tra il servizio di restituzione ed il servizio di accesso in raccolta, sia in termini operativi sia in termini economici, l'Autorità osserva che alcune attività che nel servizio di restituzione sono svolte manualmente, nel caso di accesso sarebbero meccanizzate in considerazione delle diverse condizioni di fornitura del servizio (es. maggiori volumi da gestire, SLA più stringenti). Si precisa, inoltre, che l'Autorità non definisce le tariffe dei due servizi di accesso e restituzione, ma ha fissato solo i criteri per la determinazione delle tariffe di restituzione, peraltro confermati dal Consiglio di Stato.

V.70. In merito a quanto affermato da Consorzio AREL, Nexive e Assopostale secondo i quali il fenomeno dei rinvenimenti riguarderebbe in modo differente gli operatori che offrono servizi *retail* (es. invii singoli, cartoline) e gli operatori che offrono servizi *business* (es. invii multipli), i quali non avrebbero alcun controllo sul fenomeno dell'errato instradamento, l'Autorità osserva che la verifica dell'eventuale responsabilità di terzi nell'immissione nella rete dell'FSU di invii affidati ai concorrenti esula dall'oggetto del presente procedimento.

V.71. In merito all'osservazione di Assopostale secondo cui al fine di individuare un tetto per i volumi di invii restituiti che distingua il servizio di restituzione dalla



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

necessità/opportunità di chiedere un accesso all'infrastruttura sarebbe necessario dapprima definire le modalità e le tariffe di accesso a tutti gli elementi che costituiscono l'infrastruttura di PI, si osserva innanzitutto che l'Autorità non definisce le tariffe dei due servizi di accesso e restituzione, ma ha fissato solo i criteri per la determinazione delle tariffe di restituzione. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dall'operatore, la definizione di una soglia prescinde dal valore delle tariffe dei servizi di restituzione e di raccolta; invero, scopo di tale parametro è quello di individuare le ipotesi in cui il servizio di raccolta soddisfa le finalità che gli sono proprie di sopperire ad una carenza infrastrutturale, distinguendole dalle ipotesi in cui il rinvenimento è un fenomeno accidentale e non determinato dall'operatore, che può trovare giustificazione, entro limiti ragionevoli, nelle criticità, peraltro destinate a ridursi e ad esaurirsi nel tempo, che i nuovi operatori possono incontrare nella gestione degli invii e nell'informazione alla clientela.

V.72. Alla luce delle considerazioni summenzionate, l'Autorità ritiene che in seguito alla Sentenza del Consiglio di Stato, l'*opzione a* sia l'unica opzione percorribile. L'Autorità, pertanto, si riserva di apportare, con un provvedimento separato, le opportune modifiche alla delibera n. 621/15/CONS definendo il valore di una soglia annua di restituzioni, calcolata come percentuale dei volumi rinvenuti sui volumi totali di ciascun operatore, oltre la quale l'operatore è tenuto a richiedere accesso alla rete di raccolta. Il provvedimento sarà volto a definire il valore della soglia per l'annualità in corso, facendo riferimento ai dati contabili degli operatori dell'ultimo triennio già a disposizione dell'Autorità, e le modalità di determinazione della stessa per gli anni a venire.

7.5 Accesso agli elementi dell'infrastruttura postale

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alla domanda n.4)

O.25. PI ritiene che l'elenco degli elementi dell'infrastruttura riportato nell'art. 11 *bis* della terza direttiva postale sia esemplificativo e non esaustivo e che possa essere esteso solo a prestazioni analoghe a quelle espressamente citate e non a prestazioni che rivestono altra natura. A questo riguardo PI osserva che, tra le prestazioni individuate dall'Autorità nel documento di consultazione, quella degli "Uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata", non solo non rientrerebbe nell'elenco della Direttiva ma non potrebbe neppure rientrarvi per estensione. Infatti, l'attività di giacenza e ritiro della corrispondenza a firma è un elemento proprio del servizio postale in senso stretto, costituendo una forma di "recapito" (cfr. artt. 25 e 26 dell'Allegato A alla delibera n. 358/13/CONS recante "Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale di Poste Italiane"). Per questa ragione, PI ritiene che il tema dell'accesso agli UP per la gestione degli invii inesitati debba essere trattato nell'ambito dell'accesso alla rete postale e non in quello dell'accesso alle infrastrutture.

O.26. Gli altri partecipanti alla consultazione pubblica, pur condividendo l'elenco proposto dall'Autorità, osservano quanto segue.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.27. Nexive ritiene che una corretta regolamentazione dell'accesso agli UP di PI per la gestione della corrispondenza inesitata consentirebbe di ridurre lo svantaggio competitivo dei concorrenti rispetto all'FSU e ribadisce quanto affermato dall'Autorità nel documento sottoposto a consultazione circa la rilevanza per l'aggiudicazione di gare ad evidenza pubblica in quanto spesso le stazioni appaltanti nell'offerta tecnica assegnano un punteggio proporzionale alla numerosità e densità dei punti di consegna della corrispondenza inesitata.

O.28. Secondo AREL alcuni elementi dell'infrastruttura postale (come i CAP, le caselle postali presso gli UP e le cassette modulari), contrariamente a quanto sostiene AGCOM, si configurano chiaramente come *essential facilities* poiché in nessun caso replicabili. In particolare, la disponibilità di servizi di giacenza degli invii registrati presso gli UP rappresenta un significativo vantaggio competitivo per l'*incumbent*, in quanto finanziato dal servizio universale e dalle altre attività non postali. Secondo AREL l'accesso ai servizi di giacenza presso gli UP di PI potrebbe ridurre l'insaturazione degli UP e, quindi, anche il costo del servizio universale.

O.29. Secondo Assopostale, la lista di elementi dell'infrastruttura riportata dall'Autorità dovrebbe essere integrata, prevedendo un accesso facoltativo e disaggregato a tutti gli elementi che compongono l'infrastruttura postale dell'*incumbent*, ivi comprese le tradizionali cassette delle lettere. L'operatore si rende disponibile alla partecipazione ad un tavolo tecnico con i vari operatori allo scopo di attivare un confronto sulle possibili modalità tecnico-economiche di accesso a ciascun elemento dell'infrastruttura di Poste Italiane.

O.30. Infine, secondo Agenzia Espressi, dovrebbero essere incluse anche le banche dati degli indirizzi acquisiti attraverso il pagamento da parte dell'utenza (ad es. il servizio "Seguimi" offerto da PI).

Le valutazioni dell'Autorità

V.73. L'Autorità accoglie l'osservazione di PI secondo cui l'attività di giacenza e ritiro della corrispondenza a firma costituisce una forma di recapito in quanto in base all'art. 25 dell'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS, tale attività rappresenta la modalità di distribuzione degli invii per i quali non è stato possibile effettuare il recapito presso l'indirizzo indicato dal mittente. Si osserva, tuttavia, che tale prestazione non può essere negoziata singolarmente in base all'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS in quanto rientra tra le attività del servizio di recapito.

V.74. Per quanto detto, con riferimento alla richiesta di Nexive e AREL di poter usufruire dei servizi di giacenza presso gli UP di PI dietro corresponsione di una tariffa regolata si rimanda al paragrafo 7.5.4.

V.75. In relazione a quanto affermato da Assopostale e Agenzia Espressi circa l'inclusione delle cassette d'impostazione e degli UP tra gli elementi per i quali sia previsto l'accesso, si osserva che già oggi è possibile per gli AO negoziare l'accesso a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tali elementi per la raccolta della corrispondenza in base all'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS.

V.76. In merito alla richiesta di Agenzia Espressi di includere le banche dati degli indirizzi acquisiti attraverso il pagamento da parte dell'utenza tra gli elementi per i quali sia previsto l'accesso si rimanda al paragrafo 7.5.5.

7.5.1 Accesso al sistema dei codici di avviamento postale

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alle domande nn. 5 e 12)

O.31. PI ritiene che l'attuale sistema dei CAP sia già rispettoso del principio di trasparenza e sia sufficiente a prevenire l'insorgere di criticità. Quando si rendono necessarie modifiche al sistema dei CAP volte a migliorare la gestione del servizio postale, PI provvederebbe già, anche nel rispetto dell'art. 9 del Contratto di Programma, a darne evidenza al mercato con congruo preavviso ed in maniera completa, diffusa e trasparente (pubblicazione su sito, affissione presso gli UP delle aree interessate, informative ai clienti dei servizi di Database territoriali, etc.). Inoltre PI continuerebbe a gestire, per i 6 mesi successivi alla modifica, il recapito degli invii riportanti nell'indirizzo del destinatario il precedente CAP. Riguardo alle considerazioni svolte dall'Autorità in merito ad un trasferimento della gestione del sistema dei CAP dall'FSU al Regolatore, PI osserva che il mantenimento di tale sistema trova la principale ragion d'essere proprio nella corretta gestione della rete di recapito universale. Per questo motivo, PI interviene periodicamente sul sistema per far sì che continui a svolgere, in un contesto logistico, geografico, toponomastico e demografico in continuo mutamento, il proprio compito di supporto ad un corretto uso delle risorse di rete funzionali all'erogazione del SU.

O.32. Nexive condivide la proposta dell'Autorità volta a stabilire, in occasione dell'introduzione di nuovi CAP e/o della modifica di quelli vigenti, un congruo preavviso agli operatori alternativi, ovviamente in anticipo rispetto alla comunicazione da parte di PI al pubblico. Questo meccanismo è indispensabile affinché gli operatori alternativi possano adeguare in tempo la propria catena logistica e competere alla pari, anche sotto il profilo temporale, con l'*incumbent*. Secondo Nexive sarebbe opportuno che anche le informazioni relative alle modifiche delle strade e, più in generale, tutto ciò che riguarda la toponomastica fossero comunicate da comuni e regioni non solo a PI, ma anche agli altri operatori. In questo caso, essendo la responsabilità degli enti locali, la proposta potrebbe essere quella di imporre a PI l'obbligo, una volta ricevuta la comunicazione dall'Ente, di informare l'Autorità e successivamente gli operatori alternativi. Nexive, inoltre, ritiene opportuno che eventuali modifiche dei CAP siano soggette ad una verifica preventiva da parte dell'Autorità e siano discusse con gli altri operatori, in quanto le modifiche potrebbero comportare conseguenze significative in termini organizzativi ed economici.

O.33. Secondo AREL, il sistema dei CAP è obsoleto, in quanto basato su tecnologie ed informazioni sulla distribuzione della popolazione oramai datate. Inoltre, i CAP non sono



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tutti omogenei dal punto di vista della densità postale e, in molte parti del paese, la dimensione media delle zone corrispondenti ad un determinato CAP è eccessivamente elevata, a differenza di quanto accade in quasi tutti i paesi europei dove le zone, e dunque i CAP, sono molto più granulari. L'eccessiva dimensione delle zone corrispondenti ad un determinato CAP impedisce di poterli utilizzare per indagini di georeferenziazione e di mercato. AREL osserva che l'attuale suddivisione in zone di destinazione (AM, CP ed EU) non è adeguata alle esigenze di tutti gli operatori ed una sua revisione, sotto la supervisione dell'Autorità, porterebbe benefici sia agli utenti sia agli operatori in quanto: i) ridurrebbe i costi di lavorazione nei CMP, incentivando il loro ridimensionamento; ii) migliorerebbe la qualità del servizio a beneficio degli utenti; iii) consentirebbe di effettuare risparmi del costo netto del SU e iv) incentiverebbe la concorrenza. AREL, infine, non concorda con la tesi dell'Autorità secondo cui dovrebbe essere solo l'FSU a definire le modifiche da apportare ai CAP. Tale attività, secondo il consorzio, dovrebbe essere gestita in modo imparziale dall'Autorità, e concordata fra i diversi operatori. Su tale aspetto, AREL chiede all'Autorità una verifica, supportata da dati, circa la possibilità di una revisione complessiva del sistema dei CAP.

O.34. Secondo Assopostale gli attuali confini delle zone CAP sarebbero funzionali solo ed esclusivamente all'operatività e all'organizzazione del recapito di PI e determinerebbero per quest'ultimo notevoli vantaggi competitivi. L'associazione ritiene pertanto opportuno prevedere, non solo un congruo preavviso per le comunicazioni agli operatori delle modifiche che PI decide di apportare, ma anche la possibilità, per gli operatori alternativi che presentino una adeguata copertura a livello nazionale, di formulare proposte di modifica alla mappatura dei CAP.

O.35. Mail Express osserva che potrebbe esservi il rischio che PI non limiti le modifiche dei CAP a quelle strettamente necessarie e che non tenga conto di eventuali costi addizionali per gli altri utilizzatori. La società condivide l'obbligo di comunicare le modifiche dei CAP con congruo preavviso agli operatori attivi nel mercato e suggerisce, altresì, di imporre l'obbligo a PI di fornire i *database* con le modifiche gratuitamente.

O.36. Agenzia Espressi condivide le considerazioni dell'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

V.77. Diversamente da quanto affermato da PI circa le modalità di comunicazione al mercato delle modifiche ai sistemi di CAP, gli operatori alternativi hanno segnalato l'assenza di un congruo preavviso delle variazioni dei CAP da parte di PI o, almeno, di un preavviso anticipato rispetto a quanto comunicato all'utenza. Si osserva, al riguardo, che l'art. 9 del Contratto di programma 2016-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. stabilisce un generico obbligo di rendere disponibili, anche sul sito *web*, le informazioni relative ai servizi postali universali tra cui i CAP,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

senza alcuna specifica disposizione relativa ad un tempo minimo di preavviso.⁶² In riferimento a quanto evidenziato da PI circa la prassi di continuare a gestire per i 6 mesi successivi alla modifica il recapito degli invii riportanti nell'indirizzo del destinatario il precedente CAP, si osserva che tale misura di trasparenza è a tutela dei clienti di PI, mentre il procedimento in corso è finalizzato a valutare l'opportunità di imporre obblighi in capo a PI, tra cui quello di trasparenza, a tutela dei concorrenti e dei loro clienti.

V.78. Quanto all'affermazione di PI secondo cui l'affidamento della gestione dei CAP all'FSU risponde alla necessità di assicurare una corretta gestione della rete di recapito universale, si osserva che in Italia, nella transizione al regime di libero mercato, la titolarità della gestione dei CAP è rimasta in capo a PI in virtù della sua qualità di ex operatore storico; inoltre, contrariamente a quanto sostenuto da PI, il sistema dei CAP non dovrebbe essere funzionale esclusivamente all'erogazione del SU ma alla fornitura dei servizi postali in generale, inclusi quelli non universali. Inoltre, esso è utilizzato non solo per il recapito di prodotti postali, ma anche per l'organizzazione dei servizi all'utente della P.A., per la classificazione geografica in ambito statistico, per la georeferenziazione, etc. In altri termini, il sistema storico dei CAP ha assunto ormai una valenza ulteriore, non più circoscritta al settore postale, come criterio di zonizzazione generale del territorio nazionale.

V.79. Si osserva, inoltre, che il sistema dei CAP è un *input* che può essere duplicato in quanto ciascun operatore postale potrebbe creare un proprio sistema di ripartizione del territorio funzionale al recapito dei propri invii. La duplicazione, tuttavia, comporterebbe evidenti e significativi disagi per gli utenti e problemi di interoperabilità delle reti. D'altro canto, essendo un bene condivisibile, l'utilizzo dei CAP da parte degli altri operatori interessati non compromette l'erogazione del servizio universale né degli altri servizi postali forniti da PI.⁶³

V.80. L'Autorità ritiene che in assenza di una specifica disposizione di comunicazione preventiva di eventuali modifiche, queste ultime possano comportare uno svantaggio competitivo per gli operatori alternativi dovuto al ritardo nell'adeguamento dell'organizzazione del recapito rispetto a PI. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno imporre in capo a PI l'obbligo di comunicare con preavviso le modifiche al sistema dei CAP; a tal fine, si ritiene congruo un periodo di preavviso di 60 giorni.

V.81. Per quanto riguarda la proposta di Nexive di imporre a PI l'obbligo di trasmettere all'Autorità ed agli operatori alternativi le informazioni relative alle modifiche della toponomastica ricevute da comuni e regioni, si ritiene applicabile anche a tale tipologia di informazioni l'obbligo di trasparenza imposto a PI per il sistema dei CAP, fatto salvo l'accertamento dell'esistenza di un canale di comunicazione tra enti locali e PI. Per quanto riguarda la proposta di Nexive di sottoporre ad una verifica preventiva da parte

⁶² L'obbligo di rendere disponibili le informazioni riguarda: uffici postali, codici di avviamento postale, condizioni generali del servizio, tariffe e prezzi, procedure di reclamo e rimborso, modalità di accesso ai servizi, standard di qualità, carta della qualità, stato delle spedizioni dei prodotti tracciati.

⁶³ Cioè l'uso da parte di un operatore non impedisce ad un altro di farne uso a sua volta.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dell'Autorità e ad un confronto con gli operatori alternativi le proposte di modifica di CAP formulate da PI, si ritiene opportuno prevedere la possibilità per gli operatori di segnalare a PI, entro 15 giorni dalla comunicazione del preavviso, eventuali criticità connesse alle modifiche proposte al sistema dei CAP e di richiedere all'Autorità, entro 45 dalla comunicazione del preavviso, la convocazione di una riunione tecnica, per la risoluzione di problematiche connesse al dimensionamento dei CAP. .

V.82. Con riguardo alle osservazioni di AREL sulla disomogeneità di alcuni CAP sotto il profilo della densità abitativa e l'inadeguatezza dell'attuale suddivisione in zone di destinazione (AM, CP ed EU) e alla proposta di Assopostale di consentire agli AO di formulare proposte di modifica alla mappatura dei CAP si osserva che il giudizio sull'efficienza del dimensionamento del territorio nazionale in aree di recapito può variare da operatore a operatore, in funzione di differenti modelli di organizzazione del recapito o di *business*. Pertanto, l'Autorità ritiene che lo strumento della riunione tecnica *inter-operatori* possa essere adeguato a raggiungere posizioni convergenti, al fine di consentire a tutti gli operatori una gestione efficiente e profittevole del recapito. Al fine di favorire la gestione condivisa delle problematiche connesse ai CAP, si ritiene opportuno prevedere che l'Autorità, ove ritenga serie e fondate le problematiche segnalate dagli AO, convochi la prima riunione tecnica. D'altro canto, al fine di garantire la risoluzione in tempi brevi della problematica, nel caso in cui entro trenta giorni dalla prima riunione le parti non raggiungano un accordo, l'Autorità adotta determinazioni definitive.

V.83. Riguardo alla proposta di AREL di affidare la gestione del sistema dei CAP all'Autorità, si ritiene che una gestione imparziale del sistema sia conseguibile anche mediante lo schema regolamentare proposto, che mira ad assicurare una gestione trasparente e non discriminatoria da parte dell'operatore affidatario.

V.84. Riguardo alla richiesta di AREL di verificare i costi che comporterebbe una riforma del sistema di CAP, si ritiene che mediante la soluzione dei casi critici nell'ambito di riunioni tecniche si possa giungere ad una mappatura delle aree di recapito condivisa dagli operatori e complessivamente accettabile. In tal modo, il sistema dei CAP verrebbe di fatto progressivamente riformato in modo da riflettere gli interessi di tutte le parti in causa.

V.85. Non si ritiene invece possa essere accolta la proposta di Mail Express di imporre a PI l'obbligo di fornire i *database* con le modifiche gratuitamente in quanto PI ha diritto ad essere compensata per il costo sostenuto per la messa a disposizione del *database* e dei relativi aggiornamenti.

V.86. Tutto ciò considerato, l'Autorità conferma l'orientamento di imporre in capo a PI un obbligo di trasparenza al fine di eliminare il rischio che il ritardo nell'adeguamento dell'organizzazione del recapito determini uno svantaggio competitivo per i concorrenti. Inoltre, per la trattazione delle problematiche relative al dimensionamento ed omogeneità dei CAP l'Autorità prevede la possibilità di avviare riunioni tecniche *inter-operatori* e, in ultima istanza, di intervenire direttamente con determinazioni definitive.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.87. In conclusione l'Autorità ritiene opportuno:

- imporre in capo a PI l'obbligo di comunicare con un preavviso di 60 giorni agli operatori postali le modifiche al sistema dei CAP. In considerazione della natura universale delle comunicazioni essa potrà avvenire mediante il portale *web* della società;
- imporre in capo a PI l'obbligo di condividere con gli altri operatori qualsiasi altra informazione inerente modifiche alla toponomastica eventualmente trasmesse dagli enti locali;
- prevedere il diritto per gli AO di segnalare a PI, entro 15 giorni dalla comunicazione di quest'ultima, eventuali criticità connesse alle modifiche al sistema dei CAP proposte;
- prevedere il diritto per gli AO di chiedere ad AGCOM, entro 45 dalla comunicazione di PI, la convocazione di una riunione tecnica *inter*-operatori, per la risoluzione di problematiche connesse al dimensionamento dei CAP e che, a tal fine, nella riunione debbano essere trattati singoli casi concreti segnalati dagli operatori;
- prevedere che, nel caso in cui entro 30 giorni dalla prima riunione di cui al punto precedente, le parti non raggiungano un accordo, l'Autorità adotti determinazioni definitive.

7.5.2 Accesso alle caselle postali

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alle domande nn. 6 e 13)

O.37. PI ritiene che non vi sia alcuna ragione, di natura concorrenziale o di tutela dell'utenza, che giustifichi un intervento regolamentare nell'attuale sistema di gestione delle caselle postali in quanto gli operatori postali concorrenti hanno già la possibilità di depositare i propri invii di posta indescritta ed i propri avvisi di giacenza della posta descritta nelle caselle postali dei destinatari ubicate presso gli UP. In particolare, gli operatori alternativi hanno due opzioni per il recapito degli invii destinati a caselle postali: *i)* recapitare la lettera/avviso di giacenza direttamente presso l'Ufficio di destinazione in cui è ubicata la casella; *ii)* immettere gli invii nel circuito postale di PI, corrispondendo la tariffa prevista per il servizio postale di PI prescelto per la postalizzazione. Sebbene attualmente PI non richieda al concorrente alcun corrispettivo per l'immissione nelle caselle postali degli invii consegnati agli UP, ritiene di avere il diritto di richiedere un compenso per tale attività da definire, eventualmente, tenuto conto delle attività svolte dal proprio personale, secondo criteri di equità e ragionevolezza.

O.38. Nexive osserva che la criticità maggiore riscontrata dagli operatori alternativi è rappresentata dall'impossibilità di ricollegare il numero della casella postale alla sua effettiva ubicazione nel territorio nazionale. In altri termini, l'impossibilità di risalire



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

preventivamente all'indirizzo dell'ufficio postale di riferimento di ciascuna casella non consentirebbe agli operatori alternativi di svolgere un servizio di recapito regolare. Per questo motivo, ogniqualvolta la corrispondenza è indirizzata ad una casella postale l'operatore si ritrova nella condizione di dover obbligatoriamente postalizzare i prodotti. [omissis]. In definitiva, Nexive ritiene necessario avere a disposizione il sistema di codifica delle caselle postali o un *database* che consenta di individuare l'UP a cui appartiene ciascuna casella e che sia consentito il deposito presso le caselle postali ai portalettere dell'operatore alternativo.

O.39. AREL ritiene che dal momento che il recapito degli invii nelle caselle postali è un servizio che PI offre ai suoi clienti dietro il pagamento di un canone, nessuna tariffa debba applicarsi agli operatori alternativi. Secondo AREL le caselle postali dovrebbero essere messe a disposizione di tutti mediante accesso esterno (come il servizio privato Mail-Box) così che ogni operatore possa effettuare le attività di recapito in modo indipendente. In tal modo, sebbene l'FSU rimanga gestore della casella postale, il recapito funzionerebbe come per un qualsiasi indirizzo pubblico.

O.40. Assopostale fa notare che i suoi associati hanno riscontrato un comportamento escludente da parte degli addetti agli uffici di PI, consistente nel prevedere procedure di trattamento delle raccomandate indirizzate a caselle postali solo per invii affidati alla stessa Poste Italiane. Assopostale ritiene che l'accesso alla consegna in dette caselle dovrebbe essere aperto agli operatori alternativi, senza alcun corrispettivo. Il consorzio osserva, infatti, che la casella postale è oggetto di noleggio da parte del cliente/utente e non trova giustificazione una limitazione del suo uso che consiste nell'impedire o nel porre barriere alla ricezione di invii postali provenienti da operatori alternativi.

O.41. Mail Express e Agenzia Espressi condividono la necessità di consentire a tutti gli operatori di poter effettuare le consegne nelle caselle postali. Secondo Mail Express la consegna della corrispondenza potrà essere effettuata presso lo sportello dell'ufficio di Poste Italiane dove è ubicata la casella postale affittata dal destinatario, corrispondendo a Poste Italiane S.p.a. una tariffa non superiore a € 0,50 massimo per la corrispondenza a firma. Agenzia Espressi propone che sia prevista la possibilità che l'operatore alternativo si rechi presso la struttura dell'*incumbent* e consegni il materiale da incasellare senza ulteriori aggravii economici.

Le valutazioni dell'Autorità

V.88. Relativamente a quanto sostenuto da PI si osserva che attualmente gli operatori alternativi possono richiedere il recapito degli invii diretti ai destinatari domiciliati presso le caselle postali di un UP sulla base delle disposizioni contrattuali che regolano il rapporto di fornitura del servizio di PI ai suoi clienti. Nelle *“Condizioni generali di contratto per la locazione di caselle postali”* (di seguito anche *“CGC”*), è previsto che: *“In coerenza con la normativa vigente, Poste provvede ad immettere nella casella postale anche eventuali invii ordinari provenienti da altri operatori. Qualora gli invii siano registrati o eccedenti la capienza della casella, Poste consente all'operatore terzo di*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

lasciare in casella l'apposito avviso indicante le modalità di ritiro presso le proprie sedi; per tali invii Poste Italiane non fornisce il servizio di giacenza presso i propri uffici" (cfr. art. 8, comma 2).⁶⁴ Gli AO, quindi, non hanno un diritto specifico di recapitare gli invii destinati alle caselle postali di clienti di PI; la loro facoltà potrebbe, infatti, decadere se intervenisse una modifica delle condizioni contrattuali di fornitura del servizio.

V.89. In riferimento a quanto posto in evidenza da Nexive circa le difficoltà nel recapito di invii destinati a caselle postali dovute all'impossibilità di identificare l'ufficio postale associato alla casella, si osserva che l'art. 10 delle *"Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale di Poste Italiane"* (di seguito anche "CGS"), al comma 2 prevede che: *"Nel caso di invii destinati a caselle postali, il mittente deve indicare le generalità del destinatario, il numero di casella postale e la denominazione dell'ufficio presso il quale la casella è allocata, con il relativo codice di avviamento postale e la città di destinazione"*.⁶⁵ Dalla lettura congiunta delle due disposizioni citate si evince che:

- Ai sensi delle CGC, PI è tenuta a provvedere al recapito degli invii affidati ad altro operatore e indirizzati ad un cliente che ha acquistato il servizio di casella postale.
- Ai sensi delle CGS, il mittente di un invio destinato ad una casella postale deve tassativamente indicare le generalità del destinatario, il numero di casella postale, la denominazione dell'ufficio presso il quale la casella è allocata, il relativo codice di avviamento postale e la città di destinazione.

V.90. L'impossibilità di ricollegare il numero della casella postale alla sua effettiva ubicazione nel territorio nazionale segnalata da Nexive, da cui avrebbe origine l'impossibilità di effettuare il recapito, è dovuta alla mancata indicazione nell'indirizzo dell'ufficio postale di riferimento della casella, di cui è responsabile il mittente ai sensi dell'art. 10, comma 2, delle CGS. Quindi, il problema di recapito per l'operatore origina da un'inadempienza del mittente. Chiarito ciò, occorre valutare se PI sia nelle condizioni di recapitare comunque un invio recante un indirizzo incompleto. Ciò sarebbe possibile, ad esempio, se PI disponesse di un *database* di tutte le caselle postali recante l'indicazione dell'UP di riferimento e se l'ordinamento delle caselle postali avvenisse su base nazionale. Tuttavia, PI afferma che le caselle postali sono numerate con riferimento a ciascun ufficio postale in cui è possibile acquistare il servizio di caselle postali, cioè la numerazione si riavvia per ogni ufficio postale.⁶⁶ Ciò comporta che, senza l'indicazione dell'ufficio postale di appartenenza, nemmeno PI è in grado di localizzare la casella

⁶⁴ <https://www.poste.it/Caselle-Postali-CGC-pubblicate-su-DMS.pdf>

⁶⁵ Allegato A alla delibera n. 385/13/CONS.

⁶⁶ Il criterio di ordinamento vigente funziona nel modo seguente: presso l'UP "Napoli 1" sono attive le caselle postali n. 0001, 0002, 0003, presso l'UP "Napoli 2" sono attive le caselle postali n. 0001, 0002, 0003. Se l'ordinamento avvenisse su base nazionale avremmo che presso l'UP "Napoli 2" sarebbero attive le caselle postali n. 0004, 0005, 0006. Pertanto, dal numero della casella si potrebbe risalire inequivocabilmente all'UP di riferimento.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

postale. Si deve concludere, quindi, che PI non gode di un vantaggio informativo rispetto agli AO per il recapito di invii destinati a caselle postali il cui indirizzo è incompleto.

V.91. Alla luce di quanto evidenziato si ritiene di non poter accogliere la proposta di Nexive di garantire l'accesso al sistema di codifica delle caselle postali o ad un *database* che consenta di individuare l'ufficio postale di appartenenza delle caselle postali. Al fine di risolvere i problemi di recapito connessi ad indirizzo incompleto che originano da inadempienza del mittente, o almeno di ridurre la frequenza, si ritiene che gli operatori debbano adeguatamente informare e sensibilizzare i clienti (sia mittenti sia destinatari) per una corretta compilazione dell'indirizzo di invii destinati a caselle postali.

V.92. In riferimento alle osservazioni di alcuni operatori circa il pagamento della tariffa non si ritiene opportuno regolamentare le condizioni economiche di fornitura del servizio. Tuttavia, si osserva che attualmente Poste recapita gli invii di altro operatore ai sensi dell'art. 8 comma 2 delle CGC del servizio di fornitura delle caselle postali senza chiedere alcun corrispettivo all'operatore.

V.93. In conclusione, considerato che non esiste una disposizione di carattere generale che imponga a PI di consentire ai concorrenti il recapito degli invii ad essi affidati e destinati a titolari di caselle postali di PI (attualmente PI vi è tenuta sulla base delle disposizioni contrattuali che regolano il rapporto di fornitura del servizio ai suoi clienti), al fine di evitare eventuali comportamenti anti-competitivi da parte di PI che potrebbero sorgere in mancanza di un obbligo specifico, si ritiene opportuno imporre l'obbligo in capo a PI di consentire il recapito degli invii di altro operatore alle caselle postali dei propri clienti. L'obbligo riguarda gli invii con indirizzo completo anche dell'indicazione dell'UP; a tal fine l'operatore dovrà consegnare l'invio presso l'UP di competenza risultante nell'indirizzo riportato sull'invio.

V.94. In considerazione delle problematiche connesse all'errata compilazione dell'indirizzo segnalate dagli Operatori, l'Autorità ritiene che PI debba informare e sensibilizzare adeguatamente i propri clienti titolari di caselle postali sulla necessità, per un efficiente recapito, di indicare correttamente ed esaustivamente l'indirizzo di destinazione ai mittenti (es. utilities, banche, etc.). Analogamente, i clienti di altri operatori (mittenti) dovrebbero essere sensibilizzati ed adeguatamente informati sulla necessità di riportare in maniera completa l'indirizzo di destinazione delle caselle postali al fine di assicurarsi che l'invio sia effettivamente recapitato al destinatario.

7.5.3 Accesso alle cassette modulari

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alle domande nn. 7 e 13)

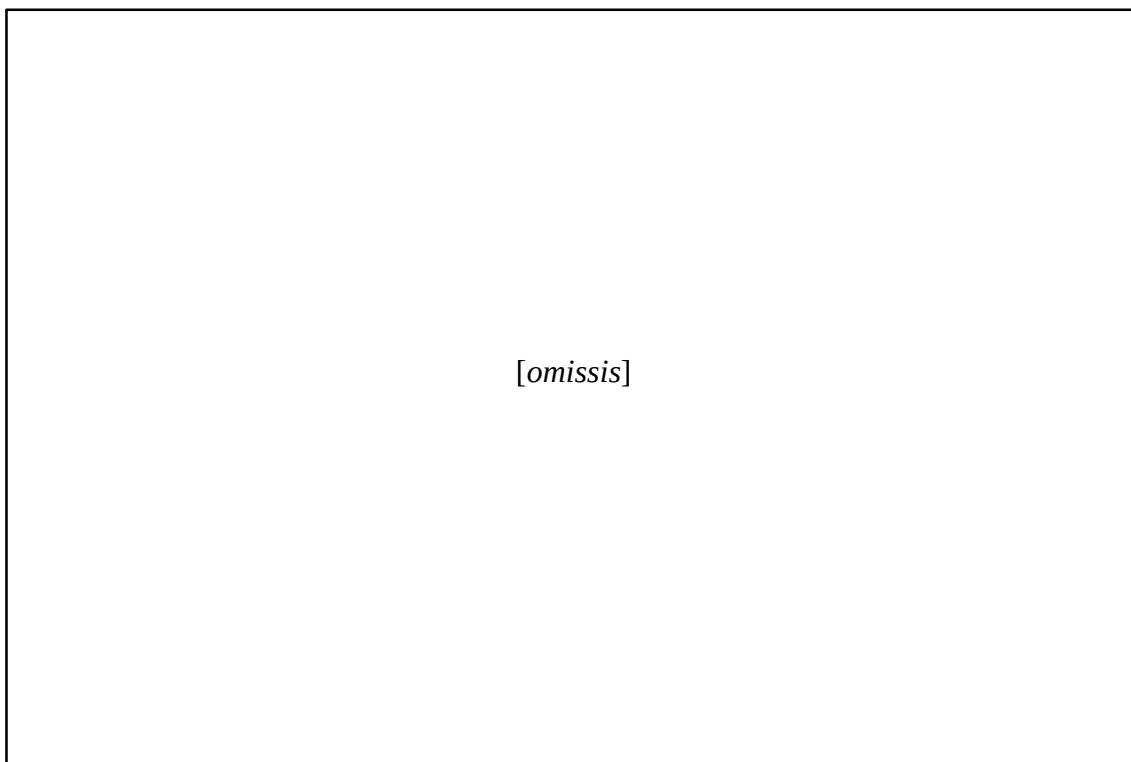
O.42. In relazione alla proposta di consentire agli AO l'accesso alle cassette modulari Poste Italiane evidenzia la presenza di criticità, ricollegabili alle complessità gestionali che un'apertura delle cassette agli operatori alternativi comporterebbe in termini di sicurezza e *privacy*. Per la soluzione (ove mai concretamente realizzabile) di tali aspetti



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

occorrerebbe, secondo l'operatore, il coinvolgimento non solo di PI e degli AO interessati ma anche degli utenti delle cassette modulari, i quali dovrebbero accordare in blocco, per ciascuna cassetta "collettiva" il consenso agli AO (essendo la chiave del postino unica per ciascuna cassetta collettiva). Queste difficoltà operative andrebbero ovviamente ponderate con il vantaggio che, in concreto, ne deriverebbe per la concorrenza e per l'utenza. A parere di Poste Italiane, per tale valutazione risulta cruciale la quantificazione del fenomeno, vale a dire la numerosità delle cassette, pari a circa [omissis] a dicembre 2016.

Figura 7.13 – Distribuzione Casette Modulari



Fonte: PI - Geopost dicembre 2016

O.43. Stante l'esiguità del fenomeno, PI ritiene che, considerata l'esistenza di ben tre alternative per gli AO (recapito in autonomia presso i domicili, installazione di proprie cassette e ricorso alla postalizzazione) nonché la disponibilità di PI a dialogare con i singoli AO interessati per provare a superare le complessità gestionali sopra descritte, non sussistano spazi per un intervento regolamentare volto ad imporre in capo a PI obblighi in materia. In subordine, qualora l'Autorità dovesse fissare obblighi specifici, PI auspica che tali obblighi si esprimano non in una regolamentazione di dettaglio, ma in un mero richiamo alla libera negoziazione tra le parti, secondo principi di equità e ragionevolezza.

O.44. Secondo Nexive, il mancato accesso alle cassette modulari costituisce un elemento di ostacolo alla concorrenza che potrebbe essere risolto imponendo l'obbligo per PI di modificare le cassette dotandole di un'apertura per l'immissione della



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

corrispondenza, attualmente mancante. In questo modo si risolverebbero anche eventuali problemi di *privacy*. [omissis].

O.45. AREL condivide l'impostazione generale dell'Autorità sull'opportunità di aprire le cassette modulari agli altri operatori. Inoltre, ritiene che tali cassette debbano essere rese accessibili in forma gratuita a tutti gli operatori in quanto infrastruttura essenziale non replicabile finanziata attraverso il servizio universale.

O.46. Assopostale, Mail Express e Agenzia Espressi condividono le considerazioni svolte dall'Autorità. Agenzia Espressi propone la possibilità di avere l'elenco delle cassette modulari su ciascuna provincia con i relativi destinatari coinvolti nonché la possibilità di consegnare le missive al CMP di competenza per la sua collocazione da parte di operatori dell'*incumbent* per evitare la moltiplicazione delle chiavi di accesso alle cassette modulari e le relative responsabilità.

Le valutazioni dell'Autorità

V.95. Al fine di stimare l'impatto del recapito attraverso le cassette modulari rispetto al processo di distribuzione nel suo complesso, l'Autorità ha rapportato il numero delle cassette modulari fornito da PI in fase di consultazione con il numero dei punti di consegna (circa 30 milioni di indirizzi) presenti sul territorio nazionale. Il recapito attraverso cassette modulari riguarda circa lo [omissis] dei punti di consegna, quindi si tratta di una modalità di consegna utilizzata solo in una parte residuale del territorio. D'altro canto, tale porzione di territorio (e quindi di popolazione) per ovvie ragioni dovrebbe presentare i costi di recapito più elevati. Pertanto, l'Autorità ha chiesto agli operatori di fornire una stima dei costi sostenuti per la distribuzione degli invii presso le cassette modulari. Tuttavia, nessun operatore ha fornito una quantificazione degli eventuali extra-costi sostenuti per il recapito e, un solo operatore, ha indicato l'insieme dei CAP in cui ha verificato la presenza di tali cassette.

V.96. Non avendo a disposizione dati sui *saving* di costo conseguibili dagli AO per il recapito in tali aree e considerata l'esiguità del fenomeno l'Autorità non ritiene opportuno imporre a PI l'obbligo di consentire il recapito degli invii di altro operatore alle cassette modulari dei propri clienti.

V.97. L'Autorità si rende tuttavia disponibile ad un ulteriore confronto sul tema, anche ricorrendo alla convocazione di un tavolo tecnico, nel caso in cui dovessero essere forniti dagli operatori ulteriori elementi di valutazione.

7.5.4 Accesso agli Uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alle domande nn. 8 e 13)

O.47. PI non condivide le considerazioni svolte dall'Autorità per due ordini di motivi:

- il tema dell'accesso alla rete di giacenza dovrebbe essere trattato non già nell'ambito dell'accesso all'infrastruttura ma in quello dell'accesso alla rete;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- non costituendo tali *asset* dei “colli di bottiglia competitivi”, eventuali obblighi di accesso in materia non risulterebbero giustificati.

O.48. Sul primo aspetto, PI osserva che la necessità di trattare il tema nell’ambito dell’accesso alla rete (e non all’infrastruttura), non riveste unicamente natura formale, ma anche sostanziale. Infatti, diversamente dagli elementi dell’infrastruttura postale, per i quali non esiste una regolamentazione vigente, l’accesso alla rete di giacenza è già regolamentato dall’art. 6 della delibera n. 728/13/CONS, essendo la giacenza una forma di recapito.

O.49. Sotto il secondo profilo, PI ritiene che l’ampia disponibilità di punti di giacenza degli operatori alternativi dimostra che non è necessario un intervento regolamentare in tal senso. Peraltro, secondo PI, gli AO hanno dimostrato di poter competere efficacemente anche nelle gare in cui risulta indispensabile un numero particolarmente elevato e capillare di punti di giacenza. A sostegno della sua argomentazione, PI richiama:

- l’accordo stipulato da Nexive con le edicole, che prevede l’utilizzo di ben 12.000 punti per la fornitura di una serie di servizi postali, ivi incluso quello di gestione della giacenza;
- lo sviluppo da parte degli operatori di soluzioni innovative che minimizzano il ricorso ad uffici di giacenza per il ritiro della corrispondenza (es. servizi “Streetpost” e “raccomandata digitale”).

O.50. Infine, PI esprime qualche riserva in merito all’effettiva consistenza ad oggi delle reti di uffici di giacenza presentata dall’Autorità nel documento posto a consultazione pubblica. Secondo PI, l’analisi andrebbe rifatta considerando anche le reti di giacenza di operatori minori.

O.51. Gli altri partecipanti alla consultazione pubblica condividono l’analisi dell’Autorità sull’accesso agli Uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata e sostengono che sia necessario consentire agli operatori alternativi l’utilizzo dei punti di giacenza dell’FSU dietro corresponsione di una tariffa unitaria per invio consegnato, che sia orientata ai costi. Sostengono, inoltre, come peraltro affermato dall’Autorità nel documento sottoposto a consultazione, l’importanza di tale tematica nell’ambito di gare ad evidenza pubblica anche in virtù del fatto che spesso le stazioni appaltanti, nella definizione dell’offerta tecnica, assegnano agli operatori partecipanti un punteggio proporzionale alla numerosità e densità dei punti di consegna della corrispondenza inesitata. Peraltro secondo l’associazione Assopostale, l’utilizzo di sedi mandatarie per la gestione della corrispondenza inesitata può risultare antieconomico in considerazione degli esigui volumi di invii postali che potrebbero ricadere nelle zone meno densamente abitate.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le valutazioni dell'Autorità

V.98. L'Autorità concorda con PI circa l'inquadramento formale del tema dell'accesso agli uffici postali per la gestione della corrispondenza inesitata nell'ambito dell'accesso alla rete e non nell'accesso agli elementi dell'infrastruttura.

V.99. Riguardo l'aspetto sostanziale, si rimanda alle valutazioni dell'Autorità riportate al paragrafo 7.5 (cfr.V.73).

V.100. In merito alle considerazioni di PI circa la consistenza dell'infrastruttura degli AO per la gestione della corrispondenza inesitata, si rimanda all'analisi svolta ai paragrafi V.23 e V.24. In particolare si osserva che pur avendo esteso l'analisi ad un numero maggiore di operatori rispetto a quelli considerati nel documento di consultazione, come peraltro richiesto da PI, risulta che le reti di giacenza degli operatori alternativi sono significativamente meno estese di quella di PI. Tuttavia, si ritiene che tale infrastruttura non costituisca un'*essential facility* per le ragioni che seguono:

- alcuni operatori hanno stipulato accordi con esercizi commerciali per la fornitura della giacenza ai propri clienti. Mediante tale tipologia di accordi, un operatore postale può effettuare il recapito della corrispondenza inesitata senza la necessità di ricorrere ad investimenti strutturali. Essendo gli accordi stipulati direttamente con i rappresentanti di categoria e non con ciascun esercente, un operatore può assicurarsi un numero significativo di punti di giacenza sul territorio stipulando un numero esiguo di accordi. A titolo esemplificativo si osserva che l'operatore Nexive, ad ottobre 2016, ha siglato un accordo con i due sindacati di maggioranza delle edicole italiane, SNAG e SINAGI, che rappresentano 20 mila esercizi. L'Autorità stima quindi che vi siano i presupposti per un'estensione ulteriore delle attuali reti (~5.400 punti), sulla base dei punti di giacenza potenziali (~12.000 considerando solo l'accordo di Nexive con le edicole).
- Il recapito della corrispondenza inesitata può essere effettuato anche con modalità alternative, che non richiedono un'infrastruttura quali, ad esempio, un duplice tentativo di recapito oppure il ricorso alla c.d. "raccomandata digitale" che prevede la possibilità per il destinatario di scaricare da uno specifico portale *web* la versione digitale della corrispondenza non recapitata.

V.101. In merito alle considerazioni presentate dagli altri partecipanti alla consultazione pubblica sull'importanza determinante nell'ambito di gare ad evidenza pubblica della numerosità e densità dei punti di consegna della corrispondenza inesitata, bisogna sottolineare che la fissazione dei requisiti di un bando di gara è conseguenza di considerazioni strettamente legate alla rilevanza del servizio e, quindi, rimessa a valutazioni in larga parte discrezionali della Stazione appaltante. Peraltro, in linea con



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

quanto previsto dalle Linee Guida dell'ANAC in materia di servizi postali, la Stazione appaltante può decidere di premiare forme alternative per la gestione delle inesitate.⁶⁷

V.102. Quanto rappresentato dimostra che esistono soluzioni per il recapito della corrispondenza inesitata alternative alla rete di PI e, pertanto, l'Autorità non ritiene necessario imporre alcun obbligo di accesso agli UP per il servizio di giacenza della corrispondenza inesitata in capo a Poste Italiane.

7.5.5 Accesso alle Banche dati degli indirizzi

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alle domande nn. 9 e 13)

O.52. PI non condivide le considerazioni svolte dall'Autorità in merito all'accesso alle banche dati degli indirizzi. Secondo l'operatore, le forme di accesso ulteriori ipotizzate nello schema di provvedimento (es. accesso alle liste di *direct marketing*), esulano dall'ambito di applicazione dell'art.11 bis della Direttiva Postale, non essendo tali informazioni detenute dall'FSU per l'esercizio della rete universale. PI ribadisce, a tal riguardo, che le informazioni di cui dispone in qualità di FSU sono quelle contenute nel proprio sistema informativo aziendale di supporto al recapito, il quale non contiene alcun riferimento ai nominativi delle persone fisiche cui AGCOM sembra proporre l'accesso.

O.53. Tutti gli altri partecipanti alla consultazione, condividono la proposta dell'Autorità di imporre un obbligo di accesso al database degli indirizzi e, inoltre, osservano quanto segue. Secondo Nexive, un valido esempio di gestione delle banche dati indirizzi, potrebbe essere quello relativo alle banche dati dei CAP, attualmente fornite da Poste Italiane. Assopostale ritiene che le modalità tecnico-economiche di accesso debbano essere non discriminatorie, orientate ai costi, trasparenti e compatibili in termini di formato dei dati di interesse, ricalcando gli orientamenti assunti in altri paesi, come richiamati nell'appendice al documento dell'Autorità. Infine, Agenzia Espressi propone la creazione di un portale contenente le informazioni relative agli indirizzi dei clienti accessibile a tutti gli operatori postali.

Le valutazioni dell'Autorità

V.103. Dall'analisi dei contributi trasmessi dagli operatori nel corso della consultazione pubblica e delle informazioni ottenute dalle altre Autorità europee di regolamentazione del settore postale, è emerso che in Italia, a differenza di altri paesi europei come la

⁶⁷ “ [...] per quanto riguarda i punti di giacenza per il ritiro della corrispondenza inesitata, si potrebbero premiare con un maggior punteggio tecnico quegli operatori che presentino un maggior numero di punti di giacenza, aventi determinate caratteristiche di sicurezza e riservatezza, o prevedano soluzioni per la gestione dell'inesitato da realizzarsi tramite il contatto con il cliente e/o un secondo recapito previo appuntamento” (cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, Determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014 concernente “Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali”).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Germania, la Finlandia e l'Olanda, non esiste un database nominativo dei punti di consegna.

V.104. Infatti, PI in qualità di FSU dispone di informazioni di supporto al recapito contenenti, tra l'altro, dati sulla toponomastica del territorio nazionale ed altre informazioni rilevanti (es. georeferenziazione e tipologia di civico servito), senza però alcun riferimento ai nominativi delle persone fisiche o giuridiche ivi domiciliate.

V.105. In merito alle liste nominative di clienti, che vengono alimentate da PI con fonti e per finalità diverse dall'espletamento del servizio postale universale e commercializzate dalla stessa società in concorrenza con altri soggetti nell'ambito della gamma dei servizi di *direct marketing*, l'Autorità concorda con PI nel ritenere che esse non rientrano nel perimetro degli elementi dell'infrastruttura di rete assoggettabili a regolamentazione.

V.106. Pertanto l'Autorità ritiene che non vi siano i presupposti per imporre un obbligo in capo a PI di accesso al *database* degli indirizzi.

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

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica (risposte alla domanda n.14)

O.54. PI in linea di principio condivide l'analisi dell'Autorità ed osserva che la possibilità di introdurre un *test* di replicabilità delle offerte era già stata prevista dalla delibera n. 728/13/CONS (cfr. art.11 comma 2). Secondo l'operatore, tuttavia, l'evoluzione registrata dal mercato, tra il 2013 ed il 2016, non giustificerebbe l'imposizione di obblighi regolamentari più stringenti rispetto a quelli attuali, quali ad esempio l'obbligo di concedere ai propri concorrenti l'accesso "*tout court*" ai servizi non universali e/o alle relative condizioni tecniche ed economiche di fornitura "*retail*", per le considerazioni di seguito riportate. In primo luogo, PI osserva che tale possibilità è stata esplicitamente esclusa dall'Autorità nel corso degli approfondimenti successivi all'adozione della delibera n. 728/13/CONS. In secondo luogo, osserva che l'ANAC, nell'ambito del tavolo tecnico relativo alle gare per i servizi postali (cui hanno partecipato anche AGCOM ed i principali operatori concorrenti), ha ritenuto che il fornitore del SU "*non è tenuto a negoziare con l'aggiudicatario una tariffa diversa rispetto a quella del servizio universale o a praticargli le condizioni proposte dalla stessa Poste in sede di gara.*"

O.55. Inoltre, PI sostiene che la possibilità che i concorrenti acquistino servizi dall'FSU solo nelle aree più costose rischierebbe di introdurre una distorsione del mercato; infatti, il prezzo dei servizi delle aree EU riflette i costi medi di distribuzione degli invii tra le varie sotto-aree che le compongono, tuttavia gli operatori alternativi acquisterebbero i servizi da PI solo per il recapito nella porzione più costosa delle aree extra urbane. In tale scenario, PI si troverebbe nell'impossibilità di competere con gli operatori alternativi poiché questi ultimi nelle aree direttamente coperte potrebbero praticare prezzi più bassi,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

in virtù della maggiore flessibilità organizzativa e gestionale di cui godono, mentre nelle aree non coperte usufruirebbero del miglior prezzo praticato da PI ai clienti finali anche per le aree meno costose. In conclusione, secondo PI, l'introduzione di un obbligo di fornitura dei servizi *retail* non universali determinerebbe un cambiamento radicale nel modello di competizione EtoE sviluppatosi sinora, modello che ha stimolato gli operatori alternativi non solo a fornire servizi innovativi (a beneficio dei consumatori) ma anche ad essere efficienti lungo tutta la catena del valore dei servizi postali, in particolare nel recapito. Da questo punto di vista la possibilità di ricorrere ai servizi *retail* di PI per le aree non coperte di fatto disincentiverebbe gli operatori alternativi ad ampliare la copertura geografica. A ciò si aggiunga che, secondo PI, l'accesso ai servizi *retail* non universali non è uno strumento regolatorio contemplato dalla Direttiva Postale, né tantomeno dalla legislazione nazionale.

O.56. Nexive osserva che l'accesso ai servizi non rientranti nel servizio universale di Poste Italiane e la conseguente compressione dei margini sono stati analizzati in più occasioni dall'AGCM (procedimenti A413, concluso, e A493, ancora in corso). La necessità di ricorrere ai servizi offerti da PI è dettata dalle condizioni demografiche e orografiche del territorio che rendono la rete di PI non replicabile in molte aree del Paese, pertanto, Nexive ritiene che l'introduzione di un *test* di replicabilità *ex-ante* delle offerte *retail* di PI sia senz'altro necessario, ma non sufficiente per prevenire politiche commerciali discriminatorie da parte dell'*incumbent* se non si accompagna ad un obbligo di accesso alla rete.

O.57. Simili considerazioni sono state formulate dal Consorzio AREL, secondo il quale la non replicabilità delle offerte di PI nelle aree in cui è il solo operatore presente è dimostrata dall'esistenza di un margine negativo tra le tariffe del SU applicate ai concorrenti (posta Massiva) e le tariffe per la posta certificata (posta Time e simili) praticate ai clienti *retail*. Pertanto il consorzio ritiene necessario introdurre una misura *ex ante* che impedisca che in tali aree PI pratichi ai concorrenti una tariffa che presenta un margine negativo rispetto a quella praticata ai clienti *retail* o, comunque, che assicuri un margine insufficiente a competere.

O.58. Assopostale ritiene che un eventuale *test* di replicabilità debba essere introdotto solo una volta stabilito che gli operatori alternativi devono poter accedere alle offerte *retail* di PI.

O.59. Agenzia Espressi condivide la proposta dell'Autorità di introdurre un *test* di replicabilità *ex ante*.

Le valutazioni dell'Autorità

V.107. In riferimento alle argomentazioni di PI secondo cui l'evoluzione del mercato non giustificerebbe l'imposizione di un obbligo di concedere ai propri concorrenti l'accesso ai servizi non universali e/o alle relative condizioni tecniche ed economiche di fornitura "*retail*", si osserva che l'imposizione di un obbligo di fornitura ai concorrenti dei servizi postali *retail* non universali non figura tra le proposte dell'Autorità sottoposte a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

consultazione. Analoga osservazione vale per la proposta di Assopostale circa la possibilità per gli operatori alternativi di accedere alle offerte *retail* di PI; l'Autorità ritiene, infatti, che l'obbligo di negoziazione dell'accesso analogo a quello previsto dall'art.6 della delibera 728/13/CONS ma al solo livello di CMP (cfr. punto V.58) ed il *test* di replicabilità delle offerte *retail* di PI siano strumenti adeguati ad assicurare la capacità competitiva dei concorrenti di PI e che, pertanto, non sia giustificato imporre ulteriori obblighi.

V.108. In riferimento all'osservazione di Nexive che ritiene che l'introduzione di un *test* di replicabilità delle offerte *retail* di PI non sia sufficiente a prevenire politiche commerciali discriminatorie da parte dell'*incumbent* se non è accompagnato da un obbligo di accesso alla rete, si osserva che l'Autorità intende confermare l'obbligo di negoziare l'accesso alla rete in capo a PI; alla luce dell'analisi svolta circa le effettive condizioni competitive, tale obbligo si applica a tutto il territorio nazionale.

V.109. In riferimento alle osservazioni del consorzio AREL secondo cui la non replicabilità delle offerte di PI nelle aree in cui è il solo operatore presente è dimostrata dall'esistenza di un margine negativo tra le tariffe della Posta Massiva applicate ai concorrenti e le tariffe della posta certificata praticate ai clienti *retail*, l'Autorità si riserva di valutare in un procedimento separato la replicabilità delle offerte dell'operatore *incumbent*. Con riferimento alla proposta del consorzio di introdurre una misura *ex ante* che impedisca che in tali aree PI pratichi ai concorrenti una tariffa che presenti un margine negativo rispetto a quella praticata ai clienti *retail* nelle stesse aree o, comunque, un margine insufficiente a competere, si osserva che l'Autorità ha proposto di confermare l'obbligo di negoziare l'accesso alla rete in capo a PI.

V.110. In sintesi, il problema competitivo denunciato dagli operatori concorrenti non riguarda tutti gli invii multipli, ma è circoscritto alla replicabilità delle offerte *retail* di PI di servizi di invii multipli di corrispondenza ordinaria a data ed ora certa. Dal momento che l'unico servizio offerto da PI ai concorrenti sarebbe il servizio *retail* di Posta Massiva, la cui tariffa è maggiore delle tariffe *retail* degli invii multipli a data ed ora certa, gli operatori non sono in grado di replicare le offerte *retail* di PI.

V.111. Si osservi che il servizio di invii multipli a data e ora certa è un servizio postale al dettaglio, rivolto alla clientela *business* (es. banche, *utilities*, P.A.), di recapito di invii multipli "non registrati", cioè è un servizio che non richiede la firma per accettazione del destinatario, ma che garantisce la certificazione del recapito (data e ora del recapito) mediante un servizio di tracciabilità. Il servizio è offerto sia da PI (Posta Time), sia dai concorrenti come, ad esempio, Nexive (Formula Certa) e Fulmine (DOC – Data e ora certa).

V.112. Anche il servizio Posta Massiva è un servizio al dettaglio di recapito di invii multipli, rivolto ai grandi clienti *business* ma, a differenza di Posta Time, è un servizio non certificato che rientra nel servizio universale ed è fornito esclusivamente da PI.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.113. Le differenze di prezzo tra il servizio Posta Time e la Posta Massiva sono riconducibili a due aspetti: i) il servizio Posta Time non rientrando nel servizio universale è prezzato a costi incrementali mentre il servizio di Posta Massiva facendo parte del servizio universale è prezzato a costi pieni; ii) la Posta Massiva, essendo un servizio rientrante nel servizio universale, ha obiettivi di qualità più stringenti rispetto agli altri servizi a data e ora certa, in particolare per quanto riguarda i tempi di recapito.⁶⁸

V.114. Dunque, diversamente da quanto accade in una tipica situazione di accesso alla rete, gli operatori che acquistano il servizio di Posta Massiva da PI non acquistano un *input wholesale* che consente loro di offrire il corrispondente servizio di recapito a data e ora certa *retail* su base nazionale, bensì un servizio *retail*, cui ricorrono solo in via residuale, che consente loro di completare l'offerta di servizi postali su base nazionale nelle aree in cui non dispongono di una rete di recapito. Trattandosi di un servizio universale, PI è tenuta a fornirlo ai sensi dell'art. 12 quinto trattino della direttiva postale; tuttavia, PI ha anche l'obbligo di negoziare le condizioni di fornitura di un servizio di accesso *wholesale* (ex. Art. 6 della delibera n. 728/13/CONS).

V.115. Tutto ciò premesso, al fine di valutare correttamente se quanto riportato dagli operatori giustifichi l'opportunità di un intervento regolamentare, è necessario innanzitutto comprendere l'entità del fenomeno.

V.116. Come illustrato nei paragrafi precedenti (cfr. par 7.1 *supra*), in Italia la copertura cumulata di tutti i circa 800 operatori alternativi che partecipano alle diverse forme di affiliazione considerate dall'Autorità (*end-to-end* e *franchising*) è pari al 94% della popolazione.⁶⁹ A questi vanno aggiunti gli operatori locali di piccola dimensione che, sebbene marginali rispetto al mercato nazionale, hanno una posizione consolidata a livello territoriale essendo fornitori di enti della P.A. e/o PMI locali.

V.117. Il problema competitivo inerente la replicabilità del Posta time quindi coinvolge meno del 6% della popolazione nazionale. Le aree interessate sono quasi esclusivamente

⁶⁸ I tempi di consegna per la Posta Massiva sono: J+4 per il 90% degli invii e J+6 per il 98% degli invii. I tempi di consegna della Posta Time sono: J+5 per il 70% degli invii e J+7 per il 100%.

⁶⁹ Vedi Figura 7.3 *supra*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

aree extra-urbane (EU) e, tra queste, le aree con minore densità abitativa (vedi tabella e figura seguenti, dove tali aree sono denominate “EU2”).

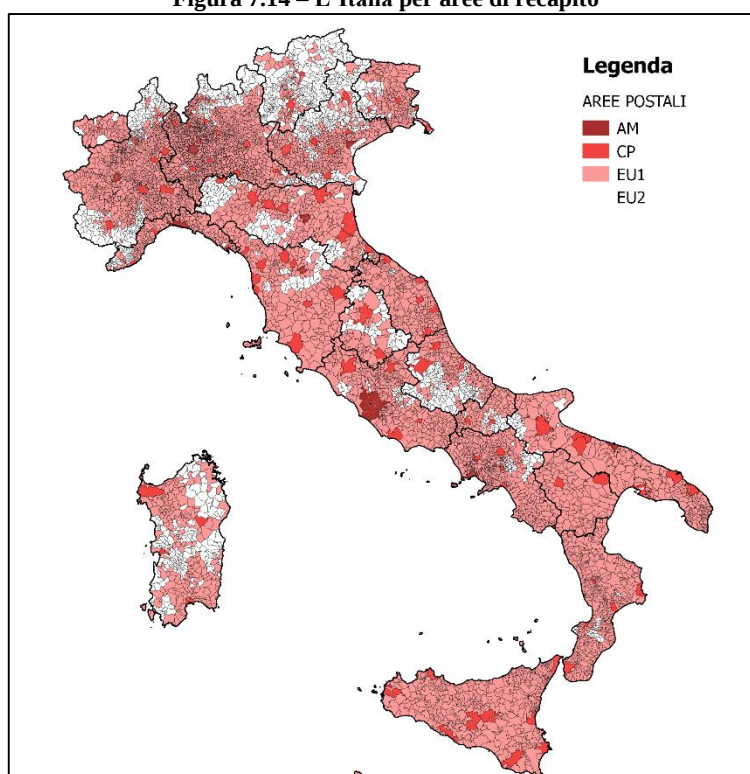
Tabella 7.6 - Dati sulle aree di recapito postale

AREA	CAP (n.)	Comuni (n.)	Pop. (%)	Superficie (%)	Densità (ab/kmq)
AM	279 (6%)	9 (0,1%)	13,23%	0,90%	2.932,50
CP	389 (8,5%)	99 (1,2%)	16,05%	5,05%	638,19
EU	3.932 (85,5%)	7.888 (98,6%)	70,72%	94,05%	150,95
di cui EU1	3.277 (71,3%)	6.399 (80,0%)	64,61%	72,98%	177,7
di cui EU2	655 (14,2%)	1.489 (18,6%)	6,11%	21,07%	58,2
Totale	4.600	7.996	100,00%	100,00%	200,74

Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Istat e PI.

Nota: Le aree EU2 sono quelle in cui non vi è alcuna rete alternativa a PI assumendo la copertura cumulata degli operatori EtoE e delle reti in franchising.

Figura 7.14 – L'Italia per aree di recapito



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati Istat e Operatori.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.118. Secondo le stime dell'Autorità, il fenomeno sembra essere ancora più circoscritto sotto il profilo dei volumi e del giro d'affari:

- in termini di volumi, nelle aree EU2 viene recapitato il 4,3% del totale degli invii multipli a data e ora certa (dato al 2016). La stima di tale valore è stata effettuata come segue:
 - i) per i volumi offerti da PI, moltiplicando i volumi totali di Posta Time per la percentuale dei punti di consegna (abitazioni, negozi e uffici come riportato nel DB "Cap Zone" di Poste Italiane) in area EU2 (5,83%);
 - ii) per gli operatori alternativi si è assunto che i volumi offerti siano pari ai volumi postalizzati attraverso PI. Il rischio di una sovrastima del dato dovrebbe essere limitato in quanto per gli operatori alternativi i servizi a data e ora certa rappresentano oltre il 95% dei servizi di recapito di invii multipli (dati Relazione Annuale AGCOM 2017);
- in termini di ricavi, i servizi a data ed ora certa forniti nelle aree EU2 valgono circa 14,3 milioni di euro cioè il 4,8 % del totale dei ricavi da invii multipli a data e ora certa (dato al 2016). Se rapportati ai ricavi complessivi del mercato postale in concorrenza (che comprende i servizi non universali, ad esclusione dei servizi di corriere espresso, ed ammonta a circa 1 miliardo di euro), i ricavi da servizi a data e ora certa nelle aree EU2 valgono l'1,4%. La stima di tale valore è stata effettuata come segue:
 - i) per i ricavi di PI, moltiplicando i ricavi totali del Posta Time (dati trasmessi per la Relazione Annuale 2017) per la percentuale dei punti di consegna in area EU2;
 - ii) per i ricavi degli operatori alternativi moltiplicando i ricavi totali dei servizi a data e ora certa (dati trasmessi per la Relazione Annuale 2017) per il tasso di ripostalizzazione.

V.119. Gli invii nelle aree EU2 per gli operatori alternativi rappresentano una componente residuale dell'offerta di servizi postali su base nazionale; per poter offrire questi servizi gli operatori alternativi possono avvalersi della rete di PI acquistando o un servizio di accesso le cui condizioni possono essere liberamente negoziate tra le parti (ex. art. 6 della delibera n. 728/13/CONS) o un servizio *retail* universale (Posta Massiva).

V.120. Tenuto conto dell'esiguità del fenomeno, l'obbligo di accesso alla rete di PI risulterebbe giustificato solo nelle aree EU2, in cui il recapito è più oneroso e nelle quali si sono riscontrati i maggiori problemi concorrenziali.

V.121. Tuttavia, l'Autorità, in considerazione di quanto osservato al punto V.45, ritiene di dover mantenere l'obbligo di negoziazione dell'accesso alla rete a condizioni eque e ragionevoli su tutto il territorio nazionale, e di riesaminare, entro 12 mesi dalla pubblicazione del presente provvedimento, l'obbligo di accesso alla rete di recapito. Nelle aree EU2, dove si sono manifestate le maggiori criticità e dove il recapito è più oneroso,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

L'Autorità stabilisce che Poste Italiane definisca le condizioni economiche con riferimento ai costi pertinenti, effettivamente sostenuti e opportunamente efficientati. Tali condizioni economiche, ove l'operatore richieda accesso anche in aree EU1, CP e AM e per volumi inferiori o equivalenti a quelli richieste nelle aree EU2, potranno essere ulteriormente ridotte in ragione dell'insieme delle specifiche destinazioni.

V.122. Per le considerazioni svolte ai punti 81-86 circa la necessità di garantire la sostenibilità del servizio universale, l'Autorità ritiene che un obbligo così declinato, rispetto all'imposizione di un obbligo di accesso orientato ai costi su tutto il territorio nazionale, sia proporzionato alla soluzione del problema rilevato e garantisca, al contempo, all'FSU una sufficiente flessibilità per adattarsi ai cambiamenti in atto nel mercato postale. Al contrario, obblighi ulteriori comporterebbero costi eccessivi compromettendo l'equilibrio tra la necessità di tutelare la concorrenza e quella di garantire la sostenibilità del servizio universale.

V.123. L'Autorità ritiene comunque necessario assicurare il rispetto del principio di non discriminazione ed il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini ("*margin squeeze*") attraverso la previsione di un *test* di replicabilità delle offerte *retail* di PI di servizi di recapito di invii multipli rivolte ai grandi clienti (privati e P.A).

V.124. Si tratta peraltro di un approccio analogo a quello adottato dal regolatore inglese Ofcom nel 2012 (e confermato successivamente con alcune modifiche nel 2014 e nel 2017) proprio al fine di garantire la sostenibilità del servizio universale (cfr. delibera n. 651/16/CONS, punti A26-A31).⁷⁰

V.125. Alla luce delle suddette considerazioni, l'Autorità conferma l'orientamento di sottoporre le offerte *retail* di servizi di recapito di invii multipli rivolte ai grandi clienti di PI ad un *test* di replicabilità. A tal fine, a valle della pubblicazione del presente provvedimento PI dovrà formulare una proposta di *test*, che sarà valutata dall'Autorità e sottoposta a consultazione pubblica.

V.126. In considerazione della numerosità delle offerte, il *test* verrà condotto sulle offerte, di valore superiore a 500 mila euro, rivolte ai grandi clienti privati o formulate in ambito di gara ad evidenza pubblica. Il *test* dovrà valutare, per ogni offerta di servizi di recapito di invii multipli, se un concorrente che, per offrire servizi ai propri clienti finali deve avvalersi della rete di PI, sia in grado di replicare l'offerta.

⁷⁰ Cfr. Ofcom, "*Securing the Universal Service – Decision on the new regulatory framework*", statement del 27 marzo 2012. Con tale decisione Ofcom ha rimosso i previgenti obblighi regolamentari e ha imposto a Royal Mail di negoziare l'accesso con i concorrenti a condizioni eque e ragionevoli assicurando, al contempo, attraverso un *margin squeeze test ex-ante* che la differenza tra i prezzi di accesso ed i corrispondenti prezzi retail consenta agli operatori alternativi di competere con Royal Mail.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.127. Secondo la prassi regolamentare le modalità di conduzione del *test* devono essere adeguate alle tipologie di offerte presenti sul mercato.⁷¹ Il *test* dunque deriva dalle specificità riscontrate nel mercato postale, più precisamente:

- i. del fatto che nei mercati postali accedono alle offerte business *retail* universali tanto i grandi clienti affari quanto gli operatori alternativi;
- ii. che attualmente gli operatori alternativi accedono alla rete di PI acquistando un servizio *retail*, nonostante la normativa preveda la possibilità di ricorrere ad un servizio *wholesale* (accesso “classico” ex art. 6 della delibera n. 728/13/CONS);
- iii. dell'esiguità del fenomeno rispetto ad un mercato che ha dimensione nazionale e, in particolare, del fatto che le offerte di servizi postali a data ed ora certa sia di PI sia dei concorrenti si differenziano per l'ambito geografico di riferimento e, quindi, per la distribuzione delle relative aree di recapito (AM, CP, EU1, EU2);
- iv. che gli operatori alternativi dovrebbero essere in grado di controbilanciare le perdite conseguite nelle aree non coperte con i ricavi conseguiti nelle aree coperte in quanto, non essendo tenuti ad ottemperare agli obblighi del SU, in queste aree possono essere più efficienti di PI;
- v. dell'effettivo grado di copertura degli operatori alternativi, tenendo conto anche delle offerte in concreto presentate per l'affidamento di contratti pubblici, al fine di stimare la copertura di un ipotetico concorrente alternativo efficiente;
- vi. della replicabilità complessiva delle offerte di PI, tenendo conto dell'estensione geografica dell'area interessata e dell'insieme dei prodotti inclusi nell'offerta;

V.128. Il test risulterà soddisfatto se l'offerta di PI è superiore ai costi che un concorrente efficiente, scevro da obblighi di SU, deve sostenere per offrire il medesimo servizio in circostanze equivalenti. Tali costi sono calcolati come media ponderata, per area di recapito (AM, CP e EU) e per prodotto incluso nell'offerta, dei costi che un ipotetico concorrente efficiente sostiene nelle aree in cui è presente con la propria rete e i costi che lo stesso deve sostenere per avvalersi della rete di PI nelle aree in cui non è presente con rete proprietaria.

V.129. Per valorizzare i costi dell'ipotetico concorrente efficiente nelle aree direttamente coperte, si farà riferimento ai costi di PI, opportunamente rettificati per tenere conto dell'assenza di obblighi di servizio universale. Per valorizzare i costi che l'operatore efficiente deve sostenere nelle aree non direttamente coperte, si farà riferimento alle condizioni economiche dei servizi acquistati dal concorrente.

Tutto ciò premesso e considerato;

⁷¹ Cfr. delibera n. 499/10/CONS relativa alle linee guida per la valutazione della replicabilità delle offerte *retail* di Telecom Italia



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Articolo 1

Obbligo di accesso alla rete di Poste Italiane

1. Poste Italiane, su richiesta di Altri Operatori postali (AO), ha l'obbligo di fornire l'accesso alla propria rete, a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate tra le parti per:
 - a. accesso alla rete di raccolta a livello di CMP per lo smistamento in partenza;
 - b. accesso alla rete di recapito a livello di CMP per lo smistamento in arrivo.
2. In caso di richieste di accesso alla rete nelle aree di recapito EU2 di cui all'allegato 2 alla presente delibera la tariffa è orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da PI e opportunamente efficientati. A tal fine, entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente delibera, Poste Italiane trasmette all'Autorità un prospetto delle principali voci di costo sostenute e delle misure necessarie per il relativo efficientamento. La tariffa, ove l'operatore richieda accesso anche in aree EU1, CP e AM per volumi inferiori o equivalenti a quelli richiesti nelle aree EU2, potrà essere ulteriormente ridotta in ragione dell'insieme delle specifiche destinazioni servite. Gli operatori postali richiedenti l'accesso di cui al comma 1, lett. a), sono tenuti a curare il recapito della corrispondenza; gli operatori postali richiedenti l'accesso di cui al comma 1, lett. b), sono tenuti a curare la raccolta della corrispondenza.
3. L'Autorità dirime le eventuali controversie tra Poste Italiane e i soggetti richiedenti l'accesso alla rete di cui al comma 1.
4. L'Autorità aggiorna l'elenco delle aree di recapito EU2 (con relativi CAP), di cui all'Allegato 2, con cadenza annuale.

Articolo 2

Obbligo di accesso alle caselle postali di Poste Italiane

1. Poste Italiane consente agli AO di consegnare agli Uffici postali, per il recapito nelle caselle postali, gli invii ad essi affidati, correttamente indirizzati, come previsto dall'art. 10, comma 2, dell'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS, e recanti l'indicazione dell'Ufficio Postale presso il quale la casella è allocata.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Articolo 3

Obblighi di trasparenza

1. Poste Italiane comunica agli AO mediante il portale *web* della Società le modifiche che intende apportare al sistema dei CAP con un preavviso di 60 giorni.
2. Gli AO segnalano a Poste Italiane, entro 15 giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, eventuali criticità connesse alle modifiche proposte al sistema dei CAP
3. Gli AO hanno facoltà di chiedere all'Autorità, entro 45 giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, la convocazione di una riunione tecnica per la risoluzione di problematiche connesse al dimensionamento dei CAP. L'Autorità, ove ritenga serie e fondate tali problematiche, convoca la prima riunione tecnica. Se entro trenta giorni dalla prima riunione, periodo nel corso del quale le modifiche di cui al comma 1 sono temporaneamente sospese, le parti non raggiungono un accordo, l'Autorità con provvedimento motivato adotta determinazioni definitive.
4. Poste Italiane comunica agli AO le informazioni inerenti alle modifiche alla toponomastica eventualmente ricevute dagli enti locali.

Articolo 4

Test di replicabilità

1. La legittimità delle offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli, di valore superiore a 500 mila euro, rivolte ai grandi clienti privati o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica è condizionata al superamento di un *test* di replicabilità che deriva dalle specificità del mercato postale così come descritte al paragrafo V. 127.
2. Entro 30 giorni dalla pubblicazione della presente delibera, Poste Italiane sottopone all'Autorità un documento contenente i parametri e gli input relativi alle offerte di cui al comma 1 nel rispetto dell'approccio metodologico indicato dall'Autorità ai paragrafi V.128 -129.
3. Entro 60 giorni dalla ricezione del documento di cui al comma 2, l'Autorità, previa consultazione pubblica, definisce il test di replicabilità e approva i criteri per la sua conduzione.

Articolo 5

Disposizioni transitorie e finali

1. L'art. 6 della delibera n. 728/13/CONS è abrogato a decorrere dall'entrata in vigore della presente delibera.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

2. Entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente delibera, l'Autorità avvia l'istruttoria per definire la soglia di volumi superata la quale si assume che il servizio di restituzione di cui alla delibera n. 621/15/CONS sia un servizio di accesso in raccolta, apportando alla predetta delibera le conseguenti modifiche ed integrazioni.
3. Entro 12 mesi dalla pubblicazione della presente delibera, l'Autorità riesamina l'obbligo di cui all'art. 1, comma 1, lettera b), anche tenendo conto dell'elenco aggiornato delle aree di recapito EU2 come previsto dall'articolo 1, comma 4.
4. Il mancato rispetto da parte di Poste Italiane delle disposizioni contenute nella presente delibera comporta l'applicazione delle sanzioni previste dalla normativa vigente.

Il presente provvedimento è notificato alla società Poste Italiane ed è pubblicato sul sito web dell'Autorità.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

Roma, 5 ottobre 2017

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi