



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 452/18/CONS

DEFINIZIONE DEL TEST DI REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE DI SERVIZI DI RECAPITO DI INVII MULTIPLI DI POSTE ITALIANE E DEI CRITERI PER LA SUA CONDUZIONE

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 18 settembre 2018;

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’autorità nazionale di regolamentazione prevede *«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 n. 214 del 22 dicembre 2011, e, in particolare, l’art. 21, che designa l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) quale autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell’art. 22 della direttiva 97/67/CE;



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. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, sul “*Regolamento recante la disciplina dell'accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della 7 agosto 1990, n. 24 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;

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. 405/17/CONS;

VISTA la delibera n. 384/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante “*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste italiane*” e, in particolare, l'articolo 4;

VISTA la delibera n. 165/18/CONS, del 26 marzo 2018, di avvio della “*Consultazione pubblica sulla definizione del test di replicabilità delle offerte di servizi di recapito di invii multipli di poste italiane e dei criteri per la sua conduzione*”;

VISTA la delibera n. 230/18/CONS, dell'8 maggio 2018, di proroga del termine della consultazione pubblica;

VISTE la delibera n. 294/18/CONS del 27 giugno 2018 e la delibera n. 401/18/CONS del 25 luglio 2018 di proroga del termine del procedimento;

VISTE le istanze di audizione pervenute da parte di Consorzio A.re.L., Fulmine Group, Mail Express Poste Private S.r.l., Nexive S.p.a. e Poste Italiane S.p.a.;

VISTI i contributi prodotti da Associazione Assopostale (che raggruppa le società Citypost S.p.a., Globe Postal Service S.r.l. ed Express Group S.r.l.), Fulmine Group, Nexive S.p.a., Poste Italiane S.p.a. e Smmart Post s.r.l.;

VISTO il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito “Agcm”), reso ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287 del 1990, in data 12 giugno 2018;

SENTITE Fulmine Group, Consorzio Arel, Nexive S.p.a. e Poste Italiane S.p.a.;

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	4
2	IL MARGIN SQUEEZE	4
3	QUADRO NORMATIVO.....	7
4	LA REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE DI POSTE ITALIANE	9
4.1	La proposta metodologica di Poste Italiane	9
4.1.1	<i>Ambito di applicazione</i>	10
4.1.2	<i>La formula del test.....</i>	11
4.1.3	<i>Il modello per la stima dei costi del concorrente efficiente</i>	12
4.1.4	<i>Aspetti procedurali</i>	16
4.2	Le valutazioni dell’Autorità sulla proposta metodologica di Poste Italiane....	17
4.2.1	<i>Le valutazioni dell’Autorità sull’ambito di applicazione</i>	17
4.2.2	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	18
4.2.3	<i>Le valutazioni conclusive dell’Autorità.....</i>	22
4.2.4	<i>Le valutazioni dell’Autorità sulla formula del test.....</i>	25
4.2.5	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	26
4.2.6	<i>Le valutazioni conclusive dell’Autorità.....</i>	28
4.2.7	<i>Le valutazioni dell’Autorità sul modello per la stima dei costi del concorrente efficiente</i>	33
4.2.8	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	34
4.2.9	<i>Le valutazioni conclusive dell’Autorità.....</i>	38
4.2.10	<i>Le valutazioni dell’Autorità sugli aspetti procedurali</i>	40
4.2.11	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	42
4.2.12	<i>Le valutazioni conclusive dell’Autorità.....</i>	42
4.2.13	<i>Le valutazioni dell’Autorità sui rimedi regolamentari.....</i>	43
4.2.14	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	44
4.2.15	<i>Le valutazioni conclusive dell’Autorità.....</i>	44
4.2.16	<i>Il parere dell’Agcm</i>	45
	ALLEGATO 1.....	47



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1 INTRODUZIONE

1. L'Autorità (di seguito anche "Agcom"), con la delibera n. 384/17/CONS, ha deciso di sottoporre ad un *test* di replicabilità le offerte di Poste Italiane (di seguito "PI") di servizi di recapito di invii multipli di posta ordinaria rivolte ai grandi clienti privati, o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica, di valore superiore ai 500 mila euro.¹ Il *test* è finalizzato ad assicurare il rispetto del principio di non discriminazione ed il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini ("*margin squeeze*"); il *test* deve, dunque, valutare se un concorrente, che per offrire servizi ai propri clienti finali deve avvalersi della rete di PI, sia in grado di replicare le offerte proposte da quest'ultima.

2. Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della delibera, PI ha proposto all'Autorità un documento contenente i parametri e gli *inputs* relativi alle offerte da sottoporre a *test*. Per ottemperare alla disposizione citata, la proposta di PI deve essere coerente con l'approccio metodologico indicato dall'Autorità ai paragrafi V.128 -129 della delibera. L'Autorità, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, definisce il *test* di replicabilità e approva i criteri per la sua conduzione entro 60 giorni dalla ricezione della proposta di PI, previa consultazione pubblica.

3. Con il procedimento in oggetto si sottopone a consultazione pubblica la proposta metodologica per la conduzione del *test* di prezzo ai sensi dell'art. 4 della delibera n. 384/17/CONS.

4. Nei paragrafi che seguono, dopo un inquadramento teorico del fenomeno del *margin squeeze* sotto il profilo sia economico sia giuridico, ed una breve sintesi della normativa di riferimento, si descrive la proposta metodologica di Poste Italiane con le valutazioni dell'Autorità.

2 IL MARGIN SQUEEZE

5. Nei mercati non perfettamente concorrenziali gli operatori dotati di un significativo potere di mercato possono adottare diversi comportamenti anti-competitivi volti ad ostacolare o ad escludere dal mercato i concorrenti, quali il *margin squeeze*, il trasferimento del potere di mercato da un mercato all'altro, la pratica di sussidi incrociati e la pratica di prezzi eccessivi e/o predatori.

6. Ciò che distingue il *margin squeeze* dagli altri comportamenti anticoncorrenziali citati è che quest'ultimo riguarda gli effetti prodotti dalla differenza tra il prezzo a monte (*up-stream*) e quello a valle (*down-stream*) di un determinato prodotto/servizio offerto da un'impresa dominante verticalmente integrata. Pertanto, l'obiettivo di un *test* di *margin squeeze* non è quello di verificare la correttezza intrinseca di un particolare prezzo, a monte o a valle (ad esempio di valutare se i prezzi praticati dall'*incumbent* siano eccessivi,

¹ Si veda la delibera n. 384/17/CONS relativa al "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di poste italiane*".



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

discriminatori o predatori di per sé), quanto piuttosto di valutare l'effetto della combinazione di questi due prezzi per i concorrenti.

7. Nonostante permangano alcune divergenze tra gli studiosi circa la corretta definizione del fenomeno, vi è ormai un consenso generalizzato sul fatto che, affinché il *margin squeeze* sia una strategia razionale, devono sussistere le seguenti condizioni: i) l'impresa che presumibilmente pratica il *margin squeeze* deve essere integrata verticalmente (o comunque deve controllare un *input* a monte); ii) l'impresa deve detenere un significativo potere di mercato nel mercato a monte; iii) l'*input* fornito ai concorrenti deve in un certo senso essere "essenziale"; iv) l'impresa deve essere attiva nel mercato a valle, che non deve essere effettivamente competitivo.

8. Un'impresa integrata verticalmente può perseguire tre strategie principali di *margin squeeze*:

i) aumentare il prezzo degli *input* ad un livello tale che i concorrenti non sono in grado di conseguire un profitto nel mercato a valle;

ii) vendere sottocosto nel mercato a valle, mantenendo un profitto attraverso la vendita dell'accesso a monte;

iii) aumentare il prezzo a monte e abbassare il prezzo a valle per impedire ai concorrenti di raggiungere un margine positivo.

9. I *test* di *margin squeeze* sono utilizzati sia in ambito antitrust,² sia in ambito regolamentare. Nel primo caso il *test* è volto a valutare *ex-post* una presunta condotta abusiva posta in essere da un'impresa dominante verticalmente integrata, nel secondo caso il *test* è volto ad assicurare *ex-ante* che l'impresa dominante, in un'ottica prospettica, non ostacoli o escluda dal mercato i concorrenti.

10. Per quanto riguarda l'ambito regolamentare, un valido riferimento per l'inquadramento teorico del fenomeno è rappresentato da una comunicazione della Commissione Europea del 1998 relativa al settore delle comunicazioni elettroniche. In tale documento, la CE annovera il fenomeno della "compressione dei prezzi" tra i casi di abuso escludente riscontrabili nel settore ed illustra un *test* per una sua verifica.³

² Si veda, ad esempio la Comunicazione della CE del 2009, recante gli "Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti" (C(2009)864), che traccia i criteri metodologici per la definizione di criteri per la valutazione della natura escludente delle strategie di pricing che un'impresa dominante può porre in essere. Il documento propone due tipologie di *test*, uno volto alla verifica della predatorietà del prezzo *retail* praticato dall'impresa dominante ed uno volto alla verifica del *margin squeeze* imposto al concorrente efficiente mediante la fissazione di prezzi *retail* e *wholesale* che non consentono di operare in modo redditizio.

³ CE, "Comunicazione della Commissione Europea sull'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi in materia di accesso nel settore delle telecomunicazioni", (98/C 265/02).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Successivamente, la CE, con la “Raccomandazione relativa all’applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga” del 2013, ha stabilito alcuni criteri per la conduzione di un “test di replicabilità economica” finalizzato a tutelare i concorrenti dal rischio di fenomeni di *margin squeeze* in un contesto in cui all’operatore dominante è riconosciuta una certa libertà per la definizione dei prezzi all’ingrosso (al fine di stimolare gli investimenti in reti di nuova generazione ultra broadband).⁴ Infine, il BEREC ha suggerito elementi di analisi per la definizione e la conduzione dei *test* con le “Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests)” del 2014 e, ancora prima, con il Report sull’applicazione del *test* alle offerte in *bundle*.⁵

11. La maggior parte dei paesi europei ha introdotto un *margin squeeze test* allo scopo di: *i*) evitare che l’operatore *incumbent* sfrutti il potere economico detenuto nel mercato a monte per un’azione di *leveraging* nel mercato a valle; *ii*) prevenire la discriminazione di prezzo tra tariffe *wholesale* praticate ai concorrenti che acquistano accesso e prezzi interni applicati alle proprie divisioni interne; *iii*) garantire o stimolare la concorrenza assicurando la replicabilità da parte dei concorrenti delle offerte al dettaglio dell’*incumbent*.⁶ La stessa Agcom conduce un *test* di replicabilità sulle offerte *retail* di Telecom Italia per garantire il rispetto dell’obbligo di non discriminazione imposto in capo all’operatore e, in particolare, della parità di trattamento interna-esterna nella fornitura dei servizi *wholesale* secondo cui le tariffe di accesso ai servizi all’ingrosso non possono essere più alte dei “prezzi interni” (prezzi di trasferimento interni, cioè le tariffe che pagano figurativamente le divisioni interne).⁷

⁴ (2013/466/UE). La Raccomandazione consente la rimozione dell’obbligo di controllo dei prezzi per i servizi all’ingrosso attivi su NGA, qualora siano soddisfatte alcune condizioni regolamentari: tra queste, vi è l’introduzione di un test di replicabilità economica. I parametri per la definizione del test sono specificati nell’Allegato II della medesima Raccomandazione.

⁵ Il BEREC è l’organismo dei regolatori europei dei mercati delle comunicazioni elettroniche. Cfr. BEREC, “Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests)”, dicembre 2014, BoR (14) 190. ERG, “Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles”, marzo 2009, ERG (09) 07.

⁶ BEREC, “Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests)”, 2014, pag. 17. Il BEREC riporta che 21 NRAs dei seguenti Stati Membri conducono un *test* di *margin squeeze*: Belgio, Austria, Danimarca, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia e UK. (fonte: Cullen, dati aggiornati al dicembre 2017. I dati si riferiscono a test di tipo “*margin squeeze test*” o “*economic replicability test*”).

⁷ I criteri per la conduzione dei *test* sono stati definiti con delibera n. 584/16/CONS, e sono contenuti nell’Allegato A. La base giuridica per la conduzione dei *test* di prezzo sulle offerte *retail* di Telecom Italia è costituita dall’imposizione di un obbligo di non discriminazione in capo ad essa per l’offerta dei servizi *wholesale* (si veda ad esempio la delibera n. 623/15/CONS per i servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

12. A differenza del settore delle comunicazioni elettroniche, nel settore postale solo il regolatore inglese Ofcom ha adottato finora un *test*, di tipo *price squeeze*.⁸ Al riguardo, si osserva che in UK non esiste una concorrenza infrastrutturale, ma una concorrenza di tipo “*access based*”, per cui i nuovi entranti hanno replicato esclusivamente le attività di tipo *upstream* cioè quelle di raccolta, trasporto e lavorazione degli invii postali svolte a monte dell’*Inward Mail centre* (corrispondente al centro di meccanizzazione per lo smistamento in partenza).⁹ Ciò rende il *test* di Ofcom poco esemplificativo ai fini del presente procedimento in quanto, a differenza del modello inglese, il *test* che dovrà essere predisposto per il mercato postale italiano dovrà tener conto del fatto che i concorrenti di PI sono in grado di replicare le attività *downstream*, cioè le attività di recapito, seppure con livelli di copertura della rete e di efficienza dei costi *downstream* differenziati tra loro e rispetto a PI.

3 QUADRO NORMATIVO

13. Le tre direttive postali non contengono norme specifiche in materia di accesso ma indicano chiaramente i principi su cui dovrà fondarsi l’agire delle istituzioni europee e nazionali, cui spetta il compito di adottare, se necessario, tali norme.¹⁰ In particolare, l’art. 11 della direttiva n. 97/67/CE assegna al Parlamento ed al Consiglio la facoltà di adottare misure di armonizzazione atte a garantire agli utenti, al fornitore o ai fornitori del servizio postale l’accesso alla rete postale in condizioni di trasparenza e non discriminazione, mentre l’art. 11 bis, riconosce agli stati membri la facoltà di adottare misure atte a garantire l’accesso alla rete postale a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie.

14. Il d.lgs. n. 261/1999, che ha recepito le direttive postali nell’ordinamento nazionale, contiene un’unica disposizione sull’accesso, all’art. 2, comma 4, lett. d), che

⁸ BEREC, cit., pag. 16; Cullen, “*Cross country analysis*”, novembre 2017; ERGP, “*Report on costing access to the postal network, services and elements of infrastructure*”, 2017. In UK, il fornitore del servizio universale, Royal Mail, ha l’obbligo di dare accesso alla propria rete per la fornitura di servizi di recapito di invii postali con consegna prevista entro 2 giorni o oltre a condizioni eque e ragionevoli; inoltre, ha l’obbligo di assicurare che i prezzi dei servizi forniti a valle e a monte non determinino un *price squeeze* per i concorrenti. Più precisamente, secondo quanto stabilito dall’USP Access Condition, Royal Mail è tenuta ad assicurare, su base annuale, la sussistenza di: *i*) un margine minimo tra i prezzi al dettaglio e le tariffe all’ingrosso dei servizi di accesso relativi per un determinato paniere di servizi *retail* di recapito di invii multipli ordinari; *ii*) un margine minimo tra il prezzo al dettaglio e la tariffa di accesso per ogni singolo contratto. Tali condizioni risultano verificate, rispettivamente, se: *i*) il ricavo *upstream* del paniere di servizi considerato non sia inferiore ai costi *upstream* (costi pieni al netto degli *overheads*, calcolati con metodo Fully Allocated Cost - FAC); *ii*) per ciascun singolo contratto, il ricavo *upstream* sia maggiore o uguale al 50% del costo *upstream* (*proxy* del costo incrementale). Cfr. Ofcom, “*USP Access Condition*”, paragrafo 6. Per maggiori dettagli sulla regolamentazione postale in UK si veda Ofcom, “*Review of the Regulation of Royal Mail*” del 1 marzo 2017.

⁹ Per maggiori dettagli si veda il benchmark europeo riportato nell’Allegato 1 alla Delibera n. 384/17/CONS.

¹⁰ Direttiva n. 97/67/CE, “*prima direttiva postale*”, come modificata dalle direttive nn. 2002/39/CE, “*seconda direttiva postale*” e 2008/6/CE, “*terza direttiva postale*”.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

affida all'Autorità di regolazione del settore postale il potere 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.¹¹

15. Con la delibera n. 728/13/CONS Agcom ha imposto a PI l'obbligo di negoziare l'accesso alla propria rete postale a condizioni eque e ragionevoli e, successivamente, con la delibera n. 384/17/CONS ha rivisto le condizioni di accesso alla rete di PI. In particolare, con quest'ultima delibera l'Autorità ha confermato l'obbligo per PI di negoziare condizioni di accesso eque e ragionevoli alla propria rete postale, seppur limitandolo ad un unico livello di rete (CMP). Per l'accesso alla rete nelle aree di recapito in cui è presente solo la rete di PI (c.d. "aree EU2"), la delibera ha previsto che la tariffa sia orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da PI, opportunamente efficientati. Tale tariffa potrà essere ulteriormente ridotta, ove l'operatore richieda accesso anche nelle altre aree di recapito (AM, CP e EU1) per volumi inferiori o equivalenti a quelli richiesti nelle aree EU2. Ulteriori disposizioni sono state adottate in materia di accesso agli elementi dell'infrastruttura di Poste Italiane. Inoltre, con la delibera n. 384/17/CONS, l'Autorità ha deciso di sottoporre ad un *test* di replicabilità le offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli di valore superiore a 500 mila euro e rivolte ai grandi clienti privati o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica. Secondo l'orientamento espresso nella delibera, il *test* deriva dalle specificità del mercato postale, vale a dire:

- 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 problema competitivo riscontrabile nelle aree EU2 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;

¹¹ La disciplina europea è stata trasposta nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, modificato dai decreti legislativi n. 384 del 2003 e n. 58 del 2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE e, da ultimo, dalla legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (c.d. "Legge di stabilità 2015").



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- 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.¹²

16. Secondo quanto previsto ai punti V.128-129 della delibera: *“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 ed i costi che lo stesso deve sostenere per avvalersi della rete di PI nelle aree in cui non è presente con rete proprietaria. 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.”*

4 LA REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE DI POSTE ITALIANE

4.1 La proposta metodologica di Poste Italiane

17. In data 20 novembre 2017, PI ha sottoposto all'Autorità la proposta metodologica relativa ai parametri e gli *inputs* del *test* per la valutazione della replicabilità delle offerte rivolte ai grandi clienti pubblici e privati, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS. La proposta concerne, in particolare, la valutazione della replicabilità dei servizi di recapito di invii multipli di corrispondenza ordinaria a data ed ora certa.

18. L'Autorità ha ritenuto che la proposta di PI non fosse conforme alle disposizioni della delibera n. 384/17/CONS, secondo cui il *test* di replicabilità riguarda le offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli (cfr. art. 4 comma 1), categoria quest'ultima che comprende sia i servizi di recapito di posta c.d. “indescritta”, tra cui i servizi di recapito a data e ora certa, sia i servizi di posta c.d. “descritta”.¹³ Pertanto, l'Autorità ha chiesto all'operatore di modificare la proposta ampliando il perimetro dei servizi sottoposti a *test*.

¹² Si veda la delibera n. 384/17/CONS, punto V.127.

¹³ Viene definita “posta indescritta” la corrispondenza che viene recapitata in cassetta domiciliare e “posta descritta” quella che viene recapitata nelle mani del destinatario o di persona delegata, in quanto richiede la certificazione della consegna tramite firma.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

19. In data 22 dicembre 2017 PI ha sottoposto all’Autorità la proposta rivista i cui dettagli sono illustrati nel seguito.¹⁴

4.1.1 Ambito di applicazione

20. PI propone di svolgere il *test* per le offerte formulate in ambito di gara e di richiesta di offerta (di seguito anche “RDO”) del valore annuo a base d’asta superiore a 500 mila euro, aventi ad oggetto i servizi di recapito di invii multipli riportati nel seguente elenco:

- a) posta descritta
 - invii multipli posta descritta proveniente da flusso di stampa;
 - invii multipli di posta descritta non proveniente da flusso di stampa;
 - avviso di ricevimento relativo ai prodotti di posta descritta *business*.

- b) posta indescritta
 - invii multipli di posta indescritta proveniente da flusso di stampa;
 - invii multipli di posta indescritta non proveniente da flusso di stampa.

21. In caso di offerte multi-prodotto, secondo PI, il *test* deve valutare la replicabilità complessiva delle offerte (e non la replicabilità dei singoli servizi *stand alone*).

22. I servizi non inclusi nell’elenco suindicato che potrebbero essere comunque inclusi nel perimetro dell’offerta (ad es. pacco, posta internazionale, reso, ecc.), secondo PI possono essere valorizzati nella voce relativa agli altri costi di gara (“*I_gara*”, nella formula del *test*), in considerazione dell’esiguità del valore (es. il reso) o dell’appartenenza a mercati competitivi (es. il pacco). Per la valorizzazione di tali servizi PI propone di fare riferimento ai dati di contabilità industriale, ovvero alle quotazioni ricevute da *partners* esterni a PI, ad esempio in occasione di partecipazioni a gara in RTI o subappalto con altre imprese.

23. Fermo restando quanto detto sull’ambito di applicazione del *test*, PI fa presente che vi sono casi particolari in cui gli operatori postali alternativi sono in grado di proporre offerte di valore inferiore alla soglia di replicabilità del *test* (es. aree ad alta densità abitativa). In questi casi, PI propone che, in alternativa al *test*, gli venga concessa la possibilità far riferimento ai costi effettivamente sostenuti dagli operatori in quelle aree, desumibili dalle offerte aggiudicate o presentate in passato (c.d. *benchmark* di mercato). PI ritiene che questa modalità alternativa dovrebbe essergli concessa anche in presenza di richiesta di offerte migliorative da parte del banditore. In ogni caso l’offerta deve: *i*) rispettare il principio generale di proporzionalità e *ii*) non scendere al di sotto degli *Average Avoidable Costs*, coincidenti con i costi specifici di gara. Secondo PI tali

¹⁴ In data 8 marzo 2018 PI ha formalizzato l’invio di alcuni dati già precedentemente comunicati della proposta e successivamente, nel corso di interlocuzioni dirette e mediante l’invio di documenti, ha fornito ulteriori chiarimenti.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

condizioni sarebbero in linea con quanto indicato dalla Commissione europea nel *Discussion Paper* del dicembre 2005 sugli abusi escludenti.

4.1.2 La formula del test

24. PI propone di utilizzare la seguente formula per il *test*:

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

Dove:

- O_R è l'offerta di PI, definita dalla formula seguente:

$$O_R = \sum_{\substack{a \in A \\ p \in P \\ c \in C}} p_{apc} Q_{apc}$$

- p_{apc} è il prezzo praticato da PI per un singolo invio nell'area a , relativo al porto di peso p , appartenente alla categoria c ;
- Q_{apc} è il volume atteso di invii nell'area a , relativo al porto di peso p , appartenente alla categoria c ;
- a è un elemento dell'insieme A che include le aree AM, CP ed EU (AM, CP ed EU1 nel caso dell'operatore concorrente);
- p è un elemento dell'insieme P che include i porti di peso;
- c è un elemento dell'insieme C che include i servizi di categoria descritta e indescritta, come elencati in precedenza (vedi *supra*, punto 20)
- R_{ac} è il costo unitario dei servizi svolti nell'area a appartenente alla categoria c che il concorrente è in grado di replicare attraverso l'utilizzo della propria infrastruttura logistica. Questo parametro è ottenuto dal modello di costo che sarà illustrato nel seguito; in considerazione della particolare concentrazione dei volumi nella prima fascia di peso il costo non è variabile in funzione del peso degli invii;
- Q_{ac}^R è il volume atteso degli invii diretti verso le aree a del servizio di categoria c coperti direttamente dal concorrente. Questo valore varia per ciascuna gara/riciesta di offerta ed è calcolato sulla base delle informazioni (es. elenco CAP di destinazione fornito dal cliente nell'ambito del RDO oppure stimato *ex ante* da PI sulla base dei dati disponibili). Il dato di copertura dei CAP delle reti dei concorrenti è ottenuto per differenza rispetto all'elenco CAP di cui all'Allegato 2 alla delibera 384/17/CONS;
- W_{pc} è il costo delle componenti non replicate dal concorrente per porto di peso p e per la sola categoria di posta indescritta (vedi *infra*, punto 25). Tale parametro è valorizzato secondo il prezzo praticato da PI agli operatori alternativi ai sensi dell'art. 1, comma 2, della delibera 384/17/CONS (tariffa *wholesale* di accesso), oppure, qualora non sia disponibile un valore di riferimento per le aree EU2 come appena definito, secondo il prezzo più basso tra quelli del servizio di recapito



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

offerto da PI all'operatore alternativo per il recapito nelle aree EU2. Per la posta indescritta non proveniente da flusso di stampa PI propone di utilizzare il listino vigente del servizio di posta ordinaria *pro* ("Posta4 Pro").

- Q_{pc}^W è il volume atteso degli invii diretti verso le aree non coperte direttamente dal concorrente (corrispondono alle aree classificate come "aree EU2" ai sensi della delibera n. 384/17/CONS); per il recapito in queste aree il concorrente affida gli invii a PI (c.d. "ripostalizzazione" degli invii).
- I_{gara} sono i costi specifici della commessa; qualora fossero (in tutto o in parte) comuni a più prodotti nell'ambito della medesima offerta, sono spalmati sull'intera offerta. Rientrano in tale componente il costo degli altri servizi a gara diversi da quelli di posta descritta e indescritta.

25. PI ritiene che gli operatori alternativi siano in grado di recapitare i prodotti di posta descritta su tutto il territoriale nazionale con rete proprietaria senza ricorrere alla ripostalizzazione e che, pertanto, un ipotetico concorrente efficiente si avvarrebbe della rete di PI, nelle aree c.d. "EU2", solo per il recapito della posta indescritta.

4.1.3 Il modello per la stima dei costi del concorrente efficiente

26. Per la stima dei costi dell'ipotetico concorrente efficiente (di seguito anche "concorrente") PI adotta un criterio "*bottom up*" per la valorizzazione delle attività svolte dal portalettere (che rappresentano la quota di costo preponderante nella catena del valore del servizio di recapito), ed uno "*top down*" per la valorizzazione di tutte le altre voci di costo attribuibili all'attività di recapito. La valutazione è effettuata in una prospettiva di lungo periodo ipotizzando che il concorrente, privo di obblighi di Servizio Universale (di seguito anche "SU"), scelga la combinazione di fattori produttivi che minimizza il costo di produzione.

27. Per la stima *bottom up* dei costi del recapito PI, pur seguendo un approccio di tipo "*Modified Scortched Node*", ipotizza che non vi sia alcun cambiamento all'attuale organizzazione della rete di recapito ma solo una differente frequenza di recapito. Infatti, a suo parere, un concorrente privo di vincoli di universalità potrebbe competere efficacemente sul mercato di riferimento con una frequenza di recapito di 2 giorni a settimana per le Aree AM e CP e di 1,5 giorni per le aree EU. Tale frequenza consentirebbe ai concorrenti di garantire uno SLA di J+5 al 100% per le aree AM e CP e uno SLA di J+5 al 90% e J+6 al 100% per le aree EU. Questi SLA, secondo PI, sarebbero in linea con le esigenze dei grandi clienti pubblici e privati e con gli SLA effettivamente offerti dai principali operatori alternativi.

28. L'ipotesi di una minore frequenza di recapito determina una maggiore efficienza della rete di recapito, in quanto la concentrazione dei volumi postali in un minor numero di giorni di recapito a settimana satura maggiormente la rete. Al ridursi dei giorni di consegna, infatti, aumenta sia la percentuale di utenti serviti, sia il numero medio di invii per utente; di conseguenza, i costi fissi del giro di recapito del portalettere (ad es. le percorrenze, il cui costo è insensibile ai volumi recapitati) si ripartiscono su un numero



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

maggiore di invii, riducendo il costo unitario del recapito. L'incremento di efficienza è maggiore per il recapito della posta indescritta, dal momento che il tempo di recapito è pressoché indipendente dai volumi di posta da consegnare (al civico e a ciascun utente domiciliato al civico): un maggiore volume di posta da consegnare comporta una riduzione del tempo – e, quindi, anche del costo – di consegna attribuibile a ciascun invio. Per la posta descritta l'effetto positivo della maggiore saturazione della rete è più limitato, in quanto, fatta eccezione per le percorrenze, il tempo di recapito varia in funzione dei volumi.

29. Il modello *bottom up*, quindi, stima il costo unitario del recapito di un invio di posta descritta e indescritta, nelle aree AM CP ed EU, sulla base del costo delle attività svolte dal portalettere e dei volumi medi di invii recapitati.

30. Per la stima dei volumi PI propone di far riferimento a quelli recapitati dalla propria rete, al netto delle componenti non compatibili con le ipotesi di variazione della frequenza di recapito. Più precisamente, PI propone di considerare i volumi di invii singoli e multipli recapitati nel 2016, ad esclusione degli invii aventi uno SLA di recapito J+1, vale a dire i prodotti di posta indescritta “Posta 1” (*retail* e pro e internazionale) e “Posta Contest 1”, e quello di posta descritta “Raccomandata 1”. Inoltre, ha escluso gli invii c.d. “*outbound*”, cioè con destinazione estera, ed i prodotti editoriali con SLA di consegna veloce, cioè principalmente i quotidiani.

31. Il costo delle attività necessarie al recapito dipende dal costo del lavoro del portalettere e dal tempo di lavorazione richiesto.

32. Il costo del portalettere è stato calcolato da PI a partire dal costo medio annuo di un suo portalettere, apportando alcune rettifiche in ragione del fatto che i vincoli di SU comportano un costo del lavoro per PI relativamente più alto rispetto ai suoi concorrenti. In particolare, secondo l'operatore sono da escludere le voci relative a: *i*) indennità da lavoro notturno, in quanto gli obiettivi di qualità del SU vincolano il fornitore (di seguito anche “FSU”) ad effettuare alcune fasi del processo produttivo postale nelle ore notturne; *ii*) indennità da flessibilità operativa, in quanto a causa degli obblighi di SU l'FSU deve predisporre dei meccanismi idonei a sopperire ad eventuali inconvenienti operativi quali, ad esempio, l'improvvisa assenza di un portalettere; *iii*) straordinari, in quanto necessari per garantire il rispetto degli obiettivi di qualità richiesti dal SU, anche a fronte di picchi di produzione o altre criticità operative. Assumendo un orario settimanale di 40 ore, in linea con quanto previsto dal contratto collettivo di lavoro adottato dalle imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali (Fise-Are),¹⁵ il costo orario del portalettere risulta pari a 14,8 euro.

33. Il tempo di lavorazione del portalettere è stato stimato da PI sulla base delle informazioni contenute nella “*Metodologia di calcolo della prestazione del portalettere*” (di seguito anche “*Metodologia*”), tenendo conto delle variazioni di volumi giornalieri

¹⁵ Sono stati, inoltre, ipotizzati 31 giorni di ferie/festività soppresse e 9 giorni di festività non coincidenti con la domenica all'anno.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

derivanti dalle ipotesi di riduzione della frequenza di recapito. La Metodologia, concordata con le organizzazioni sindacali, viene utilizzata da PI per la valutazione della congruità del carico di lavoro del personale addetto al recapito, tramite specifici parametri temporali per ciascuna attività svolta dal portalettere e tenendo conto delle caratteristiche strutturali delle zone di recapito.¹⁶ Le attività svolte dal portalettere sono raggruppabili in tre tipologie: *i*) lavoro preparatorio e finale, *ii*) consegna, *iii*) percorrenze. Nell'ambito delle prime due macro-attività sono distinte le attività effettuate per la posta indescritta e quelle effettuate per la posta descritta. Le zone di recapito sono classificate secondo tre parametri: *i*) indice di frequenza, *ii*) qualifica della zona e *iii*) classe della zona. Il primo parametro esprime la frequenza con la quale il portalettere tocca ciascun civico, mentre gli altri due esprimono, rispettivamente, la densità verticale ed orizzontale della zona.¹⁷ Maggiori dettagli sul modello *bottom up* sono riportati nell'allegato 1.

34. Per la stima degli altri costi operativi con criterio *top down* PI propone di utilizzare i costi propri, come riportati nella Contabilità regolatoria 2016 (l'ultima disponibile),¹⁸ relativi al complesso dei servizi considerati, opportunamente rettificati per tener conto dell'assenza di obblighi di SU ipotizzata e i relativi volumi annuali.

35. I costi della Contabilità regolatoria possono essere raggruppati in tre categorie: *i*) costi diretti; *ii*) costi operativi comuni; *iii*) altri costi comuni.¹⁹ PI ritiene che i costi diretti (es. costo noleggio terminali) siano da computare, almeno in linea teorica, interamente (si vedano le eccezioni rappresentate nel seguito ai punti 37 e 39) mentre i costi operativi comuni (relativi ad attività comuni quali ad esempio quelle di accettazione e rendicontazione, lavorazione interna, trasporto e recapito grandi clienti, effettuate nei centri rete postali e nelle strutture di recapito) solo per la quota parte non direttamente

¹⁶ Corrispondono alle aree territoriali servite dai portalettere, sono circa 30 mila.

¹⁷ Per maggiori dettagli si veda anche l'allegato IV alla delibera n. 298/17/CONS. Gli *inputs* di calcolo della prestazione del portalettere nella Metodologia si riferiscono alla zona di recapito del portalettere (es. qualifica della zona e classe della zona, percorrenze) o al CD (es. indice di frequenza), mentre il modello di PI si basa sulle aree di recapito (AM, CP e EU1), pertanto, per utilizzare i parametri della Metodologia per calcolare i costi del recapito per area, PI ha aggregato i dati della Metodologia per area di recapito secondo il criterio del CD di appartenenza e della qualifica del CD.

¹⁸ Nella separazione contabile di PI i costi vengono allocati ai servizi, conformemente alle disposizioni delle Direttive europee in materia postale (97/67/CE e successive modifiche e integrazioni), con la metodologia "Activity Based Costing" (ABC). Tale metodologia prevede, per i costi operativi comuni, la allocazione dei costi delle risorse utilizzate alle attività richieste dal processo produttivo tramite specifici *driver* di assorbimento denominati "resource driver" (il *driver* misura la quantità di risorse utilizzata da ciascuna attività in base ad una approfondita analisi dei processi) e, successivamente, la allocazione dei costi delle attività ai diversi servizi attraverso appositi "activity driver" (il *driver* misura l'assorbimento delle attività da parte dei servizi principalmente tramite i fattori tempo unitario e volumi).

¹⁹ I "costi diretti" sono costituiti prevalentemente da costi esterni direttamente riconducibili ai singoli servizi, i "costi operativi comuni" sono relativi ad attività necessarie a più servizi, gli "altri costi comuni" sono relativi ad attività necessarie a tutti i servizi (es. costi delle strutture di *staff* che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore delegato, quali ad esempio le direzioni centrali Finanza, amministrazione e controllo, Affari legali e societari, etc.).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

riconducibile agli obblighi di SU, cioè al 50%, in coerenza con le risultanze del procedimento antitrust A413 e della connessa giurisprudenza amministrativa;²⁰ infine, PI ritiene che gli altri costi comuni non debbano essere presi in considerazione in quanto non evitabili.

36. Inoltre, PI ritiene che le voci di costo (sia costi diretti sia costi operativi comuni) strettamente legate dalla frequenza di consegna debbano essere rettificata per tener conto della minore frequenza di recapito ipotizzata. Si tratta, in particolare, delle voci di costo relative al noleggio dei terminali dei portalettere (costo diretto), ai c.d. “viaggetti” (costo operativo comune) e ai mezzi di trasporto per il recapito del portalettere. Nel primo caso, PI considera che, poiché ciascun portalettere è dotato di un terminale, il numero di terminali necessario sia direttamente proporzionale al numero di portalettere operativi per ciascun giorno; dal momento che il numero di portalettere giornaliero è proporzionale alla frequenza di recapito, tale costo deve essere preso in considerazione per il 40% del suo valore per le aree AM e CP ed il 30% per le aree EU.²¹ L’attività c.d. “viaggetti” consiste nel rifornimento delle cassette di servizio poste lungo il percorso del portalettere; poiché il rifornimento viene effettuato solo nei giorni in cui viene effettuato il recapito, PI ha considerato il costo per il 40% del suo valore per le aree AM e CP ed il 30% per le aree EU e non è prevista per la posta descritta. Infine, secondo PI il fabbisogno di mezzi di trasporto è proporzionale al numero di giorni di recapito ipotizzato per cui anche in questo caso il costo deve essere considerato per il 40% del suo valore per le aree AM e CP ed il 30% per le aree EU.

37. Secondo PI anche i costi di trasporto devono essere presi in considerazione solo per il 50% del valore in quanto il trasporto nazionale viene utilizzato sostanzialmente per tutti i servizi postali, ed è fortemente correlato alla fornitura del SU, dal momento che la frequenza dei collegamenti ed il disegno della rete sono funzionali al rispetto degli obiettivi di qualità propri dei servizi postali universali.

38. PI utilizza la metodologia appena descritta (*bottom-up* e *top-down*) anche per la stima del costo dell’avviso di ricevimento, un servizio accessorio della posta descritta che consente al mittente di ricevere una cartolina firmata dal destinatario come attestazione dell’avvenuta consegna. Si tratta, in particolare, di un servizio di posta indescritta il cui destinatario è il mittente degli invii di posta descritta per i quali viene richiesto il servizio di recapito “AR” (andata e ritorno), ovvero, nel caso delle offerte oggetto del *test* di replicabilità, un grande cliente *business*. PI osserva che la modalità di recapito dell’AR

²⁰ Secondo PI, tali strutture risentono, come diretta conseguenza degli obblighi di servizio universale, di un sovradimensionamento delle risorse utilizzate, e quindi dei costi, rispetto al livello effettivo della domanda. Tale sovradimensionamento giustifica la riduzione dei costi nell’ipotesi di assenza dei vincoli di SU. Secondo PI, inoltre, si tratta di una scelta prudenziale in quanto il Consiglio di Stato, nella sentenza di annullamento del provvedimento dell’AGCM A413 (n. 02302/2014), ha ritenuto che la quota di costo non evitabile fosse superiore al 50%.

²¹ Tali percentuali corrispondono al rapporto percentuale dei giorni di consegna ipotizzati sul totale di quelli attuali di PI, cioè 2/5 per le aree AM e CP e 1,5/5 per le aree EU.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

differisce significativamente rispetto al recapito postale tradizionale, caratterizzandosi per la concentrazione di un gran numero di invii diretti ad un unico destinatario. Spesso, inoltre, i clienti richiedono specificamente l'aggregazione di tutti gli AR ricevuti in un limitato numero di consegne e/o il recapito degli stessi in formato digitale.

39. In considerazione delle caratteristiche descritte, PI propone di considerare come valore del costo unitario *bottom-up* del servizio AR un decimo del rispettivo costo medio *bottom-up* dell'indescritta,²² assumendo che, trattandosi di recapito massivo a grandi clienti, ogni consegna si caratterizzi per un numero di AR pari ad almeno 10 volte il numero medio di invii destinato ad un singolo utente.

40. Ai costi del recapito calcolati con la metodologia finora descritta PI propone di aggiungere un margine di remunerazione del capitale pari almeno al 2%, da modulare in funzione del contesto competitivo; secondo l'operatore, il margine proposto è conservativo rispetto al valore medio di mercato.

41. Si osserva, infine, che nell'ambito degli invii multipli di posta indescritta e descritta PI ha distinto la corrispondenza proveniente da flusso di stampa e quella c.d. "autoprodotta". Questa seconda tipologia di invii si caratterizza per il fatto che l'indirizzo del destinatario è scritto a mano, quindi, mancando i requisiti di meccanizzabilità e pre-lavorazione, necessita di specifiche lavorazioni manuali aggiuntive, quale ad esempio la videocodifica. Per tener conto delle maggiori lavorazioni richieste, il modello di PI prevede, per tale tipologia di invii, un costo aggiuntivo rispetto a quello relativo agli invii meccanizzabili e prelaborati.

42. Il maggior costo della posta non proveniente da flusso di stampa, corrispondente al differenziale di costo unitario, per le attività di accettazione, smistamento manuale e videocodifica, tra un processo produttivo che prevede la meccanizzabilità e la prelaborazione degli invii ed uno che invece non prevede tali requisiti, è stato calcolato con criterio *top down* ed efficientato tramite l'applicazione di *drivers* pari a 0,5 conformemente alle ipotesi del modello *top down*. Secondo PI, il differenziale di costo è pari a [omissis] euro per la posta indescritta e [omissis] euro per la posta descritta.

4.1.4 Aspetti procedurali

43. PI propone di comunicare all'Autorità, con cadenza semestrale, l'elenco delle gare pubbliche e delle RDO, unitamente alle informazioni necessarie per permettere all'Autorità di svolgere verifiche puntuali.

44. In caso di ricorso al *benchmarking*, PI si impegna a comunicare all'Autorità la documentazione comprovante l'esistenza sul mercato di offerte di *competitors* e/o le specificità della commessa che giustificano l'offerta di un valore inferiore a quello risultante dal suddetto modello di costo.

²² Costo non ponderato con quello del recapito a casellisti/fermo posta in quanto la modalità non è compatibile con la tipologia di clientela.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

4.2 Le valutazioni dell'Autorità sulla proposta metodologica di Poste Italiane

4.2.1 Le valutazioni dell'Autorità sull'ambito di applicazione

45. L'Autorità condivide l'ipotesi di PI di svolgere il *test* per le offerte di valore annuo a base d'asta superiore a 500 mila euro. In effetti, la delibera n. 384/17/CONS non specifica se il valore di riferimento (500 mila euro) si riferisca alla base d'asta o al valore di aggiudicazione della gara. Tuttavia, considerato che la base d'asta è il criterio prevalente in base al quale gli operatori decidono se formulare un'offerta per una gara o un RDO, l'Autorità ritiene che sia un riferimento adeguato. D'altro canto, se si utilizzasse il valore di aggiudicazione, il numero delle offerte sottoposte a verifica sarebbe notevolmente più ristretto, in quanto il valore di aggiudicazione è di norma inferiore alla base d'asta. Si osserva, inoltre, che dai dati a disposizione dell'Autorità risulta che le gare il cui valore di base d'asta supera la soglia minima di 500 mila euro rappresentano il 90% del totale in termini di valore.²³

46. Nonostante l'art. 4 comma 1 della delibera n. 384/17/CONS si riferisca alle offerte formulate per le gare ad evidenza pubblica o alle RDO, l'Autorità ritiene che il *test* si debba svolgere solo per le offerte effettivamente aggiudicate da PI.

47. Riguardo la proposta di PI di sottoporre a *test* i servizi di invii multipli di posta descritta e indescritta e di valutare la replicabilità complessiva delle offerte di recapito postale multi-prodotto, si osserva quanto segue.

48. I bandi di gara e le RDO possono avere ad oggetto sia servizi di recapito postale sia servizi accessori e/o aggiuntivi non di recapito, quali ad esempio attività di consolidamento, rendicontazione, conservazione delle ricevute e servizio di *pick up*. Di norma questi ultimi, sono raggruppati in un lotto di gara distinto. Quando sono messi a gara insieme ai servizi di recapito (cioè quando l'oggetto della gara o di un lotto di gara è un *mix* di servizi postali e non), essi costituiscono una parte residuale del valore della gara: secondo i dati a disposizione dell'Autorità i servizi di recapito rappresentano oltre il 90% del valore a base d'asta. Inoltre, i servizi postali oggetto di gara/RDO possono essere di diverso tipo (es. posta ordinaria, raccomandata, assicurata, internazionale); tuttavia, di solito i servizi di recapito nazionale di posta descritta e indescritta rappresentano oltre il 99% dei volumi oggetto della gara/RDO. L'Autorità ritiene che, nel caso di offerte aventi ad oggetto servizi di recapito e non, debbano essere sottoposte a *test* le offerte in cui i servizi di recapito rappresentano almeno il 90% del valore a base d'asta.

49. In linea con l'orientamento espresso nella delibera n. 384/17/CONS (cfr. punto V.127), l'Autorità condivide l'ipotesi di valutare la replicabilità complessiva delle offerte di recapito postale multi-prodotto sia sotto il profilo geografico sia sotto il profilo merceologico. Riguardo questo ultimo punto si osserva se il *test* fosse condotto solo su una parte dei servizi, non sarebbe in grado di rilevare la natura anti-competitiva

²³ Valore calcolato prendendo in considerazione le gare ad evidenza pubblica per la fornitura di servizi di recapito postale aggiudicate nel periodo 2013-2016.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dell'offerta. Considerata l'esiguità del valore degli altri servizi di recapito (es. posta internazionale e assicurata) e degli eventuali servizi non di recapito inclusi nell'offerta (es. servizio di *pick-up*), si condivide la proposta di PI di includerli nella voce relativa agli altri costi di gara. Relativamente alla valorizzazione di tali servizi, l'Autorità condivide la proposta di PI di fare riferimento ai dati di contabilità industriale.

50. Riguardo alla proposta di PI di non condurre il *test* nei casi in cui gli operatori postali alternativi siano in grado di proporre offerte di valore inferiore alla soglia di replicabilità individuata dal *test*, l'Autorità ritiene che il *test* debba essere condotto su tutte le offerte che rientrano nell'ambito di applicazione; tuttavia l'Autorità ritiene che il *benchmark* di mercato possa rientrare tra le eventuali ulteriori informazioni che PI trasmette all'Autorità nell'ambito dell'istruttoria finalizzata alla valutazione della replicabilità di una particolare offerta, (cfr. *infra*, le valutazioni dell'Autorità sugli aspetti procedurali).

Domanda 1): Si condivide l'orientamento dell'Autorità relativamente all'ambito di applicazione del test, in particolare:

- di sottoporre a test di replicabilità le offerte aggiudicate da PI in ambito di gara e di RDO aventi ad oggetto il recapito di invii multipli, del valore annuo a base d'asta superiore a 500 mila euro;
- di sottoporre a test i servizi di invii multipli di posta descritta e indescritta, includendo il valore degli altri eventuali servizi inclusi nell'offerta nella voce relativa agli altri costi di gara.

4.2.2 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.1. Per quanto riguarda la tipologia di soglia per la conduzione del *test*, PI evidenzia che per alcune procedure (ad esempio per le gare indette da soggetti privati) non esiste indicazione del valore di gara ma unicamente dell'importo finale di aggiudicazione. In tal caso, dunque, PI ritiene ragionevole considerare come valore di riferimento il valore annuo di aggiudicazione.

O.2. Con riferimento alla proposta di svolgere il *test* sull'offerta complessiva, PI condivide l'orientamento dell'Autorità ma osserva che vi è la possibilità che un grande cliente che ha richiesto un'offerta nazionale assegni poi la commessa in parti, o su base regionale (limitata ad es. ad alcune regioni) o su base merceologica (assegnando ad es. un unico prodotto e non tutti quelli messi a gara). Secondo PI anche in questi casi la verifica di replicabilità dell'offerta deve essere effettuata sul complesso dell'offerta e non sulla quota parte di offerta effettivamente aggiudicata. Analogamente, PI ritiene che nel caso in cui l'offerta presentata sia a scaglioni "progressivi", il prezzo da sottoporre a *test* debba essere quello effettivamente pagato dal cliente, ossia il prezzo medio dei singoli scaglioni ponderato sulla base dei volumi ricadenti in ciascuno scaglione.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.3. Inoltre, PI chiede di specificare la tipologia di servizi che rientrano nella categoria degli “altri servizi”, valorizzati nella voce di costo relativa agli altri costi di gara (I_{gara}), al fine di evitare che alcuni servizi, quali ad esempio la rendicontazione ed il consolidamento, già inclusi nei costi del recapito, siano valorizzati anche negli altri costi di gara (c.d. “*double counting*”). Quanto alla valorizzazione degli altri servizi, PI ritiene che si debba fare riferimento al principio dell’orientamento “*ai costi di PI, opportunamente rettificati per tenere conto dell’assenza di obblighi di servizio universale*” riportato nella delibera n. 384/17/CONS. Tutto ciò considerato PI formula alcune proposte per la valorizzazione di quelli che devono essere considerati altri servizi:

- **posta assicurata:** considerate le similitudini esistenti tra il prodotto in esame e la posta descritta, utilizzare il medesimo costo già comunicato all’Autorità per la posta descritta a cui va aggiunto l’intero costo dell’assicurazione, stimabile in circa 0,80€ per invio (per tutti i porti di peso). Tale valore è calcolato come differenza tra il prezzo *retail* dei prodotti Assicurata e Raccomandata di Poste Italiane per un valore assicurato pari a 50€;
- **posta internazionale:** considerate le similitudini esistenti - per la tratta nazionale - tra il prodotto in esame e quelli in target, considerare, per la parte *top down*, il medesimo costo già comunicato all’Autorità per la posta descritta ed indescritta a cui va aggiunto, per la parte *bottom up*, il costo pieno delle “spese terminali”, del trasporto internazionale e dell’*handling* aeroportuale, ossia i costi specifici della posta internazionale. Per quanto attiene alle “spese terminali”, trattandosi di costi esterni, sarà cura di PI fornire all’Autorità il dettaglio delle spese sostenute di volta in volta per il recapito nel Paese di destinazione;
- **reso mittente:** far riferimento al prezzo *retail* delle offerte *standard* e pari a 0,21€ a pezzo reso,
- **pacchi:** trattandosi di un servizio residuale, che necessita di una specifica catena logistica, ai fini dell’economia del processo, utilizzare un *benchmark* di mercato, opportunamente documentato.

In alternativa, PI propone di utilizzare un *benchmark* per tutti gli “altri servizi” suelencati e, qualora il *benchmark* non fosse immediatamente disponibile, di utilizzare il minore tra il prezzo *retail* ed il corrispondente costo da contabilità di PI, ridotti del 50% per tener conto degli extra costi generati dagli obblighi di servizio universale. Infine, nel caso in cui venga confermato l’orientamento sottoposto a consultazione, PI propone di fare riferimento ai soli costi diretti ed operativi comuni addebitati allo specifico prodotto nell’ambito della separazione contabile.

O.4. Sempre con riferimento alla valorizzazione degli “altri costi”, PI porta all’attenzione dell’Autorità ulteriori fattispecie non contemplate nel documento di consultazione: *i*) nel caso di partecipazione alle gare in raggruppamento temporaneo



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

di impresa (RTI), PI ritiene che la verifica di replicabilità debba essere condotta sulla parte rimanente dell'offerta una volta scorporata la parte di attività svolta dal soggetto terzo, che sarà pari alla quotazione ricevuta da PI da parte del soggetto aderente alla RTI (resta inteso che, in questi casi, la parte scorporata non verrà considerata ai fini del calcolo della soglia sopra richiamata del 90%); *ii*) per i servizi continuativi svolti da terzi di cui PI si avvale in forza di contratti separati e preesistenti (quale ad es. il servizio di conservazione sostitutiva a norma) PI ritiene che la componente di servizio svolta dal soggetto terzo debba essere imputata ad I_{gara} e che, ai fini della stima di tale componente, debba essere considerata l'apposita quotazione presente nel contratto in essere tra le parti; *iii*) nel caso in cui il costo degli altri servizi sia frutto di una valutazione *ad hoc* interna a PI (ciò accade nei casi in cui il cliente richieda un servizio o parte di un servizio che PI non offre regolarmente o non è mappato nei sistemi di separazione contabile), sarà cura di PI fornire, oltre alla logiche ed alla metodologia di calcolo del relativo costo, ogni altra informazione utile all'Autorità ai fini della propria attività di verifica.

O.5. Infine, riguardo il *benchmark*, PI propone quanto segue:

- per “offerta particolarmente aggressiva” si intenda l’offerta dei concorrenti sistematicamente inferiore al *floor* di costo replicabile come determinato dal *test* che verrà adottato in esito al presente procedimento;
- per l’offerta “sistematicamente” inferiore al costo replicabile si intenda “l’offerta particolarmente aggressiva” che si ripete per almeno 2 anni in una determinata zona;
- si intenda che “le offerte particolarmente aggressive” siano concentrate in aree geografiche omogenee, ossia in ambito regionale e/o con una percentuale di distribuzione degli invii in area AM o CP o EU superiori all’80%;
- per *Average Avoidable Costs* (AAC) si intenda la somma dei costi in I_{gara} e dei costi della parte *bottom up* del modello di costo replicabile come approvato in esito del procedimento in esame;
- in ogni caso il prezzo offerto da PI non possa mai essere inferiore al prezzo osservato dai concorrenti (qualora questo sia più elevato degli AAC).

O.6. Fulmine e Nexive osservano che il *test* proposto da Agcom si riferisce ad un *bundle* di servizi postali, costituito da servizi di recapito di invii multipli diretti verso differenti aree di destinazione (AM, CP ed EU), tra cui vi sono sia aree coperte, sia aree non coperte dagli operatori alternativi. Gli operatori ritengono che il *test* vada condotto anche per singola direttrice, integrando cioè la verifica sull'intero *bundle* con un *test* c.d. “*stand alone*” condotto sui servizi di recapito destinati alle aree non coperte. Secondo gli operatori la proposta di Agcom sarebbe in contrasto con la prassi delle Autorità di regolamentazione europee nei settori delle comunicazioni elettroniche, tra cui la stessa Agcom, e postale (Ofcom). Inoltre, gli operatori



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sostengono che l'efficacia del *test* in assenza di una tariffa *wholesale* regolamentata sia limitata.

O.7. Fulmine e Nexive osservano che tra la posta descritta e quella indescritta vi è una differenza di processo, rilevante sia nella fase di accettazione sia in quella recapito, e quindi di costo, così come vi è una differenziazione di processi di lavorazione, e dunque di costi di produzione, per la posta proveniente o meno da flusso di stampa.

O.8. Anche Assopostale ritiene che il *test* debba essere condotto non sul complesso del mercato nazionale, ma per direttrice di destinazione (AM, CP, EU1 ed EU2) e per tipologia di servizio con criterio "*stand alone*", in quanto a suo avviso nelle gare a evidenza pubblica e negli RDO l'estensione della rete di recapito degli operatori alternativi (di seguito anche "OA") è diversa ed, inoltre, non si può utilizzare lo stesso indice di estensione della rete di recapito degli OA per tutte le fattispecie di offerta.

O.9. Infine, l'associazione ritiene che il *test* debba includere solo i servizi per i quali il recapito nelle aree EU2 rappresenta un elemento essenziale, pertanto il *test* non dovrebbe essere condotto sui servizi di posta descritta, e relative attività accessorie, in quanto ad oggi non si è rilevato alcun problema concorrenziale.

O.10. In merito al valore della soglia, Fulmine e Nexive ritengono sia più corretto sottomettere a *test* di replicabilità le gare che abbiano un valore complessivo (e non annuo) di 500 mila euro; inoltre, a loro parere il valore della base d'asta per la soglia andrebbe rivisto al ribasso, differenziandolo per volumi significativi per singola tipologia di prodotto (ad esempio, 1 ml buste/anno per la posta indescritta e 100.000 buste/anno per la posta descritta).

O.11. Assopostale ritiene che, nel caso di gare ad evidenza pubblica, il prezzo di aggiudicazione sia più appropriato di quello a base d'asta (vedi sentenza del Consiglio di Stato caso "Italposte Radio Recapiti contro AMA") in quanto la base d'asta, come mostra la sentenza citata, può essere artificialmente gonfiata, e quindi non essere rappresentativa della dimensione del mercato reale.

O.12. Smmartpost ritiene che il *test* debba essere esteso anche alle offerte di valore inferiore ai 500 mila euro annui e che il costo degli altri servizi a gara debba essere trattato separatamente in quanto non assimilabile al recapito.

O.13. Alle osservazioni sull'ambito di applicazione del *test* va ricondotta la proposta di Fulmine e Nexive di sottoporre al *test* tutte le offerte formulate da PI (quindi non solo quelle aggiudicate), formulata in risposta alla domanda n. 4. Secondo gli operatori infatti, anche nei casi in cui PI non risulta vincitrice, è possibile che la sua partecipazione (e, quindi, la minaccia delle sue offerte) abbia esercitato una pressione competitiva sui concorrenti tale da indurli a presentare offerte con margini nulli o ridotti. Gli operatori osservano, inoltre, che la conduzione del *test* anche sulle offerte presentate non comporterebbe un significativo onere aggiuntivo



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

per PI, in quanto quest'ultima internamente sottopone al *test* tutte le offerte prima di presentarle per assicurarsi che, in caso di aggiudicazione, il *test* sia superato. Pertanto, essi ritengono, che PI già disponga delle informazioni necessarie alla verifica di replicabilità da parte di Agcom.

4.2.3 Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.1. L'Autorità ritiene che per le procedure di gara che non riportano l'indicazione del valore di gara, ma unicamente dell'importo finale di aggiudicazione, debba farsi riferimento ai volumi dei servizi oggetto di gara. Pertanto, in assenza dell'importo di gara a base d'asta, sono sottoposte a *test* le offerte aventi ad oggetto almeno 1 milione di invii postali all'anno per la posta indescritta e 100.000 per la posta descritta.

V.2. Nei casi in cui PI presenti un'offerta a scaglioni "progressivi", cioè basata su tariffe differenziate per scaglioni di volumi, l'Autorità ritiene che per il *test* debba essere preso in considerazione il ricavo atteso di PI tenendo conto delle tariffe proposte e dei volumi attesi. Quindi, nel caso in cui l'offerta preveda l'applicazione a ciascuno scaglione di una specifica tariffa, il ricavo corrisponderà alla media ponderata dei ricavi per ciascun scaglione.

V.3. L'Autorità condivide l'elenco di servizi che, non rientrando nel perimetro dei servizi sottoposti al *test*, dovrebbero essere valorizzati nella voce di costo relativa agli altri costi di gara (I_{gara}) proposto da PI. Quanto alla valorizzazione di tali servizi l'Autorità, in parziale accoglimento della proposta di PI, ritiene di stimare:

- il costo unitario di recapito della posta assicurata in base al costo di recapito di un invio di posta descritta per l'ipotetico concorrente efficiente (di seguito anche "ICE"); a tale valore si applica un incremento pari alla differenza tra il prezzo *retail* dell'Assicurata e quello della Raccomandata, tenendo conto del valore assicurato (es. 0,80 € se il valore assicurato è pari a 50€, 3,3€ se il valore assicurato è 250 €) per tutti i porti di peso;
- il costo unitario di recapito della posta internazionale uguale alla somma della componente di costo "*top down*" della posta descritta ed indescritta e del costo pieno delle c.d. "spese terminali", del trasporto internazionale e dell'*handling* aeroportuale;
- il costo unitario del servizio di reso al mittente pari alla tariffa del servizio di reso al mittente di PI, variabile in funzione del peso (es. 0,21€ fino a 500g, 0,36€ oltre 500g);
- il costo unitario del recapito di pacchi mediante il ricorso ad un *benchmark* di mercato, opportunamente documentato.

V.4. L'Autorità condivide l'orientamento proposto da PI per i casi di partecipazione a gare in RTI, di presenza di servizi continuativi svolti da terzi di cui



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

PI si avvale in forza di contratti separati e preesistenti e in cui il costo degli altri servizi sia frutto di una valutazione *ad hoc* interna a PI.

V.5. Quanto alla possibilità di ricorrere al *benchmark* l’Autorità conferma il proprio orientamento di condurre il *test* su tutte le offerte che rispondono ai requisiti previsti. Tuttavia, contestualmente alla documentazione per la verifica di replicabilità, PI potrà trasmettere all’Autorità il *benchmark* proposto affinché quest’ultima possa valutare se i costi effettivamente sostenuti dagli operatori nelle aree oggetto della segnalazione siano inferiori alla soglia di replicabilità.

V.6. Per quanto riguarda le considerazioni di Fulmine, Nexive e Assopostale, secondo cui la replicabilità andrebbe valutata singolarmente per i servizi di posta descritta e indescritta destinati, rispettivamente, alle aree AM, CP e EU con un *test “stand alone”* si osserva quanto segue.

V.7. Innanzitutto, ai sensi della delibera n. 384/17/CONS la finalità del *test* è di valutare se un ICE sia in grado di formulare profittevolmente la medesima offerta presentata da PI nell’ambito di gare o RDO. Quindi, il *test* non può che svolgersi sull’offerta complessiva. Inoltre, nel *test* i costi dell’ICE sono calcolati come media ponderata dei costi propri e dei costi sostenuti per acquistare servizi di recapito o di accesso da PI, pesati rispettivamente per i volumi di invii destinati alle diverse aree (cfr. *infra*). La ponderazione per area di destinazione consente di tenere conto delle tipologie di aree coinvolte. Quindi, se una gara o RDO ha ad oggetto servizi destinati ad esempio esclusivamente ad aree EU, il costo di recapito del concorrente – cioè la soglia di replicabilità – rifletterà il prezzo dei servizi di PI acquistati dal concorrente in quelle aree.

V.8. Inoltre, l’Autorità non condivide l’interpretazione degli operatori secondo cui un’offerta multi-prodotto formulata per una gara pubblica o una RDO è un *bundle* in quanto un *bundle* è una strategia commerciale consistente nell’offerta congiunta di due o più servizi ad un prezzo unico, più basso della somma dei prezzi dei singoli servizi. Tale strategia è volta a: *i*) conseguire guadagni di efficienza/risparmi economici e *ii*) catturare un’eventuale domanda latente (è il caso di un cliente che non acquisterebbe i servizi separatamente ma li acquista congiuntamente poiché il prezzo unico è scontato). Questa tipologia di offerte è particolarmente diffusa nei mercati caratterizzati da industrie multi-prodotto, quali ad esempio le telecomunicazioni, dove un’offerta *bundle* può includere servizi di fonia e adsl (c.d. offerte “*double play*”), o anche servizi mobili (c.d. offerte “*triple play*”) o tv (c.d. offerte “*quadruple play*”).²⁴ Quando un operatore con potere di mercato formula offerte di tipo *bundle*, è opportuno verificare che i concorrenti siano in grado di replicare l’offerta sia del *bundle*, sia di ciascun servizio disgiuntamente attraverso il *test* di *margin squeeze* (come accade nelle tlc). A

²⁴ Si noti che i servizi oggetto del *bundle* possono sempre essere acquistati singolarmente; quando ciò non è possibile la strategia commerciale è denominata “*tying*”.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

differenza dei *bundle* appena descritti, il *mix* di servizi delle offerte multi-prodotto formulate per una gara o una RDO è definito dal committente e non dagli operatori. Quindi, mentre nel caso di un *bundle* è l'impresa che definisce nell'ambito della propria strategia commerciale la composizione dell'offerta congiunta (in funzione dei possibili risparmi di costo o della eventuale domanda da intercettare), nel caso in esame è il committente che definisce il *mix* di servizi secondo le proprie esigenze (ad esempio in funzione della tipologia di comunicazioni e/o della distribuzione sul territorio dei destinatari delle comunicazioni).

V.9. Si osserva, inoltre, che nel mercato postale nazionale non vi è una differenziazione merceologica dei servizi sulla base della direttrice di recapito, in quanto il recapito in area AM, CP ed EU non è offerto mediante tre distinti servizi postali ma attraverso l'offerta di un unico servizio postale, le cui tariffe possono eventualmente differenziarsi su base geografica in funzione del costo del recapito (la modulazione della tariffa riguarda essenzialmente i servizi di recapito di invii multipli). In altri termini, la modulazione tariffaria non implica che vi siano tanti servizi quante sono le tipologie di zone di recapito. Ciò è confermato dalle offerte degli operatori del mercato, che non indicano mai servizi diversi in base alla zona di recapito. Si consideri, ad esempio, il recapito a data e ora certa: Nexive, Fulmine e PI offrono il medesimo servizio per il recapito in area AM, CP ed EU, denominato, rispettivamente, "Formula certa", "DOC" e "Posta time". I servizi menzionati hanno ad oggetto il recapito su base nazionale cioè su tutto il territorio, a tariffe differenziate in funzione delle aree di recapito.

V.10. Tutto ciò considerato, l'Autorità conferma il proprio orientamento di condurre il *test* sull'offerta complessiva.

V.11. Riguardo alla soglia di valore per le offerte da sottoporre al *test* si richiama che con la soglia proposta in consultazione (valore di base d'asta superiore a 500 mila euro) dovrebbero essere sottoposti al *test* il 90% dei servizi forniti in ambito di gare in termini di valore.

V.12. Quanto alla proposta di Fulmine e Nexive di sottoporre al *test* tutte le offerte formulate da PI, l'Autorità condivide l'osservazione degli operatori secondo cui quando vige un regime di verifica della replicabilità, gli operatori interessati conducono comunque il *test* internamente prima di rendere pubbliche le offerte, per evitare di essere sottoposti ai rimedi regolamentari previsti in caso di non superamento del *test*. In effetti, è verosimile ritenere che, una volta che è stato definito il *test* (formula e criteri di conduzione), l'operatore lo interiorizzi nel processo di predisposizione delle offerte così da poterlo "passare" sempre.

V.13. Per questa ragione, si ritiene che lo svolgimento del *test* per tutte le offerte formulate da PI non comporti un onere incrementale per quest'ultima e possa, al contempo evitare l'insorgere di eventuali effetti anti competitivi nonostante la mancata aggiudicazione. L'Autorità, pertanto, ritiene opportuno prevedere che il



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

test venga condotto su tutte le offerte presentate da PI in ambito di gara/RDO del valore annuo a base d'asta superiore a 500 mila euro.

V.14. L'Autorità nota, infine, che dal momento che il test viene condotto al momento della presentazione dell'offerta l'eventualità che una procedura di gara si concluda con l'assegnazione a più soggetti di una frazione dell'offerta (es. l'offerta è frazionata geograficamente o merceologicamente ed assegnata a più operatori) diventa irrilevante.

4.2.4 Le valutazioni dell'Autorità sulla formula del test

51. L'Autorità condivide solo parzialmente la formula del *test* proposta da PI per le ragioni che seguono.

52. L'Autorità condivide l'ipotesi di PI di assumere che il costo unitario dei servizi che il concorrente è in grado di replicare (R_{ac}) non sia variabile in funzione del peso degli invii, in quanto dai dati a propria disposizione risulta che la maggior parte dei volumi sono concentrati nella prima fascia di peso. L'Autorità condivide, altresì, la proposta di PI di utilizzare valori differenziati per porto di peso per la stima dei costi di recapito degli invii ripostalizzati (W_{pc}).

53. Per quanto riguarda la stima dei volumi attesi degli invii diretti verso le aree coperte direttamente dal concorrente (Q_{ac}^R) e verso quelle non coperte (Q_{pc}^W), l'Autorità ritiene che si debba fare riferimento innanzitutto alle informazioni contenute nel bando di gara o nella proposta di RDO (es. elenco CAP di destinazione, volumi per area di recapito). Per ottenere il dato di copertura dei CAP delle reti dei concorrenti si confronta l'elenco dei CAP della gara/RDO con l'elenco dei CAP di area EU2 di cui all'Allegato 2 alla delibera n. 384/17/CONS.

54. L'Autorità non condivide la proposta di assumere nella formula del *test* che l'ipotetico concorrente si avvalga della rete di PI, nelle aree c.d. "EU2", solo per il recapito della posta indescritta; al riguardo si osserva che la delibera n. 384/17/CONS ha identificato le aree c.d. "EU2" come aree in cui è presente la sola rete di PI, di cui gli operatori alternativi si avvalgono per fornire sia servizi di posta descritta sia servizi di posta indescritta.

55. Quanto al criterio con cui determinare il costo delle componenti non replicate dal concorrente (W_{pc}), l'Autorità ritiene che debba essere preso in considerazione il prezzo praticato da PI agli operatori alternativi ai sensi dell'art. 1, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS (tariffa *wholesale* di accesso) e, ove non sia disponibile un valore di riferimento per le aree EU2 come appena definito, il prezzo medio praticato da PI all'operatore alternativo per il recapito nelle aree EU2.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Domanda 2): Si condividono le valutazioni dell’Autorità relativamente alla formula del test?

4.2.5 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.14. PI non condivide l’orientamento dell’Autorità di considerare le aree EU2 anche per la posta descritta in quanto gli operatori alternativi sono in grado di recapitare autonomamente la posta descritta in tutto il territorio nazionale avvalendosi della rete di recapito dei pacchi. Al riguardo, PI osserva che la posta indescritta rappresenta l’unico mercato sul quale si rileva un problema competitivo.

O.15. PI condivide l’orientamento dell’Autorità sulla stima dei volumi attesi degli invii diretti verso le aree coperte direttamente dai concorrenti e verso quelle non coperte, tuttavia ritiene che, in assenza di tali informazioni, si dovrebbe ricorrere a fonti diverse, a seconda che il cliente che avvia la procedura di gara sia già o meno un suo cliente. Nel primo caso, si utilizzano i dati del cliente in possesso di PI. Nel secondo caso, si ricorre alla migliore stima possibile sulla base delle informazioni disponibili quali, ad esempio, l’ambito geografico di attività del cliente. In assenza di informazioni PI propone di utilizzare il dato relativo alla distribuzione nazionale della popolazione.

O.16. PI ritiene che i costi di recapito propri del concorrente efficiente non debbano variare in funzione del porto di peso in quanto il modello di costo calcola il costo medio delle diverse fasce di peso almeno per la parte *top-down*.

O.17. Fulmine e Nexive non condividono la formula del *test* proposta dall’Autorità in quanto ritengono che per verificare la replicabilità delle offerte di PI andrebbe esclusa la componente “R” (costi propri dell’operatore efficiente); quindi la replicabilità dovrebbe riguardare unicamente la componente “W” (prezzi dei servizi acquistati da PI). In via subordinata, gli operatori ritengono che la componente “R” dovrebbe variare al variare del porto di peso, in quanto il porto di peso del singolo invio ha un impatto significativo sui costi di recapito. Al riguardo osserva che gli invii superiori ai 20 gr. hanno formati e pesi che, essendo molto diversi tra loro, richiedono processi di lavorazione differenti. Inoltre, la borsa di un portalettere ha un limite di peso di 15kg; quindi maggiore è il peso di un invio, minore sarà il numero di pezzi che il portalettere potrà trasportare. Tali fattori incidono sui costi del recapito e, conseguentemente, sui prezzi.

O.18. Assopostale, Fulmine e Nexive ritengono, infine, che vi sia un’asimmetria di trattamento nel *test*, dal momento che per un concorrente si considera il costo del solo primo porto di peso mentre per PI vengono utilizzati valori differenziati per porto di peso. Assopostale precisa che dovrebbero essere considerati tutti i porti di peso per entrambi i soggetti, oppure, sempre per entrambi, solo il primo porto.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.19. Secondo Assopostale, Fulmine e Nexive non è corretto assumere che le aree postali non direttamente coperte dall'ICE siano quelle in cui, in base alla delibera n. 384/17/CONS, la rete di PI non è replicabile (c.d. aree "EU2", corrispondenti a circa il 6% della popolazione). Più precisamente, gli operatori, non condividono il criterio della copertura cumulata degli operatori alternativi in quanto:

- la copertura cumulata (94%) è stata ottenuta sommando la copertura degli operatori EtoE (Fulmine e Nexive) con quelle di circa 800 imprese locali che servono aree circoscritte.
- mentre gli operatori EtoE offrono servizi di recapito su base nazionale, gli operatori in *franchising* e le imprese locali non offrono un servizio continuativo e/o servono aree geografiche circoscritte, non sempre sono in grado di offrire una copertura totale della zona afferente ad un determinato CAP; inoltre la copertura delle reti in *franchising* è solo dichiarata e non vi è alcuna garanzia che i gestori di tali reti siano in grado di offrire un servizio di recapito sistematico e con un livello di qualità tale da rappresentare una valida alternativa alla rete di PI;
- le coperture dichiarate in sede di gara non possono essere prese in considerazione in quanto il partecipante può essere in grado di assicurare la copertura richiesta dalla stazione appaltante (peraltro solo per il periodo strettamente necessario alla corretta esecuzione del servizio messo a gara) ricorrendo anche al subappalto, alla postalizzazione tramite PI e a forme di aggregazione temporanea come consorzi e RTI; inoltre, le coperture dichiarate in sede di gara dipendono da una serie di fattori specifici relativi ai singoli capitolati, quali i volumi richiesti, la distribuzione territoriale e, soprattutto, la frequenza/tipicità delle emissioni. Per contro, la copertura che rileva ai fini della dipendenza da PI è quella offerta sempre alla generalità dei clienti indipendentemente dai volumi, dalla consistenza dei singoli lotti di spedizione e dalla loro frequenza;
- PI ha dichiarato– nell'ambito dell'istruttoria sulla determinazione del costo netto del servizio universale 2013-2014 – che, in assenza degli obblighi di SU, cesserebbe di offrire servizi di recapito a domicilio al 17% della popolazione;
- solo gli operatori EtoE competono sul segmento di offerte che presentano un valore a base d'asta superiore a 500 mila euro, sulle quali sarà condotto il *test* di replicabilità;
- i fornitori di servizi postali in *franchising* non offrono quasi mai servizi di recapito di invii multipli rivolti ai grandi clienti.

O.20. Fulmine e Nexive ritengono che il grado di copertura delle reti alternative a PI debba essere parametrato alla sola estensione delle reti EtoE, corrispondente a non oltre l'80% della popolazione.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.21. Assopostale condivide le valutazioni dell’Autorità sull’individuazione dei volumi dei concorrenti se questi sono presenti nelle RDO, ma non se vengono aggiunti quelli delle gare ad evidenza pubblica o i volumi desumibili dall’elenco dei CAP di cui all’allegato 2 della delibera n. 384/17/CONS. L’Associazione non condivide, invece, l’ipotesi di considerare sia i volumi di posta descritta, sia quelli di indescritta.

O.22. Infine, Assopostale condivide il criterio con cui determinare il costo delle componenti non replicate, a condizione che venga incluso solo il servizio di Posta Massiva, unico prodotto attualmente accessibile dagli AO.

O.23. Smmart Post condivide la formula del *test* ma ritiene che i valori siano da rivedere.

4.2.6 Le valutazioni conclusive dell’Autorità

V.15. Riguardo le considerazioni di PI sulla posta descritta, si osserva che i cambiamenti in atto nel mercato postale favoriscono la riorganizzazione dell’attività di recapito sulla base dell’assimilabilità dei processi produttivi di alcuni prodotti, quali ad esempio i pacchi dell’*e-commerce* e la posta tradizionale. L’*e-commerce*, infatti, genera una domanda crescente di servizi di recapito di pacchi di tipo “*business to consumer*” (B2C) in prevalenza di dimensione modesta (si stima che circa l’80% dei pacchi dell’*e-commerce* abbia un peso inferiore ai 2 kg),²⁵ che possono essere consegnati dal portalettere nel giro di recapito della corrispondenza. Il pacco in questo caso è trattato come un invio di posta registrata, se necessita di firma del destinatario, oppure come un invio tradizionale, cioè depositato in cassetta, se non è prevista la firma del destinatario. Per gli operatori postali, quindi, vi è la possibilità di aumentare la profittabilità sfruttando la rete di recapito postale già disponibile per entrare in un segmento di mercato in forte crescita.

V.16. In effetti, i principali operatori (PI, Nexive, Fulmine), recentemente hanno iniziato ad offrire servizi di recapito di pacchi dell’*e-commerce* e hanno riorganizzato il recapito accorpendo, ad esempio, il recapito dei pacchi e della posta descritta. PI, a partire dal mese di aprile 2018, ha adottato un nuovo modello di recapito (“*deliver 2022*”) che mira a valorizzare la rete dei portalettere per la consegna dei pacchi dell’*e-commerce*. Il nuovo modello si basa su una doppia linea di consegna dei portalettere in tutto il territorio nazionale ad esclusione delle aree rurali: una linea diurna per la posta tradizionale ed una linea pomeridiana e dei *weekend* per i pacchi e la posta registrata.²⁶ Nexive persegue la finalità di sfruttare

²⁵ Commissione Europea, “Regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi” (COM/2016/0285 final - 2016/0149 (COD)), considerando 15.

²⁶ <https://www.posteitaliane.it/files/1476481047609/PI-1Q18-Results.pdf> . Dai dati di PI risulta che attualmente 1 pacco su 4 è recapitato mediante portalettere ma il rapporto è destinato a crescere, dal



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

le sinergie tra le reti postale e pacchi almeno dal 2016, con l'offerta di nuovi servizi destinati al segmento B2C dell'*e-commerce* per il recapito di pacchi mediante la rete del "Formula certa".²⁷ Secondo quanto riportato nel sito *web* della società e nel bilancio della capogruppo PostNL 2017, Nexive dispone di una rete "mail" con copertura pari all'80% delle famiglie italiane e una rete "parcel" in grado di recapitare i pacchi nel 100% del territorio.²⁸ Sempre dai documenti dell'operatore, risulta che le due reti sono usate in modo sinergico in quanto, da un lato, i pacchi vengono recapitati anche mediante la rete postale (è il caso, ad esempio, dei pacchetti c.d. "cassettabili" del servizio "Sistema Slim") e dall'altro lato, la rete pacchi viene talvolta utilizzata per il recapito della posta registrata.²⁹ Nel 2018 anche Fulmine è

momento che i volumi di pacchi consegnati dai portalettere di PI sono aumentati di quasi il 58% nell'ultimo anno (fonte: PI, 1Q results).

²⁷ Si veda al riguardo quanto riportato nel bilancio consolidato 2016 della capogruppo PostNL: *"Our ambition for Nexive is to increase our market share in the Italian mail market. We will achieve this by leveraging on our Formula Certa network and expanding our customer base. Additionally, we will further improve our network efficiency by capturing synergies between our mail and parcels networks. A key growth area is in the 2C parcels market. We are taking advantage of growth opportunities in e-commerce by introducing innovative products within our Sistema product range. These products are delivered via our Formula Certa network. This will be possible by leveraging our network improvements, using our partner networks, and through investments in our service offering to targeted e-tailers"*. Fonte: PostNL, Annual report 2016, pag. 27, disponibile al link: https://www.postnl.nl/en/Images/postnl-annual-report-2016_tcm9-91057.pdf. In effetti, Nexive ha recentemente arricchito il suo portafoglio di servizi con un'ampia gamma di servizi di recapito dei pacchi, con soluzioni specifiche per l'*e-commerce*. Si tratta, in particolare:

- dei prodotti rivolti ai venditori *e-commerce* della gamma "Sistema", tra cui: "Sistema Completo" che prevede la consegna su appuntamento, "Sistema Economy" per i pacchetti fino a 2 Kg, "Sistema Espresso", "Sistema Slim" per i pacchi c.d. "cassettabili" cioè che possono essere recapitati nella cassetta postale, "Sistema International";
- il servizio "Resi Easy" per restituire una spedizione;
- del servizio "Subito Spedizioni Sicure" rivolto ai venditori che utilizzano la piattaforma "subito.it" (piccoli *retails* anche non professionisti).

Fonte: <https://www.nexive.it/prodotti/recapito-pacchi/>

²⁸ *"Nexive, Il primo operatore postale privato in Italia, Raggiunge ogni giorno oltre l'80% delle famiglie italiane con la propria rete mail e il 100% delle famiglie con la rete parcel"*, fonte: <https://www.nexive.it/chi-siamo/l-azienda/nexive/> (enfasi aggiunta). Si veda, inoltre, il bilancio consolidato 2017 della capogruppo PostNL: *"Since launching our parcels network in Italy in 2015, we have worked hard to ensure that we are flexible and adaptable. We currently provide parcel services to all Italian households. By utilising our network and Sistema product range, which offers a variety of pricing and service levels, we are able to readily adapt to the changing demands of customers."* (Pag. 57, enfasi aggiunta).

²⁹ Secondo quanto riportato nel bilancio consolidato 2016 della capogruppo PostNL la rete pacchi viene utilizzata anche per la consegna dei prodotti di posta registrata: *"In 2016 we continued transforming our mail business, which has a network that covers around 80 percent of households. This involved launching new valueadded products and services, such as digital stock notice for registered letters and express registered letters. These are delivered through the parcel network, creating synergies across our networks."* (PostNL, Annual report 2016, pag. 48, enfasi aggiunta). Inoltre, da quanto risulta dalla scheda



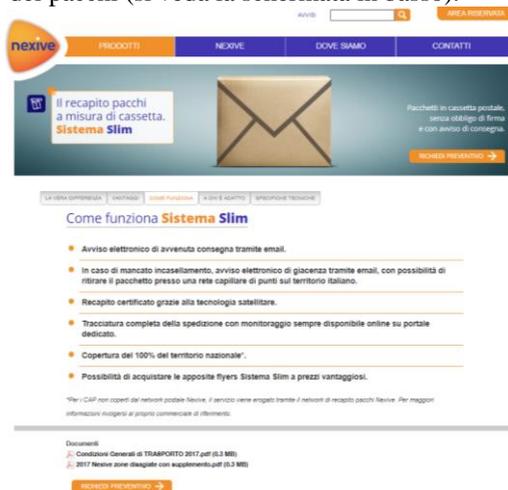
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

entrato nel mercato dei pacchetti *e-commerce*.³⁰ Dal momento che l'operatore non dispone di una rete di recapito pacchi è presumibile che utilizzi la rete dei portalettere per il recapito dei pacchi.

V.17. L'integrazione del recapito dei pacchi con quello della corrispondenza tradizionale riguarda soprattutto la posta registrata in quanto esiste un significativo grado di assimilabilità tra i due prodotti. Si consideri, infatti, che: *i*) entrambe le tipologie di prodotto prevedono la consegna a mano al cliente, *ii*) hanno livelli di prezzi equiparabili (entrambi hanno marginalità più consistenti rispetto alla posta indescritta), *iii*) SLA (es. tempi di recapito) e servizi aggiuntivi simili (es. tracciatura); infine, *iv*) sia il recapito della posta descritta sia quello dei pacchi può essere organizzato in base a giri del portalettere più ampi rispetto a quelli previsti per il recapito dell'indescritta in quanto il portalettere deve raggiungere un minor numero di punti di consegna. Tutte queste caratteristiche rendono possibile integrare nel processo di lavorazione posta registrata e pacchi.

V.18. Si osserva, inoltre, che in alcuni casi i servizi di posta descritta vengono utilizzati per la spedizione di prodotti dell'*e-commerce*: è il caso, ad esempio, della posta registrata di PI che nell'ultimo anno ha registrato un incremento dei volumi,

prodotto di uno dei servizi per l'*e-commerce*, "Sistema Slim", la rete postale viene utilizzata anche per il recapito dei pacchi (si veda la schermata in basso).



³⁰ La notizia è stata comunicata mediante Youtube, LinkedIn e Facebook sui seguenti link:

- <https://www.youtube.com/watch?v=G-6WZrmS680>;
- <https://www.linkedin.com/company/fulmine-group/>;
- <https://www.facebook.com/fulminegroup/photos/a.526236440765788.1073741828.526220257434073/1717230261666394/?type=3&theater>;
- <https://www.facebook.com/fulminegroup/photos/a.526236440765788.1073741828.526220257434073/1701968809859206/?type=3&theater>.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

proprio in ragione del fatto che viene utilizzata per il recapito dei pacchi dell'*e-commerce* provenienti dall'estero (si veda il resoconto di gestione del 1Q2018).³¹

V.19. Alla luce di quanto evidenziato, l'Autorità condivide le valutazioni di PI sull'assimilabilità dei prodotti di posta descritta e pacchi. Inoltre, si osserva che, da quanto riportato, risulta che la rete pacchi/registrata degli operatori Nexive e PI ha una copertura pari al 100% della popolazione nazionale. Quindi, almeno un operatore alternativo a PI è attualmente in grado di replicare il recapito della posta descritta su tutto il territorio nazionale. A conferma di ciò in sede di audizione gli operatori Fulmine e Nexive hanno affermato di riscontrare un problema di replicabilità delle offerte di PI prevalentemente per la posta indescritta. Infine, anche l'Associazione Assopostale ha osservato che non si riscontrano problemi concorrenziali per la posta descritta (vedi osservazioni alla domanda n. 1).

V.20. Tutto ciò considerato, l'Autorità condivide la proposta di PI di assumere che l'ICE sia in grado di recapitare con rete propria il 100% della posta descritta.

V.21. Si osserva, inoltre, che come diffusamente illustrato nella delibera n. 384/17/CONS, il concetto di copertura nelle reti postali, a differenza di quanto accade per le reti di comunicazione elettronica, è dinamico in quanto la copertura non dipende soltanto dagli investimenti degli operatori alternativi ma anche, se non principalmente, dal numero di accordi che questi ultimi riescono a concludere con operatori locali. Si tratta, peraltro, sia di investimenti sia di accordi che possono variare nel tempo. Il mercato postale, infatti, come spiegato nella delibera 384/17/CONS, non richiede significativi investimenti fissi ed irrecuperabili e non presenta significative barriere tecniche all'ingresso e all'uscita; pertanto, gli operatori possono decidere di consegnare o meno in una determinata area a seconda dei volumi di invii postali da consegnare e del numero di accordi che riescono a concludere con operatori locali. Ciò significa che la copertura cumulata degli operatori presenti sul mercato è soggetta a variazioni. In virtù di queste considerazioni, l'Autorità nella delibera n. 384/17/CONS aveva stabilito (art. 1 comma 4) di aggiornare l'elenco delle aree di recapito EU2 (con relativi CAP) con cadenza annuale.

V.22. Quanto al grado di copertura del recapito della posta indescritta dell'ipotetico operatore efficiente, si rammenta che dal procedimento di riesame delle regole dell'accesso alla rete postale, conclusosi con l'adozione della delibera n. 384/17/CONS, è emerso che la rete postale è quasi completamente replicabile in quanto il 94% della popolazione nazionale può essere raggiunto da almeno un operatore alternativo a PI. Pertanto, in linea con la delibera n. 384/17/CONS, l'Autorità, conferma quanto proposto nel documento sottoposto a consultazione, ossia di utilizzare una copertura dell'ICE ai fini del *test* coincidente con la copertura cumulata di tutti gli operatori alternativi presenti sul mercato. Dunque, il *test*

³¹ https://www.posteitaliane.it/files/1476481196858/PI_1Q2018_CS_ITA.pdf



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

assume che l'ICE ricorra alla rete di PI in tutte le aree c.d. "EU2" (che corrispondono al 6% della popolazione nazionale) e utilizzi la propria rete nelle restanti aree (AM, CP e EU1).

V.23. Al riguardo si osserva che, nonostante le aree EU2 coprano a livello nazionale il 6% della popolazione, è verosimile attendersi che questa percentuale vari di volta in volta a seconda della concentrazione di aree EU2 nell'area sottesa da ciascuna gara e possa quindi risultare superiore o inferiore al 6%.

V.24. Ai fini del test, l'Autorità ritiene ragionevole tuttavia introdurre un correttivo per tenere conto della difficoltà di alcuni operatori di coprire integralmente tutte le aree EU1, AM e CP e della conseguente necessità di avvalersi della rete di PI anche in parte di queste aree.

V.25. A tale scopo, in analogia con quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS (che prevede che la tariffa di accesso nelle aree EU2 possa essere ulteriormente ridotta ove l'operatore richieda accesso anche in aree EU1, CP e AM per volumi inferiori o equivalenti a quelli richiesti nelle aree EU2), l'Autorità, ritiene opportuno ipotizzare che l'ICE si avvalga della rete di PI per un ammontare di volumi di invii postali doppio rispetto ai volumi effettivamente sottesi alle aree EU2.

V.26. In conclusione, il costo di recapito dell'ICE corrisponde:

- per la posta indescritta, alla media ponderata tra il costo proprio dell'ICE (stimato mediante il modello di costo) e la tariffa corrisposta a PI, pesati, rispettivamente, per i volumi dei servizi postali destinati alle zone di recapito direttamente coperte e i volumi dei servizi postali destinati alle zone di recapito non direttamente coperte (tenuto conto di quanto previsto al punto V.25). Queste ultime corrispondono alle aree EU2 riportate nell'allegato 2 alla delibera n. 384/17/CONS.
- Per la posta descritta, al costo proprio stimato mediante il modello di costo, per tutte le aree di recapito.

V.27. Per quanto riguarda i criteri da adottare per la stima dei volumi attesi degli invii diretti verso le aree coperte dal concorrente e verso quelle non coperte, l'Autorità condivide le proposte di PI. Pertanto, per la stima si farà riferimento alle informazioni fornite dal committente nell'ambito della gara ed, in mancanza di queste, a: *i*) i dati storici del cliente in possesso di PI, se il cliente che avvia la procedura di gara è già un suo cliente; *ii*) la migliore stima possibile sulla base delle informazioni disponibili, se il cliente che avvia la procedura di gara non è già cliente di PI; *iii*) il dato relativo alla distribuzione nazionale della popolazione in assenza di ogni tipo di informazione.

V.28. Relativamente alla variazione dei costi in funzione dei porti di peso, l'Autorità ritiene, in accoglimento della proposta di Fulmine e Nexive, che il valore "R" debba variare in funzione dei porti di peso se altrettanto avviene per il valore



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

“W” cioè se la tariffa applicata da PI varia in funzione del porto di peso. A tal fine si applicherà per ogni porto di peso superiore al primo un incremento percentuale pari a quello riscontrabile tra il valore “W” dei medesimi porti di peso.

V.29. In relazione alle osservazioni di Assopostale sul criterio di determinazione delle componenti non replicate, l’Autorità conferma il proprio orientamento di utilizzare il prezzo praticato da PI agli operatori alternativi ai sensi dell’art. 1, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS (tariffa di accesso *wholesale*) e, qualora non risulti concluso alcun accordo di accesso *wholesale*, di utilizzare il prezzo medio del servizio di recapito offerto da PI all’operatore alternativo per il recapito nelle aree non coperte. Pertanto, se l’unico servizio offerto da PI è la Posta Massiva, sarà utilizzata la tariffa corrispondente.

4.2.7 Le valutazioni dell’Autorità sul modello per la stima dei costi del concorrente efficiente

56. In via preliminare si osserva che, secondo quanto previsto dalla delibera n. 384/17/CONS, il *test* deve valutare se un ipotetico concorrente efficiente, che per offrire servizi ai propri clienti finali deve avvalersi della rete di PI, sia in grado di replicare le offerte proposte da quest’ultima.

57. La letteratura suggerisce almeno tre criteri per la stima dei costi dell’ipotetico concorrente, a seconda del grado di comparabilità del livello di efficienza di quest’ultimo con quello dell’*incumbent*: i) *Equally Efficient Operator* (EEO), ii) *Reasonable Efficient Operator* (REO), iii) *adjusted EEO*. Il primo criterio si riferisce a situazioni in cui i concorrenti sono in grado di replicare la rete dell’*incumbent* e/o hanno la stessa struttura di costo; il secondo, è preferibile quando il livello dei costi di *incumbent* e concorrenti non è confrontabile; infine, il terzo è preferibile quando la struttura di costo è simile ma il livello di efficienza non è eguale. In quest’ultimo caso, quindi, i costi del concorrente possono essere stimati a partire dai dati contabili dell’*incumbent*, apportando alcune correzioni per tenere conto della diversa dimensione (scala) del concorrente.³²

58. L’Autorità ritiene che il terzo criterio (*adjusted EEO*) sia quello che meglio si adatta alla situazione dell’industria postale italiana ed abbia, inoltre, il vantaggio di utilizzare dati contabili (quelli di PI) già disponibili e certificati per la stima dei costi del concorrente. Dal momento che si tratta in sostanza del modello proposto da PI, l’Autorità condivide l’impostazione generale del modello, pur con alcune modifiche.

59. Più precisamente, l’Autorità condivide la proposta di PI di adottare un approccio di tipo “*Modified Scorched Node*” per la valorizzazione dei costi del recapito con metodologia “*bottom up*” e le ipotesi sulla frequenza di recapito del concorrente privo di obblighi di SU.

³² Per maggiori dettagli si veda ERG, “*Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles*”, 2009.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

60. L'Autorità condivide, inoltre, la proposta di utilizzare i volumi di PI ad esclusione dei prodotti con SLA J+1, ma ritiene che per il modello di calcolo debbano essere presi in considerazione i volumi di PI relativi all'anno di riferimento dell'ultima Contabilità regolatoria disponibile.

61. Per quanto riguarda le ipotesi di PI sulle percentuali di invii postali consegnati, rispettivamente, dal portalettere al civico (95% per la indescritta e 89% per la descritta), dal portalettere agli uffici postali o agli uffici di recapito, in caso di destinatari titolari di caselle postali o fermo posta (1,6% dei casi la indescritta e 3% per la descritta) e/o da soggetti diversi dal portalettere ai grandi clienti, si osserva quanto segue. Dai dati a disposizione dell'Autorità risulta che alcuni concorrenti di PI non hanno una linea di consegna alternativa al portalettere, pertanto non è ipotizzabile una percentuale di invii consegnati da soggetti diversi dal portalettere ai grandi clienti. Si osserva, inoltre, che dalle informazioni a disposizione dell'Autorità risulta che gli operatori alternativi ricorrono alla ripostalizzazione per i titolari di caselle postali o fermo posta, pertanto il costo aggiuntivo per la consegna ai titolari di casella postale o fermo posta potrebbe essere posto pari alla tariffa dei rispettivi servizi offerti da PI.

62. Per quanto riguarda la metodologia "top down" proposta da PI per la stima degli altri costi del recapito, l'Autorità condivide l'utilizzo dei costi della Contabilità regolatoria, opportunamente rettificati per tener conto dell'assenza di obblighi di SU, ma ritiene che il modello di calcolo debba prendere in considerazione i costi dell'ultima Contabilità regolatoria disponibile.

63. L'Autorità ritiene condivisibile la proposta di PI relativa al margine di remunerazione, in quanto dai dati a propria disposizione risulta che il valore del 2% è in linea con il valore medio del margine operativo netto degli operatori postali alternativi nel periodo 2012-2016.³³

Domanda 3): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sul modello per la stima dei costi del concorrente efficiente?

4.2.8 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.24. Con riferimento all'orientamento dell'Autorità di non tener conto di una percentuale di invii recapitata a grandi clienti, PI osserva che, indipendentemente dalla rete di recapito utilizzata (portalettere o rete dedicata), il costo di recapito ai grandi clienti non può essere considerato pari a quello del recapito a domicilio della generalità dei destinatari in quanto, essendo un recapito "massivo" (molti invii

³³ Si veda Agcom, "Focus Bilanci aziendali - Esercizi 2012-2016", il dato si riferisce al Margine operativo netto (Ebit) - % ricavi Ebit dei servizi postali, esclusi Poste Italiane e Corrieri Espresso.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

contemporaneamente consegnati ad un unico destinatario,) presenta costi unitari inferiori a quelli del recapito a domicilio.

O.25. L'operatore, inoltre, non condivide la proposta di considerare il costo aggiuntivo per la consegna ai titolari di casella postale o fermoposta pari alla tariffa dei rispettivi servizi offerti da PI, per le ragioni che seguono. Il servizio di recapito in casella postale è un servizio a carico del destinatario, per cui risulta gratuito sia per i mittenti che si servono di PI, sia per gli altri operatori che chiedano di recapitare invii alle caselle postali gestite da PI; il costo replicabile, quindi, dovrebbe essere pari a zero. Viceversa, il servizio fermo posta è un servizio a carico del mittente, offerto da PI ai propri clienti presso gli uffici postali e replicabile dagli altri operatori servendosi dei propri locali o acquistando il servizio da un qualsiasi *network* commerciale che disponga di locali aperti al pubblico (come già alcuni operatori postali fanno, soprattutto per il recapito dei pacchi). Il costo ipotizzato da PI, sia per il servizio fermoposta, sia, prudenzialmente, per il recapito in caselle postali, è pari ad una stima del costo che sosterebbe un operatore che acquisti tali servizi sul mercato.

O.26. Assopostale, Fulmine e Nexive condividono in linea generale l'orientamento di utilizzare il criterio *adjusted* EEO per la stima dei costi ICE, ma sulle concrete modalità di applicazione osservano quanto segue. Oltre ai correttivi "verso il basso" apportati ai costi contabili di PI per tener conto della mancata fornitura del servizio universale, secondo gli operatori dovrebbero essere apportate anche alcune correzioni al rialzo, per tener conto delle economie di scala e scopo di cui PI si avvantaggia rispetto ai propri concorrenti. A sostegno della propria tesi Fulmine e Nexive riportano quanto segue:

- le diseconomie di costo di PI sono compensate attraverso una serie di strumenti previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, tra cui: *i*) un'ampia area di servizi riservati in esclusiva a PI (abolita del tutto solo di recente con l'eliminazione della riserva sui servizi di notifica di multe e atti giudiziari, oggetto del Regolamento di cui alla Delibera 77/18/CONS, ad oggi non ancora resa operativa dal MISE); *ii*) i sussidi pubblici, che attualmente ammontano a 262 milioni l'anno; *iii*) l'esenzione IVA sui servizi universali; *iv*) la possibilità di incrementare i prezzi dei servizi universali *ex* Delibera 728/13/CONS; *v*) la possibilità – introdotta con la Legge di stabilità n. 190/2014 – di effettuare il recapito a giorni alterni;
- l'inefficienza derivante dall'esistenza di obblighi legali connessi alla prestazione del servizio universale (insaturazione) si sarebbe con ogni probabilità ridotta per effetto della riorganizzazione e ristrutturazione della rete di recapito operata da PI almeno dal 2013; ciò sarebbe confermato da quanto dichiarato dalla stessa PI in occasione della presentazione del piano strategico in cui si dà conto del nuovo modello di recapito (febbraio 2018). Inoltre, l'allentamento degli obblighi di SU (recapito a giorni alterni) e la



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

possibilità di incrementarne i prezzi incidono positivamente sulla riduzione delle inefficienze nel recapito. Gli operatori rilevano che il grado di insaturazione della rete nel 2011 era, stando a quanto dichiarato dalla stessa PI nell'istruttoria relativa al procedimento antitrust A413 del 2012, nell'ordine del 15-20%;

- PI commercializza (anche senza considerare gli invii universali) volumi ben maggiori dei suoi concorrenti. Sul mercato dei servizi postali diversi dal SU, PI infatti ancora oggi detiene una quota di mercato di oltre il 70% che raggiunge il 90% includendo anche gli invii universali; inoltre, PI commercializza una gamma di prodotti più ampia di quella attualmente offerta dai suoi concorrenti.

O.27. Per quanto riguarda il costo orario della manodopera, Fulmine e Nexive affermano di sostenere come PI i costi per lavoro straordinario per gestire picchi di volumi e per garantire SLA di recapito in linea con le richieste dei clienti; pertanto, non condividono la proposta di depurare il costo del lavoro di un portalettore di PI da tali elementi.

O.28. Assopostale, Fulmine e Nexive propongono di stimare il costo orario della manodopera dell'ipotetico concorrente efficiente utilizzando i valori indicati nelle tabelle ministeriali sul costo medio giornaliero per personale operante nel settore postale privato che indicano, per un operaio di quinto livello, un costo giornaliero di 119,39 euro corrispondente su base oraria a circa 17,90 €/ora, considerando 6,66 ore lavorative giornaliere su 40 ore settimanali. A tale costo, andrebbero poi aggiunti i costi a copertura degli straordinari.

O.29. Assopostale, Fulmine e Nexive non condividono la scelta di prendere in considerazione i costi operativi comuni solo per il 50% del valore e di non considerare affatto i costi comuni non operativi. Più precisamente, Fulmine e Nexive ritengono che debbano essere considerati tutti i costi che un operatore alternativo sostiene per offrire un servizio confrontabile con quello offerto dall'*incumbent* anche se comuni a più servizi; pertanto, propongono di imputare pro-quota sia i costi comuni operativi sia i costi comuni non operativi. Secondo gli operatori tale principio sarebbe coerente con gli orientamenti della Corte di Giustizia europea e della Commissione europea.³⁴ Gli operatori osservano, inoltre, che il valore del 50% è stato definito in un periodo in cui i prodotti non universali rappresentavano una parte limitata del *business* di PI, pari al 21% dei ricavi postali (secondo i dati della relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria di PI del 2012; il procedimento antitrust A413 è del 2011 *n.d.r.*) e dunque assorbivano una quota certamente più ridotta dei costi comuni dell'*incumbent* rispetto a quella attuale, pari

³⁴ Si tratterebbe in particolare della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 6 ottobre 2015 relativa alla causa C-23/14 (c.d. "Post Danmark II") e della Comunicazione della Commissione del 2009 relativa agli "Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti" (2009/C 45/02).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

invece al 38% (secondo la relazione della Corte dei Conti del 2016). Pertanto, tenendo conto del fatto che i volumi di invii non universali gestiti da PI sono quasi raddoppiati tra il 2012 ed il 2016, gli operatori ritengono che tali costi dovrebbero essere presi in considerazione in proporzione doppia rispetto a quella proposta da PI. Assopostale, invece, ritiene accettabile una riduzione dei costi comuni operativi compresa tra il 10% ed il 20%, inoltre ritiene che i costi comuni non operativi debbano essere considerati integralmente.

O.30. Assopostale, Fulmine e Nexive non condividono le ipotesi sulla frequenza di recapito dell'ipotetico operatore efficiente e propongono di utilizzare come parametro una frequenza di recapito di 3 giorni a settimana sull'intero territorio nazionale, corrispondente a quella stimata da Agcom nell'istruttoria sul costo netto del servizio universale (di seguito anche "SU") per gli anni 2013-2014.

O.31. Inoltre, Fulmine e Nexive osservano che PI nel medesimo procedimento ha dichiarato che in assenza di vincoli di SU garantirebbe a più del 53% della popolazione italiana il servizio con recapito un giorno alla settimana, a circa il 23% con recapito a giorni alterni ed a circa il 6,5% con recapito quotidiano, mentre al restante 17% della popolazione non offrirebbe un servizio di recapito a domicilio.

O.32. Assopostale osserva che il modello *bottom-up*, costruito seguendo la *Metodologia di calcolo della prestazione del portalettere*, non sarebbe facilmente applicabile agli operatori alternativi, in quanto è costruito su due ipotesi valide per PI ma non per gli OA: frequenze di recapito fisse e giri dei portalettere fissi, cioè invarianti rispetto ai volumi. L'associazione fa notare che per gli OA la frequenza è vincolata non a standard generali, ma al consolidamento dei singoli SLA concordati coi clienti, e ovviamente ai volumi gestiti.

O.33. Per le ragioni suddette, secondo Assopostale, Fulmine e Nexive i costi diretti e comuni connessi alla frequenza del servizio di recapito dovrebbero ammontare al 60% del loro valore (corrispondente al rapporto di 3/5 giorni, secondo la formula proposta dalla stessa PI).

O.34. Assopostale, Fulmine e Nexive non condividono la percentuale di remunerazione del capitale per l'ICE; essi ritengono che il profitto conseguito da operatori alternativi a PI non sia un parametro adeguato in quanto è eccessivamente basso per consentire la sostenibilità finanziaria del servizio ed anche perché non tiene conto dei rischi a cui è esposto il mercato postale, in particolare:

- la contrazione dei volumi di corrispondenza cartacea dovuta a un crescente utilizzo di forme di comunicazione elettroniche (*e-substitution*);
- la crescente pressione competitiva, esercitata in particolare da PI, che è l'unico operatore ad aver incrementato nel corso del 2016 le proprie quote di mercato nel settore dei servizi postali diversi dal SU;
- la contrazione degli investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali nel settore registrata in particolare degli operatori alternativi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.35. Secondo Assopostale, Fulmine e Nexive una stima più corretta dovrebbe fare riferimento al margine di profitto di PI o del settore postale nel suo complesso. Seguendo questo approccio, essi ritengono ragionevole un valore compreso tra il 5% ed il 10%. A sostegno della propria tesi citano i seguenti elementi:

- in un recente studio preparato per la *Postal Regulator Commission* statunitense del marzo 2017, risulta che l'Ebit margin dei due dei più importanti *incumbent* europei, LaPoste e Deutsche Post, nel segmento dei soli servizi postali e di corriere espresso nel periodo 2011-2015 è risultato pari in media rispettivamente a 5,4% e 7,8%;
- Ofcom – specificamente per il settore postale – ha recentemente (2017) confermato per Royal Mail un obiettivo di EBIT margin compreso tra il 5-10%;
- AGCM, nel corso del procedimento n. A493, proprio nell'ambito di una verifica di replicabilità delle offerte complessive di PI rivolte ad una serie di clienti *business*, ha utilizzato un margine di profitto pari a oltre il doppio di quello proposto da Agcom (corrispondente al 4,7% dei ricavi), valore come scrive AGCM peraltro “*estremamente cautelativo, anche alla luce dei benchmark internazionali disponibili sul settore postale, che presentano valori dell'EBIT in percentuale sui ricavi sempre superiori a quello in [quella] sede utilizzato*” ;
- PI nel corso dell'istruttoria per la determinazione del costo del servizio universale nel biennio 2011-2012 ha indicato nel 10% una misura ragionevole del profitto per il settore postale.

O.36. Smmart Post condivide le proposte dell'Autorità.

4.2.9 Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.30. Con riferimento al recapito ai grandi clienti l'Autorità concorda con PI circa il fatto che il recapito ai grandi clienti è un recapito di tipo massivo. Pertanto, ritiene che il modello per il calcolo del costo del recapito dell'ICE debba tenere conto che il 3,7% degli invii sono recapiti ai grandi clienti.

V.31. L'Autorità concorda, inoltre, con PI sul costo aggiuntivo del recapito a titolari di casella postale o fermoposta.

V.32. Riguardo alle osservazioni di Assopostale, Fulmine e Nexive sui correttivi al rialzo dei costi di PI si osserva che i costi risultanti dalla contabilità, essendo costi effettivi, già riflettono le economie di scala e di scopo di cui essa gode.

V.33. Relativamente alle osservazioni degli operatori sul costo orario della manodopera si osserva quanto segue. Il modello di PI assume un costo annuo di 26.820 euro, ottenuto apportando alcuni correttivi al dato della contabilità regolatoria, 302 giorni lavorativi annui e 6 ore lavorative giornaliere. Dalle tabelle



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ministeriali concernenti la *“Determinazione costo medio giornaliero del lavoro per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali a decorrere dal mese di luglio 2015”* (D.M. del 13 gennaio 2016) risulta che un portalettore (operaio di 5 livello) ha un costo annuo per le imprese postali private di 29.846,39 (dato al luglio 2015); inoltre nelle tabelle si assume che le giornate lavorative annue siano 250. Dal CCNL Fise-Are (febbraio 2011) risulta che la durata dell’orario di lavoro normale è di 6,40 ore giornaliere (art. 16).³⁵ Pertanto, in base ai dati ministeriali e del CCNL, il costo orario della manodopera per un operatore postale privato è pari a 17,90 €/ora.

V.34. Da dati forniti dai due principali concorrenti di PI risulta un costo orario dei portalettori compreso in un *range* che va da [omissis] €/ora e [omissis] €/ora. Quindi, il costo calcolato a partire dai dati delle tabelle ministeriali e del CCNL rientra nel *range* dei valori forniti dagli operatori.

V.35. Tutto ciò considerato l’Autorità ritiene opportuno rivedere il costo orario del portalettore adottando il valore ottenuto utilizzando i dati delle tabelle ministeriali e del CCNL, pari a 17,90 €/ora.

V.36. L’Autorità non condivide la proposta di Fulmine e Nexive di considerare anche i costi comuni non operativi in quanto secondo una consolidata prassi nazionale e comunitaria, ai fini della valorizzazione dei costi dei servizi postali, vanno presi in considerazione i soli costi evitabili (criterio del costo incrementale).

V.37. Quanto alla proposta di considerare i costi comuni operativi per il 100% del valore si osserva quanto segue. I costi che la separazione contabile di PI attribuisce ai servizi sia universali sia non universali sono relativi ad una rete funzionale all’espletamento del servizio universale. Pertanto, per la stima dei costi dell’ICE è opportuno introdurre un correttivo a tali costi al fine di epurarli dalla componente non evitabile. Nel procedimento A413 del 2011 l’Agcm ha ritenuto che il 40-50% dei costi comuni fosse evitabile. Tuttavia, sia il giudice amministrativo di primo grado sia quello di secondo hanno concluso che tale percentuale fosse una sovrastima.³⁶ L’Autorità concorda quindi con PI nel ritenere che la quota del 50% sia prudenziale e pertanto adeguata.

V.38. Sulla frequenza del recapito si osserva innanzitutto che l’ipotesi di PI cui fanno riferimento gli operatori, si riferisce agli anni 2013-2014, per i quali è stato adottato il provvedimento di verifica del costo netto. Alla luce dell’evoluzione che

³⁵ *“La durata dell’orario di lavoro normale è di 40 ore settimanali o di 6.40 giornaliere, oppure di 8 ore giornaliere nell’ipotesi di settimana corta”* (art. 16, comma 1).

³⁶ Si veda la sentenza del Tar n. 05769/2012, nella quale si osserva che *“8.3.2. [...] né si può negare che l’Autorità abbia considerato evitabili, come per il personale, costi che realisticamente non possono essere agevolmente soppressi.”*; ed, inoltre, quella del Cds n. 02302/2014, nella quale si osserva che: *“[...]secondo le risultanze istruttorie, alcuni dei costi inclusi dall’Autorità in quelli incrementali sarebbero stati sostenuti da Poste Italiane anche in assenza di fornitura del servizio ‘Posta Time’”*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sta interessando il mercato postale italiano, con il segmento *mail* perde sempre più volumi e si orienta verso servizi meno *time sensitive*, si può ritenere che oggi un concorrente organizzerebbe il recapito con una frequenza ridotta. In effetti, dai dati a disposizione dell’Autorità risulta che il principale concorrente di PI effettua il recapito ogni [omissis] giorni nelle aree AM e ogni [omissis] giorni nelle aree CP ed EU; l’operatore, inoltre, avrebbe programmato il passaggio al recapito ogni [omissis] giorni per le aree AM e ogni [omissis] giorni per le aree CP ed EU.³⁷ L’Autorità ritiene quindi corretto confermare la frequenza di recapito sottoposta a consultazione.

V.39. Con riferimento alle osservazioni di Assopostale, Fulmine e Nexive sul margine di remunerazione secondo cui una stima più corretta dovrebbe fare riferimento al margine di profitto di PI o del settore postale nel suo complesso si osserva quanto segue.

V.40. Dai dati a disposizione dell’Autorità risulta che sia l’Ebit dei concorrenti (-1,8%, secondo il Focus Bilancio di Agcom relativo al settore postale, ad esclusione di PI, del 2016) sia quello di PI (-6,4% secondo quanto riportato nel bilancio 2017 di PI) è negativo. Pertanto, l’Autorità ritiene opportuno utilizzare un criterio diverso dall’Ebit per la valorizzazione del margine di remunerazione. Una metodologia alternativa molto utilizzata a tale scopo è il costo medio ponderato del capitale (“*weighted average cost of capital* o WACC”). Il WACC è utilizzato, ad esempio, anche nell’ambito della verifica del calcolo del costo netto del SU.

V.41. Alla luce delle suddette considerazioni, l’Autorità ritiene opportuno modificare la proposta sottoposta a consultazione, adottando la metodologia WACC per la valorizzazione del margine di remunerazione; il WACC per l’ICE non dovrebbe essere diverso da quello dell’FSU, pertanto ai fini del *test* si farà riferimento all’ultimo valore del WACC postale approvato. Tale valore attualmente corrisponde a quello definito per il 2014 con delibera n. 298/17/CONS, pari a [omissis].

4.2.10 Le valutazioni dell’Autorità sugli aspetti procedurali

64. L’Autorità ritiene che il *test* debba svolgersi a valle dell’aggiudicazione della gara o della commessa. Rileva, infatti, la necessità di tutelare la riservatezza degli operatori interessati nel periodo intercorrente tra la data di indizione della gara (pubblicazione del bando), o la richiesta di formulazione di una RDO, e la scadenza dei termini per la presentazione dell’offerta, nonché la necessità di garantire una parità di trattamento tra operatori. L’ipotesi di condurre il *test* prima dell’aggiudicazione (in questo caso il *test* costituirebbe una sorta di autorizzazione preventiva per PI a formulare una specifica

³⁷ Il modello di recapito su n giorni prevede che l’area di riferimento di ogni portalettere viene suddivisa in n zone e il portalettere recapita nella stessa zona ogni n giorni. Fonte: Nexive, dati forniti nel corso dell’istruttoria.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

offerta) avrebbe come effetto quello di svantaggiare PI rispetto ai concorrenti, in quanto ridurrebbe notevolmente i tempi per la predisposizione dell'offerta. Né si può ipotizzare di sospendere i tempi di aggiudicazione, subordinandone la conclusione e l'efficacia all'esito del *test*, in quanto ciò comporterebbe l'interferenza di un procedimento amministrativo con una procedura di gara ad evidenza pubblica o con una negoziazione privata.

65. L'Autorità non condivide la proposta di PI una trasmissione delle informazioni per la conduzione del *test* con cadenza semestrale in quanto ritiene che tale frequenza non consenta di valutare le offerte tempestivamente e che, pertanto, l'eventuale rimedio regolamentare sarebbe adottato con un ritardo eccessivo rispetto all'aggiudicazione. Pertanto, l'Autorità ritiene che PI debba comunicare l'avvenuta aggiudicazione nei termini di 45 giorni dalla stipula del contratto.

66. Contestualmente alla comunicazione dell'aggiudicazione PI trasmette una descrizione dettagliata dell'offerta ed il modello di calcolo per la verifica della replicabilità compilato. Quest'ultimo è definito dall'Autorità sulla base della formula del test e dei criteri per la conduzione approvati con il presente procedimento; gli *inputs* del modello sono le condizioni di offerta di PI espresse in termini numerici e l'output la soglia di replicabilità, ottenuta dalla formula del test a partire dai dati di *inputs*; PI compila il modello in ogni sua parte, inserendo i valori numerici necessari alla determinazione della soglia.

67. L'Autorità, inoltre, ritiene opportuno stabilire un termine di 30 giorni, a partire dalla trasmissione delle informazioni da parte di PI (descrizione dell'offerta e modello di calcolo compilato), per l'approvazione dell'offerta da parte di Agcom, trascorso il quale il test si intende superato (c.d. "silenzio assenso").

68. Si ritiene opportuno, inoltre, prevedere che, nel corso della valutazione dell'offerta, l'Autorità possa richiedere a PI, o ad altri soggetti interessati, dati ed informazioni utili per l'analisi. In tali circostanze, i termini del procedimento sono sospesi dalla data di invio della richiesta sino alla data di ricezione delle informazioni da parte dell'Autorità. Qualora le proposte soggette a verifica richiedano un approfondimento di analisi, il termine procedimentale potrà essere prorogato di ulteriori 30 giorni, dandone comunicazione a PI.

69. Infine, in caso di mancato superamento del *test*, l'Ufficio competente informa il Consiglio e, successivamente, lo comunica a PI l'esito del *test*.

Domanda 4): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sugli aspetti procedurali?



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

4.2.11 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.37. Smmart Post e Assopostale condividono l'orientamento dell'Autorità.

O.38. PI condivide l'orientamento dell'Autorità ma chiede che le sia concesso un periodo iniziale transitorio di almeno 40 giorni prima di dare attuazione agli obblighi di cui al presente procedimento.

O.39. Fulmine e Nexive ritengono che la conduzione del *test* a valle dell'aggiudicazione della gara o della commessa a PI possa determinare gravi effetti distorsivi, dal momento che PI potrebbe ottenere affidamenti di significativa durata nonostante l'illegittimità dell'offerta. Nexive e Fulmine paventano, quindi, il rischio che la verifica di replicabilità venga effettuata quando si è già prodotto sul mercato il danno che la regolamentazione è invece chiamata a prevenire.

O.40. Alla luce di quanto osservato, secondo gli operatori sarebbe necessario (quanto meno con riferimento alle offerte di clienti privati non soggetti ad obblighi di gara ad evidenza pubblica, nelle quali non vi è quindi il rischio di interferenza di un procedimento amministrativo con le stringenti regole del cd. Codice Appalti e con le attività di una P.A.) che l'Agcom, analogamente a quanto avviene nel settore delle tlc, verifichi immediatamente dopo la presentazione dell'offerta il superamento del *test* di replicabilità e – in caso negativo – vieti la commercializzazione dell'offerta di PI. A tal fine, gli operatori ritengono che PI debba trasmettere all'Autorità la descrizione dell'offerta e del modello di calcolo per la verifica della replicabilità immediatamente dopo la presentazione dell'offerta.

4.2.12 Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.42. L'Autorità condivide la proposta di PI di prevedere un periodo iniziale transitorio per dare attuazione agli obblighi di cui al presente procedimento e ritiene che un periodo di 60 giorni sia congruo a tale scopo.

V.43. Alla luce della decisione di sottoporre al *test* tutte le offerte presentate da PI, e non più solo quelle aggiudicate, l'Autorità condivide altresì la proposta di Nexive e Fulmine di svolgere il *test* dopo la presentazione delle offerte invece che dopo l'aggiudicazione. Inoltre, in accoglimento della proposta dei due operatori, l'Autorità ritiene opportuno ridurre il termine per l'invio della documentazione a 30 giorni. In definitiva, PI dovrà trasmettere la documentazione per la verifica della replicabilità entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

V.44. In relazione alle ulteriori osservazioni di Nexive e Fulmine, si osserva che l'Autorità non può, in caso di non superamento del *test*, intervenire sull'aggiudicazione dell'offerta, né pubblica né privata, per le ragioni che seguono.

V.45. Il Consiglio di stato, con un parere reso all'Autorità nel 2002 sul tema, ha chiarito che: “[non] è possibile imporre agli enti che bandiscono le gare una sorta di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

condizione di efficacia della aggiudicazione sulla base della valutazione della correttezza dell'offerta da parte dell'Autorità garante. E ciò in primo luogo perché nessuna disposizione autorizza una così grave interferenza nell'autonomia degli enti o delle amministrazioni appaltanti e in secondo luogo perché un controllo di tal fatta introdurrebbe nel meccanismo dell'aggiudicazione l'intervento di un soggetto terzo, in contrasto con i principi che regolano gli appalti di pubblici servizi, che riservano all'ente appaltante la valutazione della convenienza dell'offerta. L'Autorità non può pertanto condizionare in alcun modo il perfezionamento della procedura di appalto, neppure se, a suo avviso, l'offerta comportasse, in caso fosse rivolta al pubblico, una violazione dell'articolo 7, c. 1, del d.P.R. 318/1997 e degli altri principi della normativa di settore." Precisando, inoltre, che: "l'Autorità, in forza della propria specifica competenza e della conoscenza che ha del mercato delle telecomunicazioni può sempre offrire all'amministrazione contributi collaborativi e informativi mediante pubblicazioni relative ai costi dei servizi, ma ciò senza interferire in alcun modo nelle gare, il cui svolgimento resta nel dominio esclusivo della Stazione appaltante."³⁸

V.46. D'altra parte, se l'aggiudicazione di una procedura di gara/RDO fosse condizionata alla verifica della compatibilità dell'offerta vincitrice con le norme a tutela della concorrenza si dovrebbe ritenere che il cliente sia in qualche modo tenuto a rispettare o presidiare tali norme, al pari di un'impresa dominante o di una Authority antitrust o di regolamentazione. È evidente, invece, che non è compito del cliente assicurarsi che la competizione tra i partecipanti non sia stata falsata, né ripristinare condizioni di concorrenza eque.

V.47. Pertanto, l'Autorità non potrà che esercitare la sua funzione nei limiti delle attribuzioni conferitele, senza interferire nell'attività dei committenti pubblici e privati, cioè non potrà vietare la commercializzazione di un'offerta non replicabile (cioè imporre al committente di non aggiudicare la commessa all'offerta da esso ritenuta più vantaggiosa).

4.2.13 Le valutazioni dell'Autorità sui rimedi regolamentari

70. Dal momento che il *test* non può che svolgersi a valle dell'aggiudicazione della gara (cfr. *supra*), nel caso in cui un'offerta non lo superi, l'Autorità non può vietarne la commercializzazione.

71. L'Autorità ritiene, pertanto, che nel caso in cui un'offerta non superi il *test* di replicabilità si può configurare, innanzitutto, la violazione dell'obbligo di non discriminazione che può giustificare l'applicazione a PI della sanzione di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 261 del 1999, il cui ammontare potrà essere definito tenendo conto anche dell'importo della gara. Gli esiti dei *test* condotti saranno poi utilizzati nell'ambito del riesame degli obblighi di accesso previsto dall'art. 5, comma 3, della

³⁸ Consiglio di Stato, Adunanza della Sezione Prima 29 Maggio 2002, N. Sezione 598/2001, oggetto: Quesito. Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni. Accertamento della violazione del principio dell'orientamento al costo ex art. 7, comma 1, d.P.R. 318/7. Rilevanza giuridica.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

delibera n. 384/17/CONS come elementi prioritari di valutazione; pertanto, ove le offerte di PI non superino sistematicamente il *test*, in sede di riesame si potranno imporre obblighi di accesso più restrittivi.

Domanda 5): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sui rimedi regolamentari?

4.2.14 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.41. PI e Smmart Post condividono l'orientamento dell'Autorità.

O.42. Assopostale non condivide la genericità della determinazione della sanzione in caso di accertato abuso e ritiene che la stessa debba essere fissata ad un livello tale da rappresentare una vera deterrenza per l'*incumbent*. Inoltre, Assopostale non condivide l'ipotesi di riesame degli obblighi di accesso previsto dall'art. 5, comma 3, della delibera n. 384/17/CONS subordinata al non superamento sistematico del *test*. Su quest'ultimo aspetto l'associazione osserva che il concetto di sistematicità è accettabile unicamente se riferito separatamente agli RDO e alle gare ad evidenza pubblica.

O.43. Fulmine e Nexive non condividono le proposte dell'Autorità e ritengono che, almeno per le richieste di offerta di clienti privati non soggetti ad obblighi di gara in senso stretto (gare per pubblici appalti/ad evidenza pubblica) dovrebbero essere introdotti:

- a) meccanismi di valutazione preventiva, e
- b) un divieto di commercializzazione per le offerte che non superano il *test* di replicabilità.

O.44. Inoltre, secondo gli operatori, l'Autorità dovrebbe chiarire che:

- a) anche una singola violazione/non superamento del *test* di replicabilità darà luogo all'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs. 261/99;
- b) saranno imposti obblighi di accesso più restrittivi in caso di non superamento/violazione di un numero ben definito (ad esempio, non superiore a tre) di *test* di replicabilità.

4.2.15 Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.48. Quanto alle osservazioni degli operatori sull'applicazione delle sanzioni si osserva quanto segue. Innanzitutto, si rileva che in sede regolamentare non può essere modificata la vigente normativa postale, sia nell'ammontare massimo delle



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sanzioni sia per ciò che riguarda la possibilità di pagare la sanzione in misura ridotta.³⁹

V.49. Si ritiene, invece, che, in caso di presentazione di offerte non replicabili da parte di PI, l'unico strumento con una reale efficacia deterrente e in grado di risolvere effettivamente il problema competitivo sia la revisione delle condizioni di accesso.

V.50. Per quanto riguarda le osservazioni degli operatori sulla possibilità di adottare meccanismi di valutazione preventiva dell'offerta e, conseguentemente, il divieto di commercializzazione per le offerte che non superano il *test* si rimanda a quanto riportato nelle valutazioni della domanda 4.

V.51. Tutto ciò considerato, si ritiene opportuno prevedere nell'articolato la revisione delle condizioni di accesso ove nel corso di un anno solare siano state rilevate gravi o frequenti anomalie.

4.2.16 Il parere dell'Agcm

V.52. In data 12 giugno 2018, l'Agcm ha trasmesso all'Autorità un parere in merito alla delibera n. 165/18/CONS di avvio della consultazione pubblica sulla definizione del *test*.⁴⁰ Secondo l'Agcm il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini rientrerebbe in una finalità generale di tutela della concorrenza di propria competenza; pertanto, il *test* dovrebbe essere più chiaramente finalizzato alla sola verifica del rispetto dello specifico obbligo regolamentare di non discriminazione.

V.53. Sulla metodologia del *test* l'Agcm osserva, innanzitutto, che la replicabilità debba essere assicurata *in primis* con riguardo all'ambito in cui si esplica il rapporto verticale tra l'*incumbent* sul mercato a monte e i suoi concorrenti sul mercato a valle. L'Agcm, inoltre, non condivide la proposta di stimare la copertura di rete dell'ipotetico concorrente come la somma delle coperture di tutti gli operatori presenti sul mercato e il valore del 2% proposto per il margine di remunerazione del capitale.

³⁹ Si rammenta che il d. lgs. 22 luglio 1999, n. 261 prevede che “*I soggetti che non ottemperano agli ordini e alle diffide dell'Autorità di regolazione, impartiti ai sensi del presente decreto, sono puniti con la sanzione pecuniaria amministrativa da diecimila euro a centocinquantamila euro.*” (articolo 21, comma 7ter). Inoltre, ai sensi della L. n. 689/1981 l'operatore cui è stato contestato un illecito può esercitare l'oblazione, ovvero il pagamento in misura ridotta della sanzione, pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole, al doppio del minimo della sanzione edittale (art. 16). L'oblazione comporta l'archiviazione del procedimento.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287 del 1990, l'Agcm ha il potere, ove lo ritenga opportuno, di offrire apporti consultivi su “*iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato...*”, laddove invece ai sensi dell'art. 21 della medesima legge ha il potere di segnalazione in caso di esistenza di situazioni di distorsione della concorrenza o il pericolo di un corretto funzionamento del mercato.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.54. Quanto alle considerazioni sulla finalità del *test*, si richiama l'art. 2, comma 4, del decreto 261/99 (di recepimento nel nostro ordinamento della direttiva postale), che, tra le funzioni dell'ANR, elenca la promozione della concorrenza nei mercati postali (lettera d), come peraltro previsto anche dalla stessa direttiva. Pertanto, il perseguimento del contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini appare perfettamente in linea con il dettato del legislatore, ferme restando le competenze ex post dell'Autorità Antitrust.⁴¹ Al riguardo, si osserva che anche nell'ambito della regolamentazione delle telecomunicazioni (si veda la delibera n. 499/10/CONS, punto 2) i *test* di prezzo sono considerati *“uno strumento idoneo ai fini della verifica del rispetto del principio di non discriminazione, [...] e del contenimento di fenomeni di margin squeeze (compressione dei margini) che potrebbero nuocere alla concorrenzialità del mercato e da ultimo ai consumatori”*.

V.55. Ciò premesso, si osserva altresì che la delibera n. 384/17/CONS, nelle motivazioni, ha chiaramente collegato lo svolgimento del *test* alla finalità di assicurare il rispetto del principio di non discriminazione (si veda il punto V.123).⁴² Sebbene non esplicitato nell'articolato, la decisione di introdurre un *test* di replicabilità non può che presupporre, infatti, il riconoscimento di un obbligo di non discriminazione in capo a PI.

V.56. Quanto alle considerazioni sulla replicabilità, si osserva che il *test* tiene senz'altro in considerazione il rapporto verticale tra PI ed i suoi concorrenti in quanto assume un modello di concorrente non completamente infrastrutturato, che per il recapito in una parte delle aree EU deve ricorrere alla rete di PI (cfr. par 4.2.6 *supra*). Quanto alla stima del costo del capitale, l'Autorità ha deciso di adottare la metodologia del WACC, il cui ultimo valore disponibile è pari a [omissis], (cfr. par 4.2.9 *supra*).

⁴¹ La differenza tra le valutazioni delle autorità antitrust e di regolamentazione in materia di test di replicabilità è spiegata efficacemente già in un documento ERG del 2007: *“While competition law is intended to prevent margin squeeze as an exclusionary abuse, ex ante regulation seeks the more ambitious goal of promoting competition by facilitating entry into those markets meeting the three criteria test.”* 4 4 ERG (09) 07 *“Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles.”*

⁴² *“L'Autorità ritiene 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).”*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ALLEGATO 1

A1. PI ha proposto un modello di tipo *bottom-up* per la stima del costo unitario del recapito di posta descritta e indescritta; il modello utilizza come *input* il costo delle attività svolte dal portalettere ed i volumi medi ed assume l'ipotesi di una frequenza di recapito di 2 giorni a settimana per le aree AM e CP e di 1,5 giorni per le aree EU. In quanto segue si descrive nel dettaglio la metodologia di calcolo del costo delle attività di recapito proposta da PI.

Modello bottom-up per la posta indescritta

A2. Secondo la Metodologia, il lavoro preparatorio e finale, richiede al portalettere un tempo di lavorazione fisso pari a [omissis] minuti al giorno ed un tempo variabile pari a [omissis] secondi ad invio. Dividendo il tempo fisso per i volumi giornalieri si ottiene il tempo fisso unitario che, sommato al tempo variabile, dà il tempo totale di lavorazione di un invio.

A3. I volumi complessivi di posta indescritta per ciascuna delle aree di recapito sono stati calcolati in base alle percentuali della posta descritta, dal momento che quest'ultima è una tipologia di corrispondenza tracciata sistematicamente dai sistemi informatici.

A4. Il tempo dedicato dal portalettere all'attività di consegna è calcolato moltiplicando il tempo di consegna medio per utente (che dipende dalla qualifica della zona di recapito) per il numero di utenti che verosimilmente il portalettere dovrà servire per ciascun giorno di recapito. Quest'ultimo parametro dipende dal numero di utenti da servire nella zona (Abitazioni, Uffici, Negozi, Altri, cui si aggiungono i civici con portieri che ritirano la corrispondenza) e dall'indice di frequenza (la probabilità che un civico debba essere raggiunto dal portalettere).

A5. PI ha utilizzato il tempo di consegna medio per utente per le tre tipologie di zone di recapito (a seconda della densità verticale) definito nella Metodologia per stimare il tempo di consegna per utente per le tre aree di recapito (AM, CP e EU1). Successivamente, dividendo per il numero medio di invii per utente, ha valorizzato il tempo di consegna per invio per ciascuna area.

A6. Il calcolo del tempo impiegato dal portalettere per percorrere il giro di recapito si basa sulle distanze percorse, sul tipo di veicolo utilizzato e sulle caratteristiche urbanistiche della zona servita. Il tempo dedicato alle percorrenze è calcolato per singola zona di recapito; a partire da quest'ultimo PI ha calcolato il tempo delle percorrenze per area di recapito; dividendo quest'ultimo per il numero totale di invii ha ottenuto, per ciascuna area, il tempo unitario.

A7. Il costo unitario del recapito è pari alla somma dei costi unitari delle attività preparatorie e finali, di consegna e delle percorrenze, calcolati moltiplicando il tempo di lavorazione unitario per il costo del portalettere (in secondi).

A8. PI dichiara che circa il 95% dei volumi postali è consegnato dal portalettere al civico, mentre il restante 5% è costituito da invii postali consegnati dal portalettere agli



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

uffici postali o agli uffici di recapito, in caso di destinatari titolari di caselle postali o fermo posta (1,6% dei casi), e/o invii consegnati da soggetti diversi dal portalettere, destinati ai grandi clienti. Per tale ragione, PI pondera il costo unitario del recapito risultante dal modello per l'incidenza del recapito mediante portalettere (0,95). PI ha stimato che la consegna ai titolari di casella postale o fermo posta comporta un costo aggiuntivo di [omissis] euro/invio,⁴³ pertanto il costo unitario del recapito è stato maggiorato di tale valore ponderato per l'incidenza percentuale di tale tipologia di consegna ([omissis] euro *0,016%). Il costo unitario del recapito presso i grandi clienti è stato calcolato con metodo *top down*.

Modello bottom-up per la posta descritta

A9. Diversamente dalla posta indescritta, per gli invii di posta descritta la metodologia prevede sia per le attività di preparazione e finali, sia per quelle di consegna, un parametro temporale per singolo invio.⁴⁴ Il parametro temporale della consegna varia in funzione della "qualifica" della zona di recapito e del fatto che le consegne siano effettuate ad utenti singoli o ad utenti che ricevono regolarmente più invii contemporaneamente (portierati, uffici). Il costo delle percorrenze, invece, è identico a quello degli invii indescritti.

A10. Il costo medio così calcolato viene moltiplicato per l'incidenza percentuale in termini di volumi del recapito tramite portalettere sul totale dei volumi recapitati (circa l'89%). Al costo di recapito tramite portalettere viene poi aggiunto il costo di recapito ai titolari di casella postale o agli utenti del servizio fermoposta pari a [omissis] euro per pezzo.⁴⁵

A11. Al costo delle modalità di recapito di cui sopra, infine, viene aggiunto il costo ponderato dell'attività di recapito delle inesitate, ovvero il recapito allo sportello degli invii per i quali sia stato già tentato senza successo (causa assenza del destinatario o di altra persona idonea a ricevere l'invio e firmare la relativa ricevuta) il recapito a domicilio. Tale costo è ottenuto moltiplicando il costo unitario incrementale di [omissis]

⁴³ Per tale servizio, attualmente svolto negli uffici postali e presso gli uffici di recapito, PI ha adottato le ipotesi di *costing "bottom-up"* formulate nell'ambito del calcolo del costo netto del SU, in base alle quali l'esternalizzazione dei servizi di recapito allo sportello (es. avvalendosi di esercizi commerciali di varia natura) determinerebbe un costo unitario incrementale.

⁴⁴ La Metodologia è sostanzialmente legata alle percorrenze che i portalettere devono effettuare giornalmente, indipendentemente dai volumi da consegnare. L'unica eccezione a questo principio di invarianza della prestazione ai volumi di prodotti postali da consegnare è rappresentata dalla consegna degli invii descritti, che comporta lo svolgimento di una serie di attività extra rispetto alla posta indescritta. Dal momento che queste attività rendono la prestazione dipendente dai volumi, sono computate nella prestazione del portalettere per ogni elemento di posta recapitata, ossia come il prodotto fra il tempo necessario per effettuare le operazioni e il numero di elementi da consegnare. Cfr. Delibera n. 298/17/CONS, pagg. 58 e ss.

⁴⁵ Vedi nota 26.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

euro per pezzo⁴⁶ per l'incidenza percentuale dei recapiti di inesitate sul totale degli invii (pari a circa il 15%).

⁴⁶ Anche per tale servizio, attualmente svolto negli uffici postali e presso gli uffici di recapito, vengono adottate le ipotesi di *costing* “*bottom-up*” formulate nell’ambito del calcolo del costo netto del SU.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tutto ciò premesso e considerato;

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

1. È approvata la metodologia per la conduzione del *test* di cui all'allegato A.
2. Il *test* ha la finalità di assicurare il rispetto del principio di non discriminazione da parte di Poste Italiane ed il contenimento di possibili fenomeni di *margin squeeze* per le offerte di servizi postali di recapito di invii multipli presentate da PI nell'ambito di gare o RDO del valore annuo di 500 mila euro.

Articolo 2

1. Per consentire la verifica di replicabilità Poste Italiane trasmette all'Autorità le informazioni per la conduzione del *test* entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione dell'offerta.
2. Il procedimento per la valutazione ha la durata di 30 giorni.
3. Nel corso della valutazione dell'offerta, l'Autorità può richiedere a Poste Italiane, o ad altri soggetti interessati, dati ed informazioni utili per l'analisi. In tal caso, i termini del procedimento sono sospesi dalla data di invio della richiesta sino alla data di ricezione delle informazioni da parte dell'Autorità. Qualora le proposte soggette a verifica richiedano un approfondimento di analisi, il termine procedimentale potrà essere prorogato di ulteriori 30 giorni, dandone comunicazione a Poste Italiane.

Articolo 3

1. In caso di mancato superamento del *test* l'Ufficio competente informa il Consiglio e, successivamente, comunica a Poste Italiane l'esito del *test*. Gli esiti del *test* sono pubblicati periodicamente sul sito *web* dell'Autorità.
2. L'offerta si ritiene comunque approvata trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2, e fermo restando quanto previsto al comma 3 del medesimo articolo, senza che vi sia stata una comunicazione dell'Autorità a Poste Italiane sul mancato superamento del *test*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3. L'Autorità provvede ad avviare la revisione delle condizioni di accesso ove nel corso di un anno solare siano state rilevate gravi o frequenti anomalie.

Articolo 4

1. Le disposizioni di cui al presente provvedimento entrano in vigore decorsi 60 giorni dalla pubblicazione della delibera sul sito *web* dell'Autorità.

La presente delibera, comprensiva dell'allegato A, che ne costituisce parte integrante, è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 18 settembre 2018

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

Per attestazione conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi