



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 553/18/CONS

INTEGRAZIONI ALLA DELIBERA N. 621/15/CONS RECANTE “CONDIZIONI GIURIDICHE ED ECONOMICHE DI RESTITUZIONE DEGLI INVII AFFIDATI AD ALTRI OPERATORI E RINVENUTI NELLA RETE DI POSTE ITALIANE”

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 13 novembre 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, la determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e la promozione della concorrenza nei mercati postali;

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;

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. 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;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, recante “*Approvazione - con modifiche - delle Condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale*”;

VISTO, in particolare, l’articolo 18 delle Condizioni generali di servizio che, nell’ipotesi di invii affidati ad altro operatore e rinvenuti nella rete di Poste Italiane, prevede che le condizioni, i termini e le modalità di restituzione siano stabilite mediante un accordo tra le parti nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione e che in caso di mancato accordo vi sia la possibilità di chiedere l’intervento dell’Autorità;

VISTA la delibera n. 129/15/CONS, dell’11 marzo 2015, recante “*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*”;

VISTA la delibera n. 226/15/CONS, del 20 aprile 2015, recante “*Regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra operatori*”, come modificata e integrata dalla delibera n. 449/16/CONS del 4 ottobre 2016;

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

VISTA la delibera n. 298/17/CONS, del 17 luglio 2017, recante “*Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2013 e 2014*”;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;

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 5;

CONSIDERATO che, ai sensi del comma 2 del citato art. 5, l’Autorità dovrà definire la soglia di volumi superata la quale si assume che il servizio di restituzione di cui alla delibera n. 621/15/CONS sia un servizio di accesso in raccolta, apportando alla predetta delibera le conseguenti modifiche ed integrazioni;

VISTA la comunicazione del 27 ottobre 2017, pubblicata sul sito *web*, con la quale l’Autorità ha avviato il procedimento relativo alle integrazioni alla delibera n. 621/15/CONS recante “*Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane*”;

VISTI i contributi iniziali prodotti da Globe Postal Service S.r.l., Nexive S.p.a., Poste Italiane S.p.a. e Consorzio di tutela A.RE.L.;

VISTA la delibera n. 293/18/CONS, del 27 giugno 2018, recante “*Consultazione pubblica sulle integrazioni alla delibera n. 621/15/CONS recante “Condizioni giuridiche*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane””;

VISTE le istanze di audizione pervenute da parte di Globe Postal Service S.r.l. e Nexive S.p.a.;

VISTI i contributi prodotti dall'Associazione Assopostale (che raggruppa le società Citypost S.p.a., Globe Postal Service S.r.l., Express Group S.r.l., Uniposte S.p.a., I carry s.r.l., Esseci S.r.l., New post S.r.l., Mi Services S.r.l. e Nuove Poste S.r.l.), dal Consorzio di tutela A.RE.L., da Globe Postal Service S.r.l., da Poste Italiane S.p.a. e da Nexive S.p.a.;

SENTITE Globe Postal Service S.r.l. e Nexive 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.....	6
2	L'iter istruttorio	7
3	Il quadro normativo	8
3.1	Gli invii di altro operatore rinvenuti nella rete di Poste Italiane.....	8
3.2	Le condizioni del servizio di restituzione <i>ex delibera n. 621/15/CONS</i>	8
3.3	Il contenzioso	9
3.4	Il servizio di restituzione e l'accesso alla rete di raccolta.....	10
3.5	Il servizio di restituzione e gli obblighi gravanti in capo agli AO.....	11
3.6	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	13
3.7	<i>Le valutazioni conclusive dell'Autorità</i>	14
4	L'analisi del fenomeno	16
4.1	Gli invii rinvenuti.....	16
4.2	Gli invii giacenti	20
4.3	Le attività del servizio di restituzione.....	21
5	I costi del servizio di restituzione	23
5.1	I costi dichiarati da PI	23
5.2	Le stime fornite dagli AO	24
5.3	<i>Benchmark internazionale</i>	26
5.4	Le valutazioni dell'Autorità.....	29
5.5	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	36
5.6	<i>Le valutazioni conclusive dell'Autorità</i>	38
6	Le ulteriori proposte dell'Autorità.....	44
6.1	Determinazione della soglia.....	44
6.1.1	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	46
6.1.2	<i>Le valutazioni conclusive dell'Autorità</i>	46
6.2	Condizioni applicabili al servizio di accesso in raccolta	50
6.2.1	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	52



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

6.2.2	<i>Le valutazioni conclusive dell'Autorità</i>	53
6.3	Condizioni di restituzione dei resi	54
6.3.1	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	55
6.3.2	<i>Le valutazioni conclusive dell'Autorità</i>	56
6.4	Ulteriori misure di carattere informativo	56
6.4.1	<i>Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica</i>	57
6.4.2	<i>Le valutazioni conclusive dell'Autorità</i>	58



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1 INTRODUZIONE

1. Come previsto dall'art. 5, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS, il 27 ottobre 2017 l'Autorità ha avviato, mediante comunicazione sul proprio sito *web*, il procedimento istruttorio concernente le integrazioni alla delibera n. 621/15/CONS recante "*Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane*".

2. La delibera n. 621/15/CONS ha stabilito che la metodologia di *pricing* per i servizi di restituzione fosse quella dei costi incrementali. Successivamente, con la delibera n. 384/17/CONS recante "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*", l'Autorità ha osservato che il fenomeno degli invii di corrispondenza affidati ad altri operatori (di seguito anche "AO") e rinvenuti erroneamente nella rete di Poste Italiane dovrebbe essere quantitativamente contenuto perché derivante, in prevalenza, dall'errata postalizzazione degli invii da parte dei clienti di altri operatori e, comunque, dovrebbe ridursi via via nel tempo con il progressivo perfezionamento del sistema d'informazione alla clientela sulle modalità di invio. Una percentuale di rinvenimenti elevata, viceversa, deve essere considerata una manifestazione di inefficienze nei sistemi di informazione alla clientela o di carenze infrastrutturali della rete di raccolta degli operatori alternativi che, per evitare tali disfunzioni e garantire la certezza e la regolarità del recapito, devono ricorrere alla rete di PI.

3. In virtù di tali considerazioni, l'Autorità ha stabilito di avviare un procedimento volto a definire una soglia di volumi superata la quale si assume che il servizio di restituzione di cui alla delibera n. 621/15/CONS sia un servizio di accesso in raccolta, apportando le dovute modifiche ed integrazioni alla delibera n. 621/15/CONS.

4. Ulteriore obiettivo del procedimento è quello di ridefinire le tariffe del servizio di restituzione fissate da PI secondo quanto previsto dalla delibera n. 621/15/CONS. Tale revisione è stata, peraltro, richiesta in diverse occasioni dagli AO interessati dal fenomeno.

5. Nei paragrafi seguenti, dopo una breve descrizione dell'*iter* istruttorio e della disciplina attualmente vigente per i servizi di restituzione, si analizza quantitativamente il fenomeno a livello nazionale e europeo, per poi illustrare le proposte di modifica della delibera n. 621/15/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

2 L'ITER ISTRUTTORIO

6. Nella comunicazione di avvio del procedimento, l'Autorità ha invitato gli operatori interessati a far pervenire le proprie osservazioni entro 30 giorni.

7. Nel mese di novembre, entro i termini previsti, gli Uffici hanno ricevuto contributi scritti dagli operatori: Globe Postal Service S.r.l. (di seguito anche "GPS"), Nexive S.p.A. (di seguito anche "Nexive"), Poste Italiane (di seguito anche "PI") e Consorzio di tutela A.RE.L. (di seguito anche "AREL"). Successivamente, dopo la scadenza dei termini, è stato presentato da GPS un ulteriore contributo che riprendeva sostanzialmente gli orientamenti già delineati in precedenti contributi dell'operatore.

8. Sempre nel mese di novembre, al fine di acquisire informazioni sugli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete dell'FSU, gli Uffici hanno chiesto a PI le seguenti informazioni:

- il numero di invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella propria rete nel periodo 2014-2017 con la relativa provenienza (da flusso vuotatura cassetta o da centro di distribuzione);
- i nominativi degli operatori che hanno aderito alle Condizioni generali di contratto (CGC) del servizio di restituzione o che hanno avviato a tal fine una interlocuzione con PI.

9. Sulla base delle informazioni acquisite da PI, si è reso necessario chiedere agli operatori alternativi coinvolti, i volumi di invii singoli e multipli da essi gestiti al fine di valutare per ognuno di essi l'incidenza del fenomeno.

10. Con nota del 7 dicembre 2017 sono stati richiesti a PI i dati sui costi sostenuti per le diverse fasi del processo di restituzione derivanti dalla separazione contabile 2016, nonché un'analisi di fattibilità per l'automatizzazione di parte o dell'intero processo di restituzione.

11. L'Autorità, infine, nei mesi di febbraio e marzo ha chiesto a PI chiarimenti in merito alle informazioni trasmesse dalla società il 22 dicembre 2017, nonché una descrizione più particolareggiata di alcune delle fasi del processo di restituzione, della metodologia utilizzata per il calcolo dei costi, del *sequencing* e del centro di meccanizzazione (di riferimento o accentrate) in cui vengono eseguite le attività.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3 IL QUADRO NORMATIVO

3.1 Gli invii di altro operatore rinvenuti nella rete di Poste Italiane

12. Al fine di tutelare l'interesse degli utenti, la delibera n. 385/13/CONS aveva modificato le condizioni generali del servizio universale stabilendo che gli invii degli altri operatori, rinvenuti nella rete di PI, non potessero più essere distrutti o restituiti al mittente (ove identificabile), come previsto in precedenza, ma dovessero rientrare nella disponibilità degli AO. In tal modo gli AO avrebbero potuto portare a termine il servizio recapitando gli invii ai destinatari. A tal fine era previsto che fosse PI a restituire gli invii agli AO in base, tuttavia, ad un accordo delle parti sulla misura del corrispettivo, sulle modalità e sui termini della restituzione, e con la possibilità, in caso di mancato accordo, di chiedere l'intervento dell'Autorità.

13. In ragione della diffusività del fenomeno e della scarsa efficacia di interventi episodici nelle ipotesi di mancato accordo, l'Autorità con la delibera n. 621/15/CONS ha definito in via regolamentare i contenuti più rilevanti dei rapporti tra PI ed AO, indicando specifici criteri e previsioni che PI avrebbe dovuto poi recepire nelle proprie condizioni generali di contratto (di seguito "CGC") del servizio di restituzione.

3.2 Le condizioni del servizio di restituzione ex delibera n. 621/15/CONS

14. L'Autorità con la delibera n. 621/15/CONS, fermo restando il divieto di PI di distruggere (o restituire al mittente) gli invii ed il correlativo obbligo degli AO di rientrare nella disponibilità degli invii, come già previsto dalla delibera n. 385/13/CONS, ha fissato i criteri per definire le condizioni economiche e alcune condizioni giuridiche essenziali per il servizio di restituzione degli invii postali affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di PI, colmando in tal modo il vuoto regolamentare relativo ad un fenomeno nuovo e in rapida crescita, manifestatosi a seguito della liberalizzazione del mercato postale.

15. Per quanto riguarda le condizioni giuridiche, la delibera ha stabilito che gli AO possono rientrare nella disponibilità dei propri invii o attraverso la conclusione di un accordo con PI o mediante l'adesione alle condizioni generali di contratto del servizio di restituzione. Queste ultime devono essere predisposte da PI in conformità a quanto previsto dalla delibera n. 621/15/CONS.

16. Per quanto riguarda le modalità per consentire agli AO di avere nuovamente la disponibilità dei propri invii, oltre alla restituzione "diretta" ad opera di PI attraverso la consegna all'indirizzo indicato dall'AO, modalità già prevista dalla delibera n. 385/13/CONS, l'articolo 2 della delibera in esame ha introdotto, quale ulteriore modalità di restituzione, anche il ritiro degli invii ad opera degli AO presso uno o più centri di smistamento (CMP).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

17. In materia di condizioni economiche, l'articolo 3 della delibera ha fissato i seguenti criteri:

- per la restituzione diretta ad opera di PI, vale a dire la consegna all'indirizzo dell'AO, PI nelle CGC deve fissare un prezzo pari a quello stabilito per il servizio di corrispondenza ordinaria per le imprese, ridotto proporzionalmente in relazione ai termini massimi a disposizione di PI per comunicare il numero degli invii rinvenuti e per effettuare la consegna degli stessi;
- per le altre modalità di restituzione, che prevedono il ritiro ad opera degli AO (presso uno, più o tutti i CMP), i prezzi devono essere orientati ai costi addizionali che PI sostiene specificamente per le attività strettamente connesse alla fornitura del servizio di restituzione.

18. Per tutte le modalità di restituzione, sono previsti sconti per quantità, calcolati su base annua e determinati in base a criteri analoghi a quelli previsti per i servizi destinati alle imprese.

19. L'orientamento ai costi addizionali, previsto per tutte le modalità di restituzione differenti dalla consegna diretta, esclude che PI possa recuperare i costi comuni ad altri servizi, ovvero sia i costi che PI sosterrrebbe in ogni caso a prescindere dal fatto che vi siano rinvenimenti di altri operatori nella propria rete.

20. L'AGCOM ha ritenuto opportuno utilizzare questa modalità di *pricing* al fine di evitare che gli altri operatori fossero chiamati a contribuire alla copertura di costi che PI sostiene ordinariamente per svolgere il normale ciclo delle sue attività come sarebbe avvenuto, invece, utilizzando il cosiddetto criterio del costo pieno.

3.3 Il contenzioso

21. PI ha predisposto e pubblicato un nuovo testo delle CGC conforme alle previsioni della delibera n. 621/15/CONS; allo stesso tempo, tuttavia, la medesima società ha contestato dinanzi al TAR Lazio il criterio dei costi addizionali per la restituzione degli invii rinvenuti nei CMP fissato dalla delibera n. 621/15/CONS e poi recepito nelle proprie condizioni generali di contratto. Secondo l'operatore il problema dei rinvenimenti era imputabile ad inadempienze e carenze infrastrutturali degli altri operatori e, di conseguenza, al fine di evitare effetti distorsivi del mercato, l'Autorità avrebbe dovuto far riferimento al criterio del costo pieno anziché a quello del costo incrementale.

22. Il TAR accoglieva parzialmente il ricorso di PI, annullando la delibera nella parte relativa ai criteri per la determinazione delle condizioni economiche. In particolare, il TAR, con la sentenza n. 9902/2016, ha sostenuto che *“il servizio di restituzione ad altri operatori degli invii errati non si differenzia, per costi, dai servizi ordinari e, dunque, ai fini della determinazione del suo prezzo, va considerato il costo pieno, tenuto conto dunque in ogni caso anche del costo, pro quota, di svuotamento delle cassette”*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

23. Con sentenza n. 4460 del 25 settembre 2017 il Consiglio di Stato, sez. VI, ha accolto il ricorso in appello proposto dall’Autorità ritenendo corretto il principio di orientamento delle tariffe di restituzione al costo incrementale.

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

3.4 Il servizio di restituzione e l’accesso alla rete di raccolta

25. Nel procedimento sul *“Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all’infrastruttura postale di Poste Italiane”* l’Autorità è ritornata sul tema delle restituzioni degli invii di altri operatori.¹

26. In particolare l’Autorità ha evidenziato come il servizio di restituzione presenti alcune analogie con il servizio di accesso per la raccolta, pur trattandosi di servizi con finalità distinte: mentre l’accesso alla rete di raccolta consente ad un operatore alternativo di completare la propria infrastruttura avvalendosi della rete di raccolta dell’FSU nelle aree non direttamente coperte, il servizio di restituzione è reso da PI agli operatori alternativi affinché essi rientrino in possesso degli invii a loro affidati ma erroneamente immessi nella rete dell’*incumbent*.

27. Nella delibera è stato inoltre osservato come, in genere, il fenomeno degli invii erroneamente instradati ha un’incidenza non significativa sul volume totale di invii gestito da ciascun operatore e come, invece, una percentuale di rinvenimenti elevata possa essere il sintomo di una carenza infrastrutturale, nell’accettazione e raccolta, che necessita di essere correttamente disciplinata per evitare un calo della fiducia dell’utente in ordine alla certezza e regolarità degli invii postali.

¹ Cfr. delibera n. 651/16/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

28. Al fine di prevenire fenomeni di utilizzo inefficiente del servizio di restituzione l'Autorità nel documento sottoposto a consultazione pubblica aveva quindi proposto due opzioni di regolamentazione:

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

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

29. Alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 4460/2017, che ha riconosciuto piena legittimità al principio dell'orientamento ai costi delle tariffe del servizio di restituzione stabilito con la delibera n. 621/15/CONS, l'*opzione b* non è risultata più percorribile. Se, infatti, le tariffe di restituzione aumentassero in modo non lineare rispetto all'aumento dei volumi dei rinvenimenti le stesse si porrebbero in diretto contrasto con il principio di orientamento ai costi incrementali.

30. Per questa ragione la delibera n. 384/17/CONS che ha concluso il procedimento concernente il "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*", ha riconosciuto che l'unica opzione percorribile, delle due poste in consultazione, era l'*opzione a*, consistente nella fissazione di una soglia annua di restituzioni, calcolata come percentuale dei volumi rinvenuti sui volumi totali di ciascun operatore, oltre la quale l'operatore è tenuto a richiedere l'accesso alla rete di raccolta. L'articolo 5 di tale delibera ha previsto, infine, l'avvio di un'istruttoria per la definizione di tale soglia.

3.5 Il servizio di restituzione e gli obblighi gravanti in capo agli AO

31. Il tema dei rinvenimenti è emerso anche nell'ambito dei procedimenti sanzionatori nei confronti di *Express Group S.r.l* e di *Globe Postal Service S.r.l.* per la violazione degli obblighi connessi all'espletamento dei servizi postali previsti dalla delibera n. 621/15/CONS.²

32. In particolare, nel valutare la condotta delle parti sono emerse perplessità derivanti dall'assenza, nella parte prescrittiva della predetta delibera n. 621 del 2015, di una chiara indicazione dell'obbligo dell'operatore alternativo di rientrare in possesso degli invii ad esso affidati e del conseguente obbligo dello stesso operatore di stipulare un contratto alle condizioni generali predisposte da PI.

33. Bisogna premettere al riguardo che, in base al quadro normativo vigente, tutti gli operatori postali hanno l'obbligo di recapitare ai destinatari la corrispondenza ad essi affidata nei tempi e secondo le modalità pattuite con i clienti (i mittenti). Si tratta di un obbligo connaturato al sistema e volto a tutelare gli interessi degli utenti.

² Cfr. delibere nn. 412/17/CONS e 456/17/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

34. La circostanza che si sia verificato un non corretto instradamento della corrispondenza e che gli invii siano rinvenuti nella rete di PI non esime certo l'AO dall'obbligo di avere nuovamente la disponibilità degli invii affidati per provvedere a recapitarli; in assenza di tale obbligo è evidente il pregiudizio per gli utenti (mancato recapito al destinatario) e l'onere non giustificato per PI (tenuta all'infinito a conservare gli invii rinvenuti). Il non corretto instradamento determina semmai la necessità di contrastare il fenomeno degli invii errati, se del caso incentivando gli AO a creare reti di accesso ai propri servizi più efficienti.

35. Le disposizioni adottate nella delibera n. 621/15/CONS pongono in essere un primo intervento regolatorio al riguardo. In particolare, secondo quanto stabilito nella delibera, l'operatore può rientrare nella disponibilità degli invii rinvenuti nella rete dell'*incumbent* mediante un accordo con PI. Tale accordo può derivare dall'adesione alle condizioni generali di contratto – predisposte da PI sulla base dei criteri previsti dalla citata delibera n. 621 del 2015 – ovvero può essere frutto di una negoziazione individuale tra le parti. Al di fuori dello strumento contrattuale non vi sono altri strumenti che l'operatore può utilizzare per rientrare nella disponibilità degli invii, presupposto questo ineludibile per portare a termine il servizio per il quale l'utente ha regolarmente pagato il corrispettivo.

36. Con il presente provvedimento, pertanto, l'Autorità provvederà a chiarire meglio anche nell'articolato della predetta delibera, che l'obbligo degli AO di portare a termine il servizio, rientrando nella disponibilità degli invii, già previsto dalla delibera n. 385/13/CONS, ha come presupposto necessario e indefettibile l'obbligo di concludere un accordo con PI o attraverso una negoziazione individuale o, in assenza di questa, attraverso l'applicazione delle CGC predisposte dalla medesima società in conformità alle indicazioni di questa Autorità. Ciò al fine di permettere agli operatori alternativi di ritirare e recapitare regolarmente la corrispondenza a loro affidata, garantendo la regolare fornitura del servizio.

37. Rispetto a tale ultimo profilo - l'alternativa tra negoziazione e applicazione delle CGC - si ritiene opportuno per evitare lunghe e infruttuose negoziazioni, modificare l'attuale regolamentazione prevedendo l'applicazione di *default* delle CGC, conformi alle indicazioni dell'Autorità, in assenza di diverso accordo tra le parti che dovrà intervenire entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione di PI del rinvenimento degli invii dell'AO.

38. Conseguentemente, per le fattispecie di rinvenimenti che saranno regolate dal presente provvedimento, non vi è alcuna necessità che l'Autorità intervenga nella fase, del tutto eventuale, della negoziazione per giungere ad un accordo individuale, esercitando il potere previsto dall'art. 18, comma 2, dell'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS; è, invece, opportuno che l'Autorità possa esercitare il più generale potere volto alla soluzione di controversie ove tra gli operatori insorgano contestazioni sulla corretta applicazione delle CGC.

39. Sotto un profilo strettamente procedurale, sarà chiarito, per assicurare certezza sulle regole da seguire, che in materia di controversie relative al servizio di restituzione



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

e, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della delibera n. 384/17/CONS, all'accesso alla rete, saranno applicate le norme procedurali di cui al titolo secondo del regolamento approvato con delibera n. 449/16/CONS in materia di controversie nel settore delle comunicazioni elettroniche, con l'attribuzione della competenza al Consiglio ai sensi dell'art. 34, comma 2 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Domanda 1)

a) Si condividono le considerazioni dell'Autorità circa l'applicazione di *default* delle CGC in assenza di diverso accordo tra le parti?

b) Si condivide la proposta dell'Autorità di applicare le norme procedurali previste per la risoluzione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche (titolo secondo del regolamento approvato con delibera n. 449/16/CONS) alle controversie in materia di rinvenimenti e accesso alla rete?

3.6 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.1. Il Consorzio di Tutela A.RE.L., Nexive e PI condividono la proposta dell'Autorità di applicare le CGC in assenza di accordo tra le parti. Tuttavia, mentre Nexive propone di estendere a 90 giorni il periodo oltre il quale gli AO sono obbligati a sottoscrivere le condizioni generali di contratto, PI propone di ridurre tale periodo a 7/15 giorni, in quanto dubita che un AO possa concludere un accordo individuale negoziando una tariffa diversa da quella approvata dall'Autorità.

O.2. Inoltre, PI ritiene che l'attuale modello regolatorio "flessibile" debba essere sostituito da un sistema in cui vengano chiariti i diritti e gli obblighi di tutti i soggetti coinvolti nonché le condizioni applicabili al servizio di restituzione e che la soluzione negoziale debba essere relegata ad un piano subordinato. La Società ritiene che la mancata sottoscrizione del contratto dovrebbe comportare per l'AO l'applicazione delle sanzioni previste dalla normativa vigente che, nei casi più gravi, dovrebbero arrivare fino alla revoca del titolo abilitativo.

O.3. L'Associazione Assopostale e GPS, invece, non condividono la proposta dell'Autorità di applicare le CGC di PI in assenza di diverso accordo tra le parti. Si tratterebbe, infatti, di un'ipotesi non percorribile in ragione della tariffa di 0,60 euro, unilateralmente imposta da PI e non conforme al principio di orientamento al costo stabilito dalla delibera n. 621/15/CONS. Inoltre, secondo GPS, l'accettazione delle CGC non tutelerebbe il rispetto del principio di reciprocità, principio vieppiù rilevante considerato che negli ultimi due anni, secondo le stime di GPS, il numero di invii di Poste Italiane rinvenuti nella rete di GPS è aumentato.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.4. Con riferimento poi alla proposta di applicare le norme procedurali previste per la risoluzione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche alle controversie in materia di rinvenimenti e accesso alla rete, il Consorzio di Tutela A.RE.L. e Nexive condividono l'orientamento dell'Autorità.

O.5. Anche PI condivide l'ipotesi di estendere alle controversie tra operatori postali il Regolamento (*ex* delibera n. 449/16/CONS) per la definizione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche e propone altresì di applicare tali norme procedurali (previa consultazione pubblica) a tutte le controversie del settore postale e non solo a quelle in materia di rinvenimenti e accesso alla rete.

O.6. Assopostale e GPS, invece, non condividono la proposta dell'Autorità. In particolare, l'associazione Assopostale adduce come motivazione quanto riportato al punto 124 della delibera n. 384/17/CONS in merito alle differenze esistenti tra il mercato postale e quello delle telecomunicazioni. Secondo GPS tale proposta esimerebbe l'Autorità dal dovere di intervenire in caso di mancato accordo tra le parti (*ex* art. 18, comma 2, allegato A della delibera n. 385/13/CONS).

3.7 Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.1. Riguardo alle osservazioni formulate dagli operatori sull'applicazione di *default* delle CGC in assenza di diverso accordo tra le parti, si osserva quanto segue.

V.2. Innanzitutto, occorre precisare che a valle del presente procedimento PI è tenuta a predisporre e pubblicare un nuovo testo delle CGC che risulti conforme alle decisioni assunte dall'Autorità relativamente alle nuove condizioni economiche e giuridiche delle restituzioni di invii di altri operatori rinvenuti nella rete di PI. Inoltre, agli invii rivenuti dopo l'entrata in vigore della presente delibera sarà applicata la nuova tariffa di restituzione fissata dall'Autorità nel rispetto del principio dei costi evitabili (Cfr. §5.6).

V.3. L'Autorità ritiene di non poter escludere la possibilità, per l'operatore alternativo, di concludere accordi individuali con PI in alternativa all'applicazione delle CGC. In effetti, l'AO potrebbe voler richiedere prestazioni aggiuntive non espressamente previste nel testo delle CGC predisposto da PI.

V.4. Inoltre, si ritiene che un tempo congruo per consentire alle parti per concludere un accordo non dovrebbe superare i trenta giorni; infatti un periodo di 90 giorni, così come proposto da Nexive, è troppo ampio e potrebbe determinare ritardi eccessivi per la consegna dei rinvenimenti nonché aumentare significativamente i costi di stoccaggio.

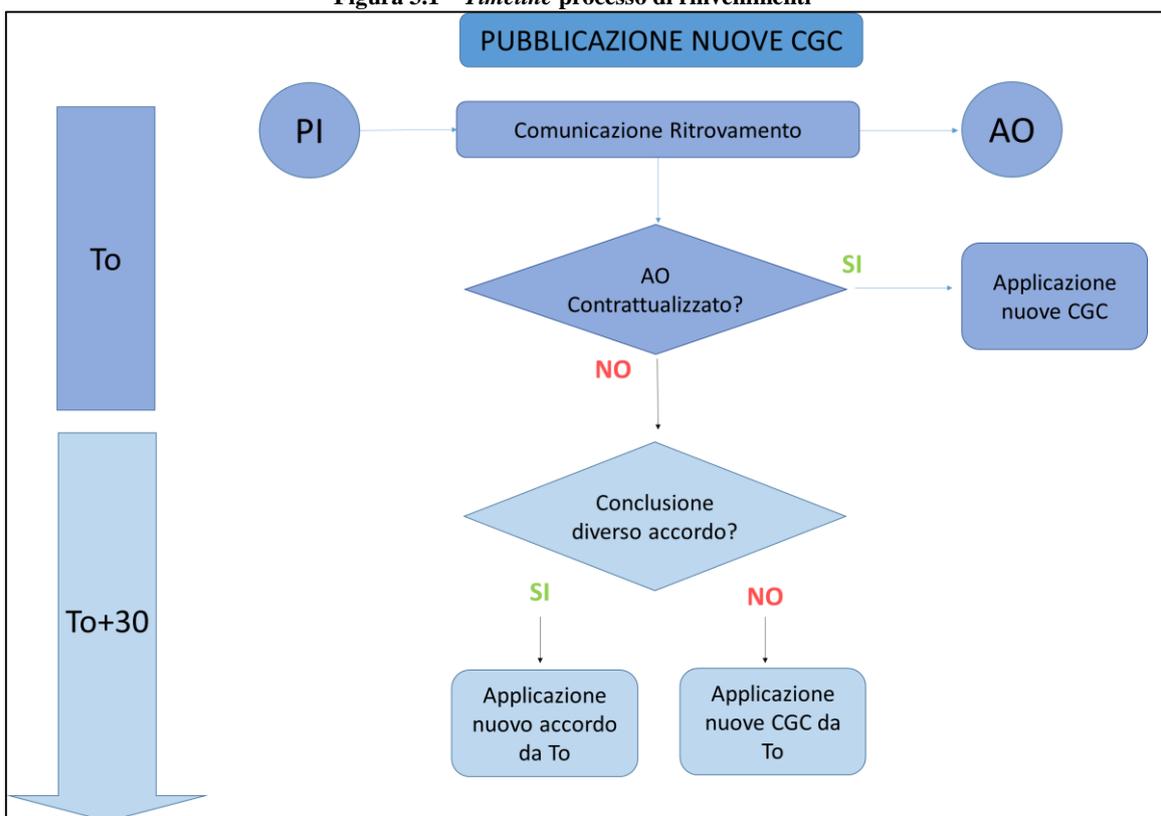
V.5. In ogni caso, qualora vengano negoziate condizioni diverse/aggiuntive rispetto a quelle fissate nelle CGC, queste dovranno decorrere dalla data (To) della comunicazione di PI relativa al ritrovamento (Cfr. Figura 3.1). Viceversa, nel caso



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

in cui le parti non raggiungano un accordo alternativo alle CGC, si applicheranno queste ultime sempre a far data della comunicazione di PI. Resta inteso che la mancata sottoscrizione da parte dell'AO, potrà essere sanzionata ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 come già previsto dall'art. 4 della delibera n. 621/15/CONS.

Figura 3.1 – Timeline processo di rinvenimenti



Fonte: Agcom

V.6. In merito poi all'applicazione delle norme procedurali previste per la risoluzione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche anche alla fattispecie dei rinvenimenti e dell'accesso alla rete, l'Autorità formula le seguenti considerazioni.

V.7. In primis, l'Autorità ritiene che l'utilizzo del Regolamento *ex* delibera n. 449/16/CONS costituisca uno strumento utile per dirimere eventuali controversie secondo procedure consolidate e trasparenti già sperimentate da tempo. Non si tratterebbe della volontà dell'Autorità di sottrarsi alle proprie responsabilità, bensì dell'intento di definire le controversie rinviando a regole procedurali certe al fine di evitare lunghe e infruttuose interlocuzioni tra i diversi soggetti.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.8. La differenza tra l'industria postale e il mercato delle telecomunicazioni non rappresenta un elemento di criticità. Lo schema procedimentale, previsto nelle norme di tale Regolamento che sono state richiamate, è frutto di esperienze ormai consolidate che hanno dato luogo a revisioni e affinamenti. Lo schema regolamentare che è stato richiamato, soprattutto, prescinde dalle caratteristiche specifiche del settore di riferimento e detta unicamente le tempistiche e le procedure da seguire per la risoluzione di una eventuale controversia tra operatori. Si aggiunge, sotto altro profilo, che, alla luce delle regole poste con la presente delibera, prevedere un ulteriore potere di intervento dell'Autorità anche nella fase precedente delle trattative - ove non dovesse essere raggiunto un accordo - rappresenta una superfetazione del tutto anomala: uno strumento che in una fase di libera negoziazione tra parti appare inutilmente intrusivo e, considerato il termine circoscritto entro il quale deve concludersi la negoziazione, mette a rischio in modo evidente l'interesse, che rimane prevalente, degli utenti al regolare e tempestivo recapito degli invii.

V.9. L'Autorità infine valuterà, nell'ambito di un apposito procedimento, la possibilità di estendere le norme procedurali del regolamento ex delibera n. 449/16/CONS a tutte le controversie tra operatori del settore postale.

4 L'ANALISI DEL FENOMENO

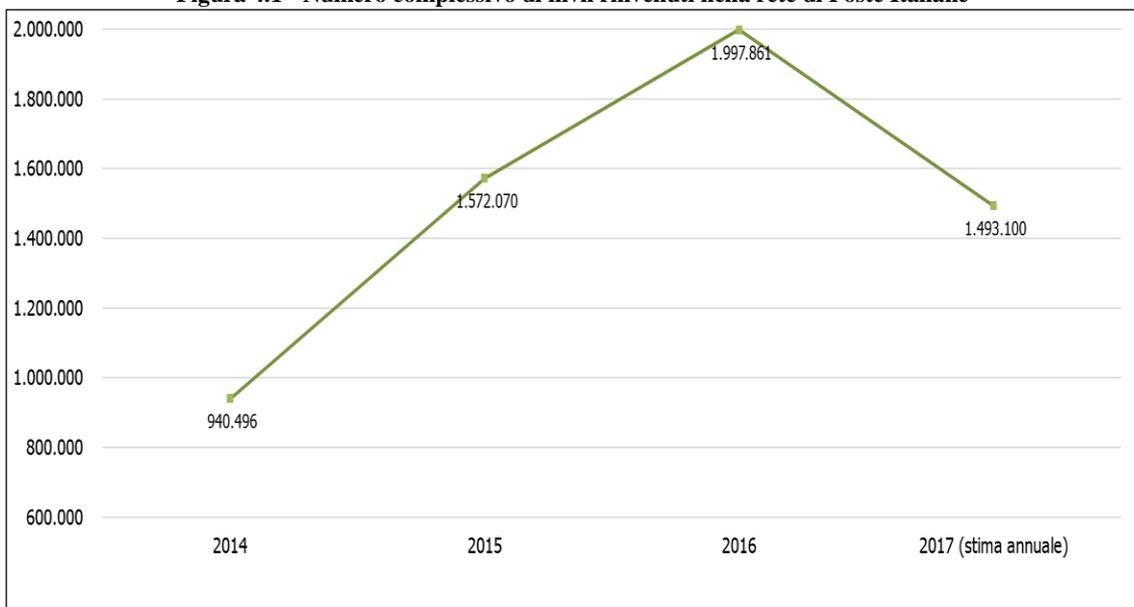
4.1 Gli invii rinvenuti

40. Dall'analisi dei dati a disposizione dell'Autorità è emerso che il fenomeno dei rinvenimenti ha ancora dimensioni non trascurabili: nonostante la sensibile inversione di tendenza riscontrata nell'ultimo anno, nel 2017 sono stati rinvenuti nella rete di PI circa 1,5 milioni di invii di altri operatori (Figura 4.1).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 4.1 - Numero complessivo di invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane



Nota: la stima per il 2017 è effettuata sulla base dei dati relativi ai primi otto mesi dell'anno.

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

41. A ben vedere, si tratta di un fenomeno che assume dimensioni molto diverse a seconda che l'operatore a cui viene affidato l'invio offra servizi *business*,³ ad es. invii multipli, o servizi *retail*,⁴ ad es. invii singoli (cfr. Figura 4.2).

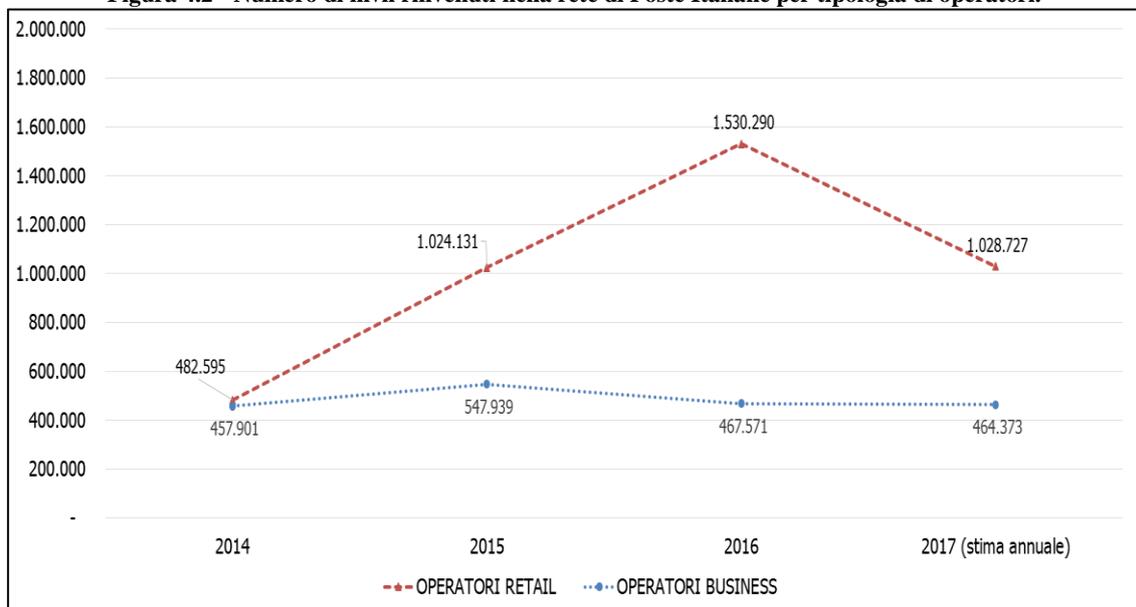
³ Gli operatori "*business*" considerati sono Nexive S.p.A., Fulmine Group S.r.l., Smmartpost S.r.l., Defendini Logistica S.r.l., Corel S.c.a.r.l., Hibripost S.c.a.r.l., Citypost S.r.l.

⁴ Gli operatori "*retail*" considerati sono Cityposte S.r.l., Express Group S.r.l., Globe Postal Service S.r.l. e Italy Post S.r.l.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 4.2 - Numero di invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane per tipologia di operatori.



Nota: la stima per il 2017 è effettuata sulla base dei dati relativi ai primi otto mesi dell'anno.

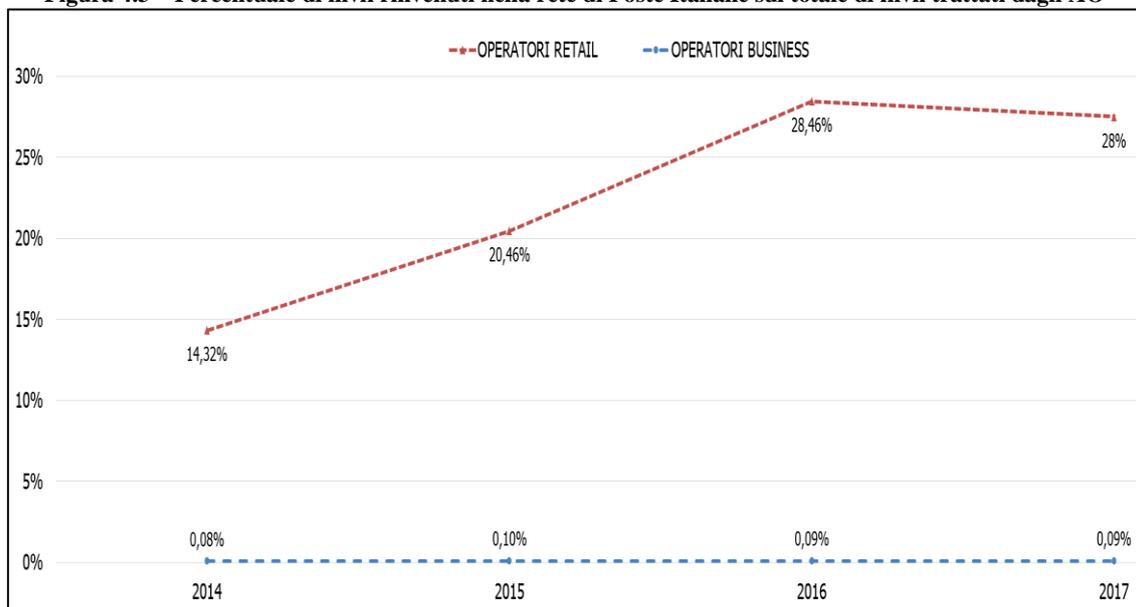
Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

42. Inoltre, come mostra la Figura 4.3, nel caso di operatori che gestiscono principalmente invii multipli per conto di grandi clienti privati o di PA (*business*) il fenomeno è piuttosto contenuto e stabile nel tempo: negli ultimi 4 anni ha registrato un aumento di appena l'1,5% e interessa meno dello 0,1% del totale di invii trattati dagli AO. Viceversa, per gli operatori *retail* il fenomeno assume proporzioni molto più significative: il valore medio di invii dispersi rispetto al totale di volumi trattati dallo stesso AO nel periodo 2014-2017 è del 23% e in alcuni casi può superare il 50% e ciò potrebbe essere il sintomo di una carenza di tipo infrastrutturale o informativa, piuttosto che un fenomeno transitorio e fisiologico. Per tali soggetti, infatti, negli ultimi quattro anni, il volume di questo tipo di rinvenimenti è aumentato di circa il 100% sia in termini assoluti (Figura 4.2) sia in termini relativi (Figura 4.3). Peraltro, benché gli operatori *retail* gestiscano volumi nettamente inferiori rispetto agli operatori *business*, risulta che essi contribuiscono per il 69% agli invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 4.3 – Percentuale di invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane sul totale di invii trattati dagli AO



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

43. Se si considera poi la distribuzione degli invii tra operatori che hanno aderito o non hanno aderito alle condizioni generali di contratto di PI, si osserva che il 98% degli invii singoli di operatori *retail* appartengono a soggetti che non hanno ancora sottoscritto le CGC; la percentuale risulta invertita nel caso di operatori *business* (Figura 4.4).

Figura 4.4 – Distribuzione degli invii rinvenuti per tipologia di operatore (2017, in %)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

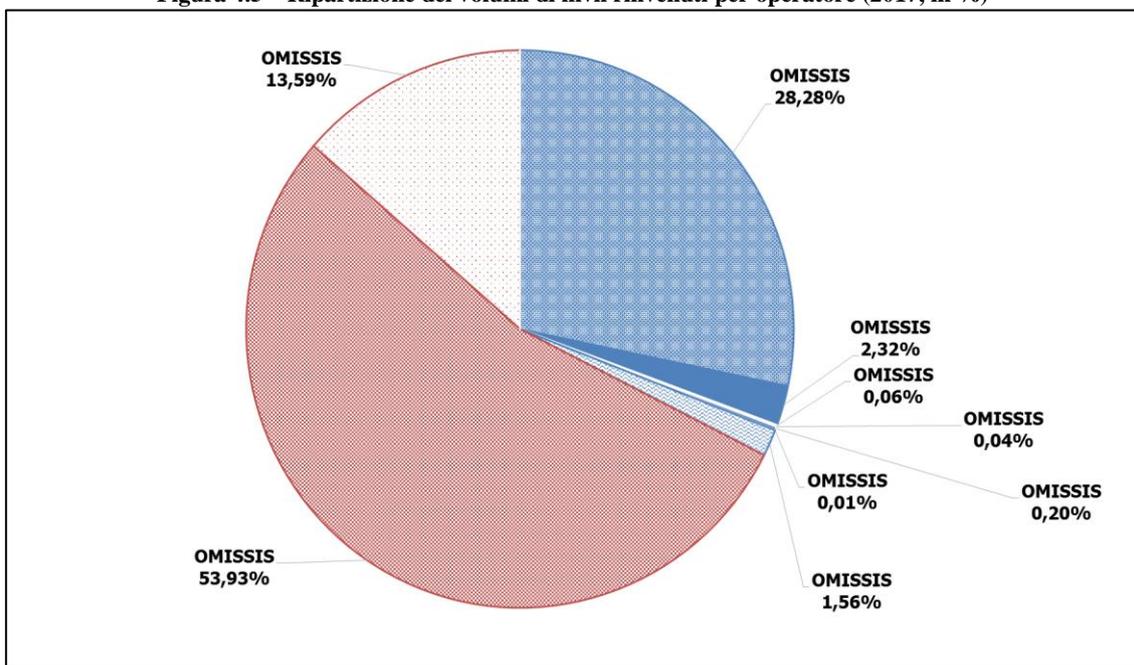


Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

44. Un'altra differenza tra le due tipologie di operatori è rappresentata dalla provenienza dei rinvenimenti che può risultare da flusso vuotatura cassetta o da Centro di distribuzione (CD). Per gli operatori *retail* la totalità di invii “rinvenuti” nella rete di Poste Italiane proviene dal flusso vuotatura cassette, anche in considerazione della tipologia di servizio offerto. Nel caso, invece, di operatori *business* esiste anche una componente da flusso da CD legata ad invii di AO non correttamente recapitati che sono oggetto di erroneo impossessamento da parte dei portalettere dell'FSU (cd. “resi”).⁵

45. Analizzando, infine, la ripartizione dei volumi di invii “dispersi” tra i vari operatori, si osserva che il fenomeno riguarda principalmente tre operatori ai quali, congiuntamente, sono riconducibili più del 90% degli invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane. Due di tali soggetti sono operatori *retail* che non hanno sottoscritto le CGC.

Figura 4.5 – Ripartizione dei volumi di invii rinvenuti per operatore (2017, in %)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

4.2 Gli invii giacenti

46. Ove il mancato ritiro degli invii rinvenuti nella rete di PI da parte dell'operatore alternativo (cd. invii giacenti) si protragga nel tempo, si generano ripercussioni negative sia per i clienti finali sia per PI in quanto i clienti si trovano ad avere acquistato un servizio che non sarà erogato mentre PI deve sostenere ingenti costi per lo stoccaggio degli invii giacenti presso i propri CMP.

⁵ [omissis]



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

47. Secondo i dati forniti da PI, a settembre 2017, sono circa 4,5 milioni gli invii affidati ad altri operatori che giacciono ancora nella sua rete e non sono stati recapitati ai destinatari perché non sono mai rientrati nella disponibilità degli AO attraverso o la restituzione diretta ad opera di PI o il ritiro da parte degli AO come previsto dalla delibera n. 621/15/CONS. La maggior parte di tali invii (circa l'81%) appartiene ad operatori che non hanno ancora sottoscritto le CGC o concluso un accordo individuale con PI. Il restante 19%, invece, appartiene ad operatori che, pur avendo a suo tempo sottoscritto le CGC, hanno deciso più di recente di non provvedere più al ritiro degli invii rinvenuti nella rete di PI come previsto, invece, dalle CGC.

48. Le ragioni del mancato ritiro sono differenti: alcuni lamentano una tariffa troppo elevata per il servizio di restituzione, altri contestano la correttezza della condotta dei portalettere di PI e un operatore disconosce l'appartenenza degli invii rinvenuti.

4.3 Le attività del servizio di restituzione

49. Le attività svolte da PI per il servizio di restituzione partono dalla vuotatura della cassetta di impostazione nella quale gli utenti imbucano per errore la corrispondenza affrancata con *sticker* di altri operatori (nella maggior parte dei casi si tratta di cartoline).

50. Come mostra la Figura 4.6, PI trasporta la corrispondenza raccolta al CMP di rinvenimento e la sottopone ad un primo smistamento che consente di individuare gli invii con affrancatura mancante/irregolare. Tra questi PI individua gli invii di altri operatori postali, ossia gli invii che presentano elementi attribuibili in modo chiaro ad un altro operatore.

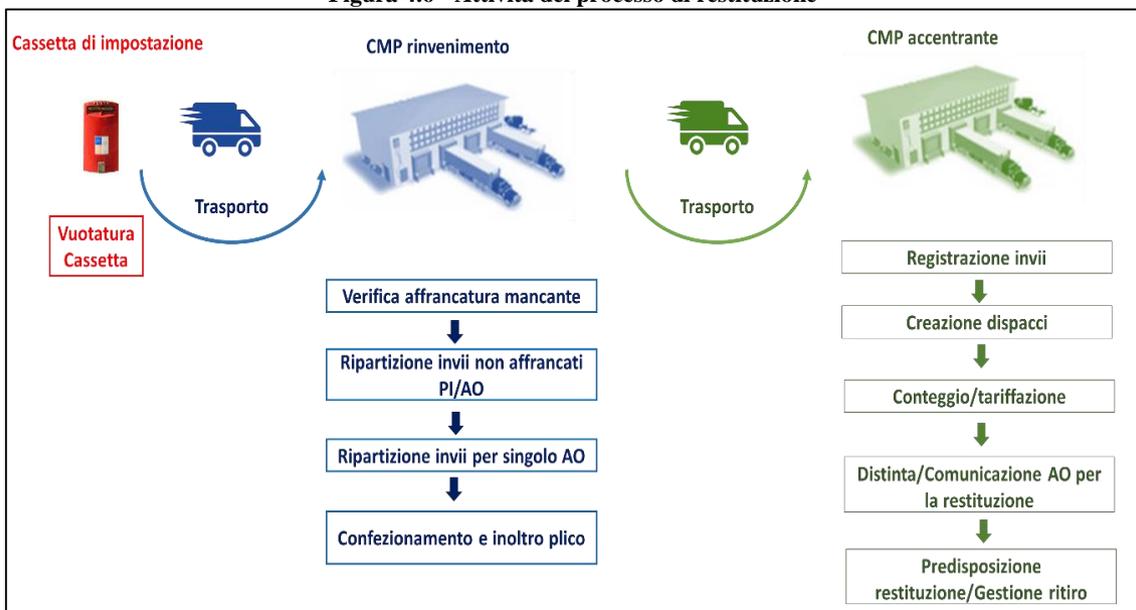
51. Nella fase successiva di “ripartizione invii per singolo AO” gli addetti di PI verificano se l'AO identificato è presente nell'elenco dei soggetti che hanno sottoscritto le CGC per la restituzione degli invii e controllano la modalità di restituzione scelta (ritiro o consegna) e il CMP di accentramento a cui gli invii dovranno essere spediti.

52. Gli addetti di PI poi raggruppano la corrispondenza per singolo operatore e la trasportano al CMP accentrante dove, dopo la fase di registrazione, la consolidano in dispacci e la trasferiscono in magazzino. Successivamente, con cadenza quindicinale, PI inoltra agli operatori individuati una comunicazione scritta con l'indicazione degli invii rinvenuti e dell'importo da corrispondere. Se l'operatore procede al pagamento dell'importo dovuto, il processo si conclude con la fase di gestione del ritiro della corrispondenza a cura dell'AO o della consegna diretta da parte di PI.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 4.6 - Attività del processo di restituzione



Fonte: Agcom



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

5 I COSTI DEL SERVIZIO DI RESTITUZIONE

5.1 I costi dichiarati da PI

53. In data 22 dicembre 2017, PI ha trasmesso all'Autorità i dati di costo relativi alle attività necessarie per il servizio di restituzione nel caso di ritiro a cura dell'AO presso un unico CMP, riferiti all'anno 2016. Come riportato nella tabella seguente, tali costi possono essere raggruppati in:

- i. *costi delle attività fino al CMP di rinvenimento* che comprendono le operazioni di vuotatura delle cassette di impostazione, il trasporto verso il CMP di rinvenimento, la classificazione e lo smistamento della corrispondenza non riconosciuta dalle macchine;
- ii. *costi delle attività presso il CMP accentrante* che includono il trasporto verso il CMP scelto dall'AO per il ritiro e tutte le operazioni svolte al suo interno e necessarie alla predisposizione del plico da restituire.

54. Tali costi vengono incrementati di circa il **[omissis]**% per tener conto delle spese generali tra cui rientrano i costi di coordinamento e di *staff*, sia territoriali sia generali. Si tratta di costi aggiuntivi che PI aggiunge a tutti i prodotti, incluso il servizio di restituzione agli altri operatori.

55. Sommando i costi relativi alle varie attività si ottiene un valore complessivo pari a 95,5 €cent/invio che risulta maggiore del prezzo di 60 €cent/invio pubblicato da PI nelle CGC per la restituzione con ritiro a cura dell'AO. Le attività che incidono maggiormente sul costo complessivo sono quelle di "accettazione e di rendicontazione" svolte presso il CMP accentrante il cui costo unitario è di **[omissis]** €cent/invio (si tratta di oltre il **[omissis]**% del costo totale).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tabella 5.1 - Costi restituzione invii con ritiro a cura di AO presso un unico CMP

	Attività	Costo unitario (€cent)
CMP di rinvenimento	Trasporto	
	Raccolta Trasporto	[omissis]
	CMP - Vuotatura Cassetta	[omissis]
	Lavorazione interna	
	CMP - Caricare e Scaricare	[omissis]
	CMP - Prendere in carico Dispacci	[omissis]
	CMP - Movimentare all'interno dell'Ufficio	[omissis]
	CMP - Preparazione corriere indescripto	[omissis]
	CMP - Smistare Automatico Corriere	[omissis]
	CMP - Smistare Manuale Corriere	[omissis]
CMP accentrante	Trasporto	
	Trasporto al CMP accentrante	[omissis]
	Lavorazione interna	
	CMP - Caricare e Scaricare	[omissis]
	CMP - Movimentare all'interno dell'Ufficio	[omissis]
	Creazione dispaccio	[omissis]
	Accettazione e rendicontazione	
	Ripartizione AO	[omissis]
	Registrazione invii	
	Conteggio pezzi/peso + tariffa + predisposizione distinta	
	Comunicazione AO	
	Altro	
	Predisposizione restituzione prodotto	[omissis]
Gestione ritiro		
	A) Costo totale	[omissis]
	B) Spese generali (~[omissis]%)	[omissis]
	Costo Totale (A+B)	95,5

* Il costo della gestione ritiro è stato stimato poiché si tratta di attività non svolte dall'operatore nel corso del 2016
Fonte: Dati PI, separazione contabile 2016.

5.2 Le stime fornite dagli AO

56. Una delle criticità rilevate a più riprese dagli operatori alternativi riguarda il livello della tariffa del servizio di restituzione; pur concordando con il principio dell'orientamento ai costi incrementali fissato dalla delibera n. 621/15/CONS, gli operatori



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

alternativi ritengono che i costi del servizio e quindi le tariffe attualmente vigenti siano troppo alte, soprattutto se confrontate con quelle degli altri paesi europei (vedi *infra*).

57. A tal riguardo, Nexive e GPS, nel corso di un approfondimento istruttorio svolto dall'Autorità nell'estate 2016, avevano fornito alcune stime dei costi sostenuti da PI per le attività necessarie alla restituzione. Tali stime erano basate su diversi approcci metodologici che miravano a ricostruire il processo di restituzione ed il relativo costo, utilizzando vari elementi: il proprio *know how* del processo postale, i listini di prodotti offerti da PI, gli accordi commerciali relativi a servizi di raccolta, smistamento e trasporto, e il *benchmark* internazionale.

58. Secondo Nexive la corrispondenza rinvenuta dovrebbe essere restituita con le stesse modalità di un reso, a titolo gratuito, o al massimo ad una tariffa che copra solo i costi differenziali sostenuti per lo smistamento automatico. In particolare, Nexive ha fornito una simulazione del costo efficiente del servizio di restituzione basata sui propri costi e sui propri dati di produttività, da cui risulterebbe che il costo delle attività aggiuntive oscilla tra 4,2 €cent/invio e 10,3 €cent/invio.

59. Nella documentazione fornita agli Uffici, GPS ha, invece, sostenuto che il costo totale delle attività necessarie per la restituzione degli invii rinvenuti nella rete di PI può essere valorizzato in un importo massimo pari a 4,4 €cent/invio, come risulterebbe dall'applicazione di diverse metodologie di calcolo, quali: a) *retail minus* applicato su servizi di PI confrontabili con il servizio di restituzione sotto il profilo del processo produttivo e b) ricostruzione *bottom-up* dei costi del processo di restituzione, assumendo come riferimento parametri di mercato o aziendali.

60. La prima metodologia si basa sull'assunzione che i processi sottostanti l'attività postale ordinaria e la restituzione agli AO degli invii erroneamente instradati sono parzialmente sovrapponibili, differenziandosi per l'assenza della fase di distribuzione. Seguendo tale approccio GPS ha fornito due stime della tariffa di restituzione, ottenute sottraendo il costo delle attività non necessarie per la restituzione alla tariffa *retail* di un servizio ordinario di PI e ad una tariffa costruita "*ad hoc*" sulla base del listino del prodotto *business* "Full easy" di PI, giungendo ad un valore compreso tra 6 €cent/invio e 4 €cent/invio.

61. Con il secondo metodo, invece, GPS ha proposto una ricostruzione del processo di restituzione svolto da PI, valorizzato secondo parametri di riferimento di mercato (costo orario della manodopera, costo del materiale, volumi lavorati, produttività) o, in alternativa, secondo parametri "interni" (volumi stimati nel *business plan* e prezzi concordati con i propri fornitori, Sailpost e SDA, per le attività di raccolta, trasporto e smistamento). In particolare, analizzando le varie fasi del processo, GPS arriva alla conclusione che la restituzione degli invii agli AO non dovrebbe costare a PI più di 4,4€cent/invio.



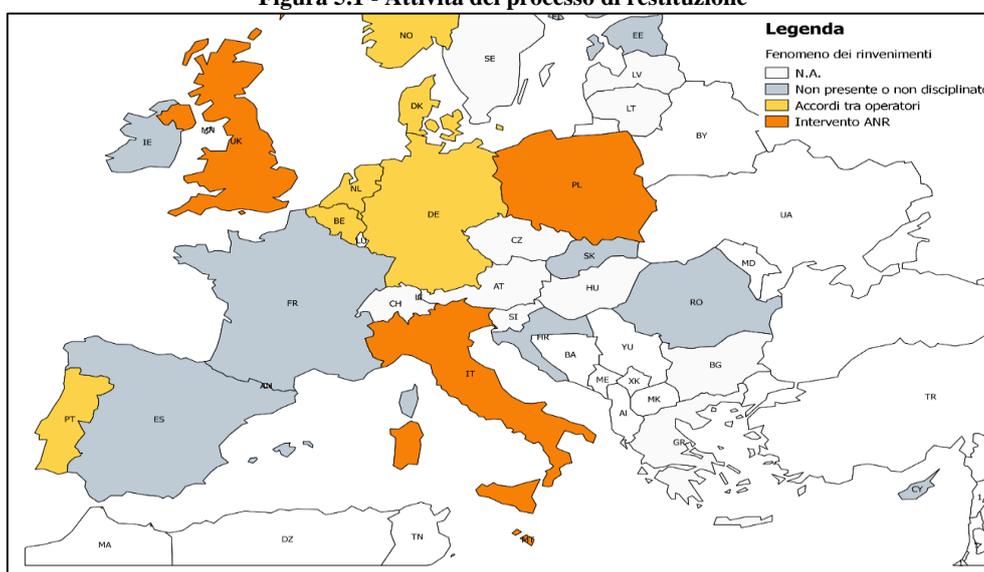
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

5.3 Benchmark internazionale

62. In ambito europeo, il fenomeno dei rinvenimenti degli invii erroneamente postalizzati ha una scarsa rilevanza e pochi paesi l'hanno disciplinato attraverso una regolamentazione specifica.⁶

63. Come mostra la Figura 5.1, solo in 4 Stati Membri (Regno Unito, Polonia, Italia e Malta) vi è stato l'intervento da parte dell'ANR; negli altri il problema o non si riscontra a causa dello scarso livello di concorrenza *end-to-end* o è risolto attraverso accordi tra operatori (Germania, Belgio, Norvegia, Olanda, Portogallo e Danimarca).

Figura 5.1 - Attività del processo di restituzione



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati altre Autorità.

64. Tra i paesi che hanno scelto di disciplinare il fenomeno è di interesse l'esperienza inglese, dove l'Ofcom ha adottato nel 2014 un codice di condotta⁷ che prevede per tutti gli operatori l'adesione di *default* ad un accordo (*default agreement*): in assenza di accordi sottoscritti tra gli operatori postali si applicheranno comunque le disposizioni del predetto accordo che assicurano agli utenti la corretta fornitura del servizio.⁸ Il *default agreement* stabilisce, secondo un criterio di reciprocità, le modalità di restituzione degli invii rinvenuti nella rete di un operatore (cd. *Receiving Operator*) ed affidati ad altro operatore (cd. *Intended Operator*) e le relative tariffe. Ad esempio, nel caso di restituzione di invii nei centri di scambio concordati tra gli operatori, il *Receiving Operator* è tenuto a renderli disponibili per il ritiro da parte dell'*Intended Operator* entro il primo *slot* temporale utile

⁶ Nel mese di novembre 2017, gli Uffici hanno inviato alle principali ANR europee una richiesta di informazioni relativa alla rilevanza del problema degli invii erroneamente postalizzati e alla eventuale regolamentazione del fenomeno.

⁷ Si vedano il "Consumer Protection Condition 2" e il "Postal Common Operation Procedures Code" del 23 maggio 2017 https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0015/102075/pcop-statement.pdf.

⁸ "PCOPA-Postal Common Operational Procedures Agreement" del 1 giugno 2012.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ed ha diritto al pagamento di una tariffa a due parti costituita da una parte variabile in base ai volumi da restituire pari a 0,1052 £/pz e una quota fissa pari a 2,36 £ da corrispondere per ogni restituzione. L'*Intended Operator* è tenuto a ritirare gli invii entro 2 giorni lavorativi.

65. Nel 2016, a seguito dell'uscita dal mercato postale dell'operatore Whistl, il fenomeno delle restituzioni si è fortemente ridotto (circa il 95% in meno rispetto all'anno precedente) e il regolatore inglese ha avviato un processo di revisione della disciplina corrente con l'obiettivo di rendere il sistema più flessibile. Tra le proposte vi è, in particolare, quella di consentire agli operatori la possibilità di apportare modifiche all'accordo di *default*, purché condivise tra le parti.

66. Anche il regolatore maltese (CMT) attraverso il *Postal Service Act* del 2009 ha regolamentato il fenomeno dei rinvenimenti in modo dettagliato stabilendo le modalità di restituzione degli invii degli operatori alternativi rinvenuti nella rete dell'operatore che fornisce il servizio universale. In particolare, tali invii vengono resi disponibili almeno due volte a settimana a spese dell'operatore *incumbent* e l'operatore alternativo ha l'obbligo di rientrare nella disponibilità degli invii per portare a termine, con il recapito, il servizio per il quale l'utente ha regolarmente pagato il corrispettivo.⁹

67. La legge polacca regola invece in modo puntuale unicamente la restituzione degli invii recapitati ad un indirizzo inesatto. In particolare, l'articolo 39 del *Postal Law Act* prevede diverse opzioni di restituzione; l'utilizzo di una cassetta postale privata usata unicamente per la restituzione dei resi; la restituzione al postino o al centro di distribuzione dell'operatore incaricato o, come ultima alternativa, l'utilizzo della cassetta di impostazione dell'operatore *incumbent*, previa apposizione sull'invio di un'etichetta indicante "reso". In tal caso l'operatore *incumbent* è obbligato alla restituzione dei resi all'operatore privato dietro compenso indicato in un apposito listino e orientato al costo sostenuto.

68. In Belgio, in Olanda e in Portogallo, l'operatore *incumbent* concede agli operatori alternativi la possibilità di poter ritirare i propri invii a seguito della stipula di accordi tra operatori nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. Tali accordi le cui condizioni sono riassunte in tabella non rendono necessario l'intervento dell'Autorità di regolamentazione.

69. Non vi è una regolamentazione dettagliata in Danimarca, dove l'operatore che fornisce il servizio universale (PostNord), in caso di rinvenimento di invii di altri operatori nella propria rete, è tenuto a conservarli in deposito per due mesi, arco di tempo entro il quale gli operatori alternativi devono provvedere a ritirarli dietro pagamento delle sole spese sostenute per le operazioni connesse al rinvenimento.

70. Tra i paesi che non hanno ancora disciplinato il fenomeno vi è la Spagna, dove il problema dei rinvenimenti è presente da tempo ma non è stato ancora regolamentato a

⁹ Cfr. *Postal Service Act* del 2009 - *Managing Common Operational Issues in a Multi-Operator Environment*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

causa della complessità del fenomeno che impone lunghe trattative per trovare una soluzione condivisa.

71. La tabella che segue riporta un confronto sulle modalità di regolamentazione del fenomeno dei rinvenimenti tra i paesi europei summenzionati.

Tabella 5.2 – Confronto sul fenomeno dei rinvenimenti in ambito europeo (2017).

Paese	Tariffa invio standard (1° porto peso, €)	Tariffa restituzione (€)	Punto di Scambio	Frequenza Consegna	Altro
Belgio¹⁰	0,74	0,09 formato small	CMP concordati tra gli operatori	giornaliera	
		0,44 formato large			
Italia	0,95	0,60	unico CMP	15÷30 gg	Sconti nel caso di riduzione dei volumi rinvenuti rispetto all'anno precedente
		0,65	più CMP		
		0,75	tutti i CMP		
		0,80	consegna diretta		
Malta	0,26	Gratuito se ritirato nei tempi previsti dall'USP		Almeno due volte a settimana	
Olanda¹¹	0,83	[omissis]	consegna diretta presso un solo indirizzo della sede di AO	giornaliera	Sovrapprezzo nel caso di superamento di un dato valore di soglia. Spese accessorie per indagini suddivise tra i vari operatori
Portogallo¹²	0,50	0,15	CMP	mensile	
Polonia	0,62	0,55	consegna diretta	giornaliera	Tariffa base
		0,26	unico CMP	settimanale	Tariffa applicata nel caso di sottoscrizione di un accordo
		0,31	ufficio postale		
		0,46	consegna diretta		

¹⁰ Si tratta delle condizioni di restituzione (“*Convention entre opérateurs postaux relative au traitement des envois dévoyés*”) stipulate tra gli operatori Bpost e TBC-Post il 19 giugno 2015 <http://www.ccp-sp-rcp.be>

¹¹ Dati riservati forniti da Nexive e relativi al modello di contratto predisposto da PostNL.

¹² Le condizioni e le tariffe di restituzione sono pubblicate sul sito dell'operatore CTT al seguente *link* <https://www.ctt.pt/solucoes-empresariais/correio/restituicao-ao-operador.html#panel1-1>



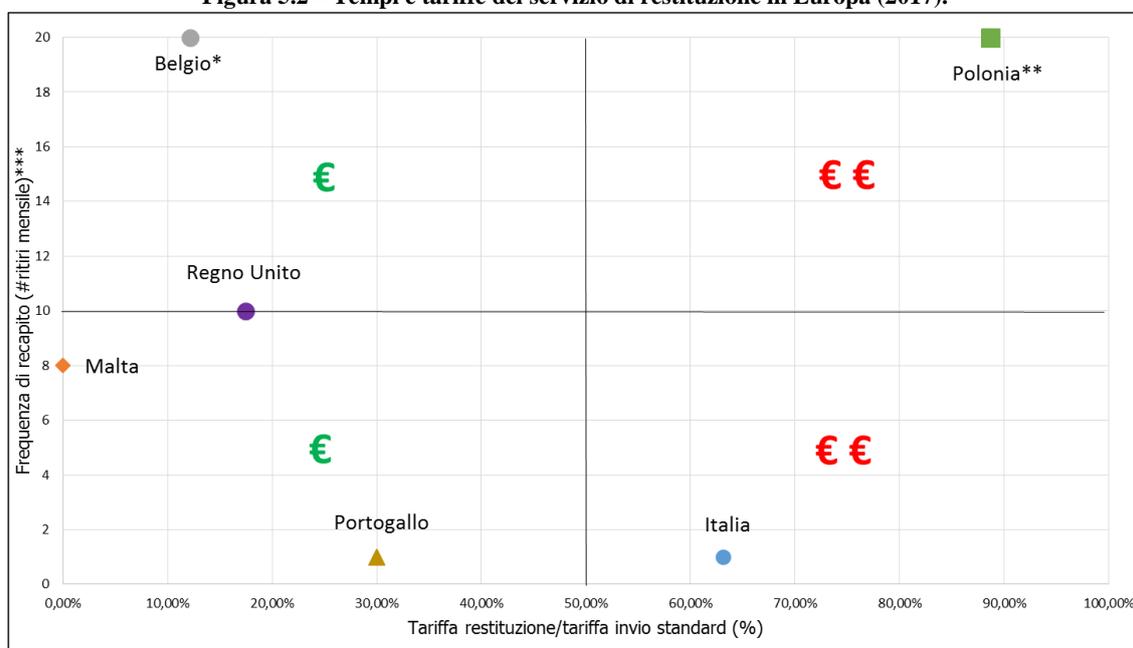
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Regno Unito	0,63	~0,11 € ¹³	CMP concordati tra gli operatori	giorni alterni	
--------------------	------	-----------------------	----------------------------------	----------------	--

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Altre Autorità.

72. Analizzando congiuntamente i dati relativi ai tempi e all'incidenza delle tariffe del servizio di restituzione su quelle del servizio standard (Figura 5.2) si osserva che la maggioranza dei paesi considerati presenta una tariffa di restituzione che pesa meno del 50% rispetto alla tariffa di un invio *standard*; per quanto riguarda invece la frequenza di ritiro, in 5 paesi sui 7 considerati è prevista una cadenza giornaliera o a giorni alterni, mentre per i restanti due (Italia e Portogallo) la frequenza è mensile.

Figura 5.2 – Tempi e tariffe del servizio di restituzione in Europa (2017).



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Altre Autorità.

* Valore calcolato considerando la tariffa di restituzione relativa al formato *small*.

** Valore calcolato considerando la tariffa base di restituzione.

*** Numero di ritiri in un mese valutato considerando 5 giorni per 4 settimane.

5.4 Le valutazioni dell'Autorità

73. L'Autorità, avvalendosi sia delle informazioni fornite dagli operatori nella fase preistruttoria sia del *benchmark* internazionale così come riportati nei paragrafi precedenti, ha svolto una propria valutazione del prezzo del servizio di restituzione.

¹³ Stima basata sull'ipotesi di un operatore che decide di recuperare gli invii presso Royal Mail a giorni alterni un numero complessivo di 100 mila lettere l'anno.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

74. Nell'effettuare la valutazione l'Autorità ha tenuto in considerazione il fatto che il prezzo del servizio di restituzione, oltre a dover essere orientato ai costi incrementali (secondo quanto previsto dalla delibera n. 621/15/CONS) deve essere inferiore al prezzo di un eventuale servizio di accesso in raccolta; infatti un servizio di accesso non viene normalmente prezzato a costi incrementali, ma a costi pieni. A sua volta, il prezzo di accesso, trattandosi di un prezzo *wholesale*, dovrà essere inferiore al prezzo *retail* di un servizio base di PI.

75. In altri termini, l'Autorità, muovendo dalla considerazione che in base alla delibera n. 384/17/CONS gli operatori che superano una certa soglia di rinvenimenti dovranno fare richiesta di accesso in raccolta alla rete di PI, ha svolto le proprie valutazioni partendo dall'assunto che il prezzo dei rinvenimenti deve comunque essere inferiore al prezzo dell'accesso in raccolta.

76. Ciò premesso, in quest'ottica volta a marcare la differenza tra servizio di restituzione e servizio di accesso l'Autorità ha verificato innanzitutto che non tutte le voci di costo valorizzate da PI ai fini del calcolo del costo del servizio di restituzione, riportate nella tabella 5.1, possono essere classificate come costi incrementali ai sensi della delibera n. 621/15/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tabella 5.3 – Costi incrementali (approccio top-down) del processo di restituzione

	Attività	Costo unitario (€cent)
CMP rinvenimento	Trasporto	
	Raccolta Trasporto	0,0
	CMP - Vuotatura Cassetta	0,0
	Lavorazione interna	
	CMP - Caricare e Scaricare	0,0
	CMP - Prendere in carico Dispacci	0,0
	CMP - Movimentare all'interno dell'Ufficio	0,0
	CMP - Preparazione corriere indescripto	0,0
	CMP - Smistare Automatico Corriere	0,0
	CMP - Smistare Manuale Corriere	0,0
CMP accentrante	Trasporto	
	Trasporto al CMP accentrante	0,0
	Lavorazione interna	
	CMP - Caricare e Scaricare	0,0
	CMP - Movimentare all'interno dell'Ufficio	[omissis]
	Creazione dispaccio	[omissis]
	Accettazione e rendicontazione	[omissis]
	Ripartizione AO	[omissis]
	Registrazione invii	
	Conteggio pezzi/peso + tariffa + predisposizione distinta	
	Comunicazione AO	
	Altro	[omissis]
	Predisposizione restituzione prodotto	[omissis]
	Gestione ritiro	
A) Costo totale	[omissis]	
B) Spese generali (~[omissis]%)	0,0	
Costo Totale A+B	59,9	

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati PI

77. In particolare le voci relative ai costi delle attività svolte nel CMP di rinvenimento, il “Trasporto al CMP accentrante” e il “Carico/scarico” non rappresentano attività svolte appositamente per il trattamento degli invii di altri operatori rinvenuti nella rete di PI, ma sono comuni anche ad altri servizi postali; inoltre essendo le “Spese generali” valorizzate proporzionalmente (~[omissis]%) al valore delle attività CMP, hanno natura di costi comuni dunque non possono essere imputate al servizio di restituzione.

78. Sottraendo le suddette voci dal costo calcolato da PI si arriva ad un costo evitabile complessivo pari a circa 60 €cent/invio (cfr. Tabella 5.3). Si tratta comunque di un valore



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

molto più elevato sia delle stime proposte dagli AO, sia delle tariffe vigenti negli altri paesi europei (cfr. Tabella 5.2).

79. Dalla tabella 5.3 emerge inoltre che, mentre per tutte le macro-voci di costo evidenziate in neretto relative sia al CMP di rinvenimento, sia a quello di Accentramento (Trasporto, Lavorazione interna ed Altro), PI ha fornito il dettaglio dei costi di ogni singola sottovoce; per la macro-voce “Accettazione e rendicontazione” PI, invece, non ha dettagliato i costi delle singole attività ma ha fornito un valore complessivo di [omissis] €cent/invio, pari a più dell’[omissis]% del totale dei costi evitabili totali.

80. L’Autorità, dovendo predisporre una proposta da sottoporre a consultazione, ha ritenuto opportuno procedere ad una stima dei costi per ognuna delle singole attività necessarie al processo di restituzione al fine di valutare la congruità tra l’attuale tariffa di restituzione e i costi sostenuti da PI per tutte le fasi di lavorazione. A tal fine l’Autorità ha seguito una metodologia diversa da quella utilizzata da PI per la valorizzazione dei costi (approccio *top-down*), ottenuta considerando alcuni parametri di riferimento quali il costo orario del lavoro (sia per le attività amministrative sia per la manodopera), il valore medio dei volumi rinvenuti complessivamente nella rete di PI nel triennio 2015-2017, i parametri di produttività e il costo dei materiali (approccio *bottom-up*). I parametri utilizzati potranno essere rivisti a valle della consultazione per tenere conto di eventuali osservazioni pervenute nel corso della stessa da parte degli operatori.

81. In particolare, l’Autorità ha calcolato il costo incrementale per il servizio di restituzione come la somma delle voci di costo delle attività appositamente svolte da PI, così come riportate nella Tabella 5.4. Tra tali attività non rientrano quelle di vuotatura cassette, raccolta e trasporto al CMP di rinvenimento, verifica affrancatura mancante nonché di trasporto al CMP accentrante in quanto si tratta di attività svolte congiuntamente al servizio di corrispondenza ordinaria quindi non interamente evitabili.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tabella 5.4 – Attività del servizio di restituzione (metodologia *bottom-up*)

Attività		Attività specifica
CMP rinvenimento	Vuotatura cassetta	No
	Raccolta e trasporto al CMP di rinvenimento	No
	Verifica affrancatura mancante	No
	Ripartizione fra invii non affrancati di PI e invii di AO	Si
	Ripartizione degli invii per singolo AO	Si
	Confezionamento e inoltro dispacci con invii di AO al CMP accentrante	Si
CMP accentrante	Trasporto al CMP accentrante	No
	Registrazione invii	Si
	Creazione dispacci	Si
	Movimentazione	Si
	Gestione magazzino	Si
	Conteggio pezzi/peso + tariffazione	Si
	Predisposizione distinta + Comunicazione AO	Si
	Predisposizione restituzione prodotto e gestione ritiro	Si

Fonte: Agcom

82. Per quanto riguarda le altre attività elencate nella tabella 5.4 si osserva quanto segue.

83. Le attività di “Ripartizione tra invii non affrancati di PI e invii di AO” e di “Ripartizione degli invii per singolo AO” sono attività specifiche del servizio di restituzione. La prima consiste nella cernita manuale tra invii non affrancati di PI e invii di altri operatori. Supponendo un costo orario della manodopera di [18÷25] euro¹⁴ e una produttività per addetto pari a [900÷1.500] invii l’ora si ottiene un costo operativo di 1,83 €cent/invio. La seconda ripartizione permette di assegnare a ciascun operatore gli invii di propria competenza. Il relativo costo unitario pari a 2,20 €cent/invio è ottenuto ipotizzando una produttività per addetto pari a [900÷1.500] invii l’ora, ovvero circa [15÷25] invii al minuto, essendo tale ripartizione più complessa della prima.

84. L’attività di “Confezionamento e inoltro dispacci con invii di AO al CMP accentrante” è caratterizzata da costi aggiuntivi di lavoro e di materiali necessari per confezionare gli invii degli AO rinvenuti in ognuno dei 16 CMP di rinvenimento. Supponendo che in ciascun giorno lavorativo dell’anno venga rinvenuto almeno un invio dei 10 diversi operatori alternativi, e utilizzando come costo per la movimentazione quello

¹⁴ Elaborazioni dell’Autorità su dati separazione contabile PI 2016 relativi al costo orario di un lavoratore di un Centro di ripartizione in partenza di livello D (addetto allo smistamento).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

risultante dai dati di contabilità di PI si ottiene un valore è pari a 0,24 centesimi di euro ad invio.

85. L'attività "Registrazione invii" è un'attività di tipo amministrativo; ipotizzando che il costo orario della manodopera sia pari a [18÷25] €, ¹⁵ si ottiene un valore pari a 1,03 €cent per invio.

86. L'attività di "Creazione dei dispacci" consiste nell'inscatolamento e nella reggettatura¹⁶ che rappresentano due specifiche attività offerte da PI per i servizi che necessitano di pre-lavorazione e per le quali - per i clienti che spediscono tra 0 e 4.000 invii - viene richiesta una tariffa pari rispettivamente a 0,08 €cent e 1,75 €cent ad invio. A tale costo bisogna aggiungere quello necessario per l'organizzazione degli invii in *pallet* di circa 250 kg. Nell'ipotesi che un *pallet* costi 10 euro, che il numero medio di invii rinvenuti annualmente sia pari a 1,5 milioni e che una cartolina abbia un peso di 6 g., si ottiene che annualmente gli invii rinvenuti possano essere organizzati in circa 96 *pallet* per un costo annuale pari a 960 euro, da cui deriva un costo unitario di 0,064 €cent/invio.

87. Il costo di "Movimentazione" può essere valorizzato considerando i costi della Separazione Contabile di PI pari a [omissis] €cent/invio.

88. Il costo per la "Gestione di magazzino" è invece calcolato considerando il costo di stoccaggio dei *pallet*. Ipotizzando un valore di 50 €/mese per mq di affitto dei locali con ciascun *pallet* che utilizza 1 mq, il costo totale di magazzino è pari a 57.600 € l'anno corrispondente a 3,84 €cent/invio.

89. Il costo dell'attività di "Conteggio pezzi/peso + tariffa" è stato calcolato considerando un costo orario di [18÷25] euro e un impegno mensile di circa 30 minuti per ogni operatore.

90. L'attività di "Comunicazione AO + predisposizione distinta" è invece di tipo amministrativo e può essere calcolata ipotizzando sempre [18÷25] € l'ora per il costo del lavoro e 1 ora circa per la determinazione e la lavorazione di ciascuna delle 240 fatture emesse (2 al mese per ogni operatore), il costo totale è pari a 5.520 euro corrispondente ad un costo unitario di 0,37 €cent/invio.

91. Infine, l'attività di "Predisposizione restituzione prodotto e gestione ritiro" consiste nel trasferimento degli invii AO, della distinta e del modulo di consegna in doppia copia al settore corrispondenza che provvede al consolidamento degli stessi in sacco. Il dispaccio così formato viene trasferito al settore di accettazione, che provvede alla consegna del prodotto all'altro operatore. La data del ritiro dovrà essere quindi

¹⁵ Elaborazioni dell'Autorità su dati separazione contabile PI 2016 relativi al costo orario di un lavoratore di un Centro di ripartizione in partenza di livello C (addetto amministrativo).

¹⁶ Applicazione della c.d. "reggetta" ossia un nastro di plastica usato, di solito, per tenere uniti gli imballaggi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

riportata nel registro per la chiusura del caso. Supponendo un tempo di 5 minuti per la gestione del ritiro si ottiene un valore pari a 0,03 €cent/invio.

92. In sintesi, il costo totale per il servizio di restituzione degli invii degli AO, calcolato sommando i costi delle attività rilevanti per la sua fornitura risulta pari a [omissis] €cent/invio. A tale costo va aggiunta la remunerazione del capitale investito da PI che secondo quanto riportato in delibera n. 298/17/CONS può essere quantificato in [omissis] %.

93. Pertanto, secondo le valutazioni dell'Autorità il costo per il servizio di restituzione degli invii di AO calcolato col metodo dei costi incrementali ammonterebbe a **12,48 €cent/invio**. Questo valore è circa 3 volte superiore a quello stimato dagli AO (~ 4,4 €cent/invio) e rappresenta circa un quinto dei costi incrementali calcolati in base ai dati forniti da PI (60 €cent/invio, corrispondenti all'attuale tariffa del servizio prevista nelle CGC di PI).

94. È importante osservare che il valore così definito, se rapportato alla tariffa di un invio *standard*, può essere considerato in linea con i valori degli altri paesi riportati nel *benchmark* internazionale, tenuto conto anche che le tempistiche di restituzione previste negli altri paesi sono inferiori rispetto a quelle vigenti in Italia.

Tabella 5.5 – Stima dei costi delle attività specifiche del servizio di restituzione (€cent/invio)

Attività		Costo unitario
CMP rinvenimento	Vuotatura cassetta	0
	Raccolta e trasporto al CMP di rinvenimento	0
	Verifica affrancatura mancante	0
	Ripartizione fra invii non affrancati di PI e invii di AO	1,83
	Ripartizione degli invii per singolo AO	2,20
	Confezionamento e inoltro dispacci con invii di AO al CMP accentrante	0,24
CMP accentrante	Trasporto al CMP accentrante	0
	Registrazione invii	1,03
	Creazione dispacci	1,89
	Movimentazione	[omissis]
	Gestione magazzino	3,84
	Conteggio pezzi/peso + tariffazione	0,09
	Predisposizione distinta + Comunicazione AO	0,37
	Predisposizione restituzione prodotto e gestione ritiro	0,03
A) Totale Costi		[omissis]
	B) WACC ([omissis]%)	[omissis]
	TOTALE (A+B)	12,48

Fonte: Agcom



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

95. Un ulteriore aspetto da disciplinare è quello relativo alle condizioni applicabili alle restituzioni di invii di PI rinvenuti nelle reti degli AO. L'Autorità ritiene che il tema possa essere gestito sulla base di condizioni di reciprocità tra le parti, consentendo a PI ed all'AO di compensare i flussi nelle due direzioni, pagando la tariffa per i soli invii eccedenti.

96. Tali condizioni potrebbero valere anche nel caso in cui l'operatore superi il valore di soglia e debba ricorrere al servizio di accesso in raccolta.

Domanda 2)

a) Si condividono le considerazioni dell'Autorità circa la revisione delle attuali condizioni economiche del servizio di restituzione previste dalle CGC di Poste Italiane?

b) Si condividono le considerazioni dell'Autorità circa l'introduzione di condizioni di reciprocità?

5.5 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.7. Assopostale condivide le considerazioni dell'Autorità in merito alla revisione delle attuali condizioni economiche del servizio di restituzione previste dalle CGC di PI.

O.8. AREL condivide solo in parte l'orientamento dell'Autorità. In particolare, il consorzio ritiene condivisibile l'orientamento delle tariffe ai costi incrementali, le verifiche effettuate delle voci di costo presentate da PI, la valorizzazione secondo i criteri della separazione contabile 2016 e la proposta che il prezzo del servizio di restituzione debba essere inferiore a quello di un eventuale servizio di accesso in raccolta, a sua volta inferiore al prezzo *retail* di un servizio base di PI. Tuttavia, AREL non concorda con la definizione del *pricing* del servizio di restituzione che non dovrebbe superare il valore di 4,2-4,4 €cent/invio, così come stimato da Nexive e GPS. Tali operatori hanno fornito una stima del costo efficiente del servizio di restituzione basata su parametri di riferimento di mercato (costo orario della manodopera, costo del materiale, volumi lavorati, produttività) o, in alternativa, su parametri "interni" a prezzi concordati con i fornitori.

O.9. Nexive ritiene che la stima del costo unitario di magazzino pari a 3,84 €cent/invio non sia corretta in quanto basata sull'ipotesi che PI gestisca i volumi rinvenuti relativi ad un intero anno. Nel caso di ritiro settimanale il numero di *pallet* gestiti dall'operatore passerebbe da 96 a 2, con un costo unitario di magazzino di 0,038 €cent/invio e quindi un prezzo finale di circa 8,7 €cent/invio. Inoltre, Nexive propone di eliminare i costi di reggettatura pari a 1,75 €cent/invio dal modello *bottom up* elaborato dall'Autorità, in quanto il materiale restituito da PI viene predisposto in scatole aperte. Inoltre, l'operatore chiede che venga specificato lo



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

standard di consolidamento (ad esempio buste orientate e affacciate all'interno delle scatole), in modo da velocizzare le successive fasi di lavorazione.

O.10. Anche secondo GPS, che condivide “in linea di massima” la tariffa proposta dall’Autorità, la stima di 3,84 €cent/invio relativa ai costi di magazzino non è corretta e dovrebbe essere ricalcolata considerando unicamente gli invii di GPS corrispondenti a 8 pallet/anno piuttosto che ai 96 considerati dall’Autorità. GPS, inoltre, ripropone le due perizie economiche già presentate all’Autorità nel corso del procedimento.

O.11. Secondo PI, dal valore del *benchmark* ponderato con il prezzo dell'affrancatura *retail* ordinaria universale di primo porto nei paesi analizzati dall’AGCOM emergerebbe un’incidenza della tariffa di restituzione variabile tra il 12% e il 42%. Applicando il valore medio riscontrato nei paesi analizzati dall’AGCOM (26%) alla tariffa vigente della posta ordinaria *retail* di PI, il prezzo di restituzione risulterebbe pari a 29 €cent.

O.12. Inoltre, PI non condivide la stima della produttività effettuata dall’Autorità. Secondo PI le operazioni di smistamento manuali svolte sui pezzi rinvenuti richiederebbero circa [45÷60] secondi a invio dal momento che l’addetto, non conoscendo a priori le affrancature, per ciascuno degli invii rinvenuti deve operare un’attribuzione.

O.13. Quanto al costo del lavoro impiegato per la valorizzazione delle voci relative alle attività manuali svolte dagli addetti di livello C e D, secondo PI l’Autorità non avrebbe utilizzato i correttivi necessari per il calcolo delle ore lavorate in media dal personale. Secondo PI, infatti, bisognerebbe sottrarre alle ore annue previste dal Contratto collettivo nazionale (~ 1.800 h/anno) anche le ferie, i giorni di assenteismo e i tempi dedicati alla formazione; in questo modo si arriverebbe a meno di [1.400÷1.700] ore effettive lavorate per anno.

O.14. PI ritiene anche non esaustiva la “cernita” delle attività considerate dall’Autorità, in quanto bisognerebbe aggiungere un’ulteriore attività di smistamento manuale nel CMP di accentrimento dove gli invii degli AO giungono insieme a quelli “regolari”. Inoltre, secondo PI, l’Autorità non avrebbe considerato nel calcolo i costi esterni/ammortamenti che ammonterebbero a circa il [omissis]% dei costi del personale e che potrebbero essere ridotti laddove l’azienda non fosse tenuta a svolgere il servizio di restituzione.

O.15. AREL, Nexive, PI, Assopostale condividono la proposta dell’Autorità circa la previsione di condizioni di reciprocità che consentano a PI e all’AO di compensare i flussi nelle due direzioni ed il pagamento della tariffa per i soli invii eccedenti.

O.16. Inoltre, Assopostale ravvisa la necessità di introdurre condizioni di reciprocità anche in termini di tempistica del servizio di restituzione dal momento che gli utenti hanno il diritto di ricevere celermente tutta la corrispondenza a loro indirizzata, anche quella erroneamente postalizzata; l’associazione, pertanto,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

propone una reciproca restituzione con cadenza settimanale anche allo scopo di non ingombrare i magazzini di PI, evitando così il rischio di gravare sui costi di stoccaggio.

O.17. Anche secondo AREL il criterio della tempestività assume particolare rilievo e dovrebbe essere tale da consentire un servizio di restituzione in tempi celeri nel rispetto degli SLA di consegna previsti dal servizio universale.

O.18. GPS, pur concordando con l'introduzione di condizioni di reciprocità e con la proposta di aumentare la frequenza di restituzione (che dovrà essere al massimo settimanale), ritiene che il provvedimento debba prevedere la fissazione di una tariffa asimmetrica per le restituzioni della corrispondenza di PI da parte degli AO con importo più elevato (circa il 20-30% in più da ridurre progressivamente sino alla equiparazione nell'arco di 7-10 anni) così come, secondo GPS, avviene nelle TLC.

5.6 *Le valutazioni conclusive dell'Autorità*

V.10. In merito alla stima dei costi delle attività specifiche del servizio di restituzione, l'Autorità ritiene meritevoli di considerazione alcune delle osservazioni fornite dagli operatori.

V.11. L'Autorità condivide le proposte di Nexive di eliminare il costo della reggettatura nonché quella di Nexive e GPS di ridurre il costo unitario di magazzino.

V.12. Inoltre, per la quantificazione delle voci di costo relative alle attività manuali, l'Autorità ritiene condivisibili i correttivi proposti da PI per la valorizzazione delle ore effettive di lavoro svolte dagli addetti di livello C e D. Dunque, l'Autorità considera un costo orario pari a [omissis] euro per un addetto di livello D e [omissis] euro per uno di livello C. Quest'ultimo valore risulterebbe, peraltro, inferiore al costo orario di 50 euro presente nel modello *bottom up* elaborato da GPS.

V.13. Inoltre, a parziale accoglimento della richiesta di PI, la produttività per addetto per le attività di smistamento manuali svolte nel CMP di accettazione è stata ridotta da [900÷1.500] a [700÷1.000] invii l'ora per la "Ripartizione fra invii non affrancati di PI e invii di AO" e da [900÷1.500] a [400÷600] per la "Ripartizione degli invii per singolo AO". PI proponeva di considerare, per tali attività, un tempo di lavorazione pari a circa [45÷60] secondi a invio (corrispondente ad una produttività di [80÷60] invii l'ora) a causa della difficoltà, in fase di smistamento, di individuare gli operatori che utilizzano affrancature poco/non note. In merito a quest'ultimo punto, l'Autorità osserva che l'applicazione di *default* delle CGC, in assenza di un diverso accordo tra le parti, limiterà le situazioni di criticità, facilitando il riconoscimento delle affrancature (che devono essere dichiarate dall'operatore al momento della stipulazione) e velocizzando il processo di ripartizione manuale degli invii. Dunque, non è ragionevole considerare una produttività di [80÷60] invii l'ora anche in virtù del fatto che comporterebbe un



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

costo di circa [omissis] €cent, ossia superiore al 50% della tariffa di restituzione attualmente praticata da PI.

V.14. L’Autorità ritiene condivisibili anche le osservazioni fornite dagli AO circa l’aumento della frequenza di restituzione. Infatti, riducendo da quindici a sette giorni sia la cadenza delle comunicazioni di PI agli AO (Cfr. §52), sia il periodo a disposizione dell’AO per effettuare il pagamento e rientrare in possesso dei propri invii,¹⁷ i tempi di gestione del processo di restituzione vengono complessivamente dimezzati (si passa infatti dall’attuale limite massimo di 30 giorni ad uno di 15 giorni). Questa riduzione delle tempistiche, da un lato, comporta una duplicazione dei costi sia delle attività di predisposizione della distinta e della comunicazione agli AO, sia di quelli della fase di gestione del ritiro, dall’altro lato, comporta una riduzione dei costi di magazzino per effetto della diminuzione dei volumi in giacenza presso i CMP di PI. Inoltre, tale modifica permetterebbe agli AO di rispettare più facilmente i propri *standard* di consegna.

V.15. La Tabella 5.6 mostra la nuova stima del costo incrementale del servizio di restituzione ottenuta nell’ipotesi di restituzioni effettuate con frequenza di almeno 2 volte al mese (al più ogni 15 giorni) ai 14 operatori interessati dal fenomeno¹⁸ e utilizzando le nuove ipotesi sulla produttività e sul costo orario.

V.16. In particolare, il valore di 13,51 €cent/invio è stato ottenuto apportando alla stima presentata in Tabella 5.5 e sottoposta a consultazione pubblica le seguenti modifiche:

- i.* “Ripartizione fra invii non affrancati di PI e invii di AO” e “Ripartizione degli invii per singolo AO”; il costo di tali attività è stato modificato considerando – così come proposto da PI - un costo orario della manodopera di [omissis] euro. Inoltre, la produttività per addetto per le attività di ripartizione è stata ridotta a $[700 \div 1.000]$ invii l’ora per la prima tipologia di attività e a $[400 \div 600]$ per la seconda;
- ii.* “Confezionamento e inoltro dispacci con invii di AO al CMP accentrante” e “Registrazione invii”; il costo di tali attività è stato modificato considerando 14 operatori e, per la seconda attività, considerando un costo orario della manodopera di [omissis] euro;
- iii.* “Creazione dispacci”; così come proposto da Nexive è stato eliminato il costo di reggettatura dal momento che come anche osservato da altri operatori PI consegna gli invii in scatole aperte;
- iv.* “Gestione magazzino” il costo di tale attività è stato ridotto a seguito delle osservazioni di Nexive e GPS in merito alla introduzione di una frequenza

¹⁷ Cfr. Artt. 4 e 5 delle Condizioni generali di contratto di PI.

¹⁸ Dai dati inviati da PI a seguito di una richiesta di informazione dell’Autorità risulta che gli operatori maggiormente interessati dal fenomeno delle restituzioni sono passati da 10 nel 2017 a 14 nel 2018.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

settimanale di restituzione e per il fatto che l'ingombro medio mensile di magazzino è pari a 2 *pallet* per ciascun CMP accentrante;

- v. “Conteggio pezzi/peso + tariffazione”, “Predisposizione distinta + Comunicazione AO” e “Predisposizione restituzione prodotto e gestione ritiro” il costo di tali attività è stato aumentato considerando 14 operatori interessati dal fenomeno, il costo orario delle attività manuali e amministrative proposto da PI e ipotizzando la riduzione delle tempistiche del processo di cui al punto V.14.

Tabella 5.6 – Costi delle attività specifiche del servizio di restituzione (€/cent/invio)

Attività		Costo unitario
CMP rinvenimento	Vuotatura cassetta	0
	Raccolta e trasporto al CMP di rinvenimento	0
	Verifica affrancatura mancante	0
	Ripartizione fra invii non affrancati di PI e invii di AO	2,89
	Ripartizione degli invii per singolo AO	5,78
	Confezionamento e inoltro dispacci con invii di AO al CMP accentrante	0,25
CMP accentrante	Trasporto al CMP accentrante	0
	Registrazione invii	1,64
	Creazione dispacci	0,14
	Movimentazione	[omissis]
	Gestione magazzino	0,80
	Conteggio pezzi/peso + tariffazione	0,29
	Predisposizione distinta + Comunicazione AO	0,60
	Predisposizione restituzione prodotto e gestione ritiro	0,10
A) Totale Costi	[omissis]	
B) WACC ([omissis]%)	[omissis]	
TOTALE (A+B)	13,51	

Fonte: Agcom

V.17. Il valore così ottenuto è relativo alla modalità di restituzione tramite ritiro presso un unico CMP accentrante che, secondo quanto dichiarato da PI, rappresenta l'unica modalità di restituzione richiesta dagli operatori.

V.18. Per le altre modalità previste all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b) della delibera n. 621/15/CONS, ossia il ritiro presso più o tutti i CMP, l'Autorità,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

utilizzando il criterio dell'orientamento ai costi incrementali e al fine di garantire un adeguato spazio economico tra le diverse modalità di restituzione, ritiene ragionevole adottare il seguente schema tariffario.

Tabella 5.7 – Tariffe di restituzione degli invii con ritiro a cura dell'AO

	Presso un unico CMP	Presso più CMP	Presso tutti i CMP
Tariffa di restituzione (€cent/invio)	14	17	20

Fonte: Agcom

V.19. Si osserva che la differenza tra le diverse tariffe è dovuta al fatto che alcune voci di costo aumentano nel caso in cui si scelga il ritiro presso più o tutti i CMP (ad esempio, la gestione del ritiro, la predisposizione distinta, i costi di magazzino e la tariffazione). Rimane, invece, invariato rispetto a quanto fissato nella delibera n. 621/15/CONS il criterio di *pricing* relativo alla modalità di restituzione presso l'indirizzo dell'operatore.

V.20. Inoltre, si evidenzia che la tariffa di 14 €cent/invio applicata al caso di ritiro presso un unico CMP è pari al 13% circa della tariffa del servizio ordinario universale corrispondente al primo porto di peso. Tale valore percentuale è inferiore all'incidenza media rilevata nei paesi considerati dall'Autorità nell'analisi di *benchmarking* (Cfr. Tabella 5.8) e risulterebbe secondo PI disallineato rispetto al contesto europeo.

V.21. In realtà, se si considerano congiuntamente tariffa e frequenza, la minore incidenza del prezzo delle restituzioni è giustificata da tempi di gestione più elevati. Infatti, in Italia riducendo a 7 giorni sia la frequenza delle comunicazioni di PI agli AO, sia il periodo a disposizione dell'AO per effettuare il pagamento si ottiene una cadenza di restituzione pari ad almeno 2 ritiri al mese, valore più basso della media europea di 14 ritiri mensili (Cfr. Figura 5.3).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

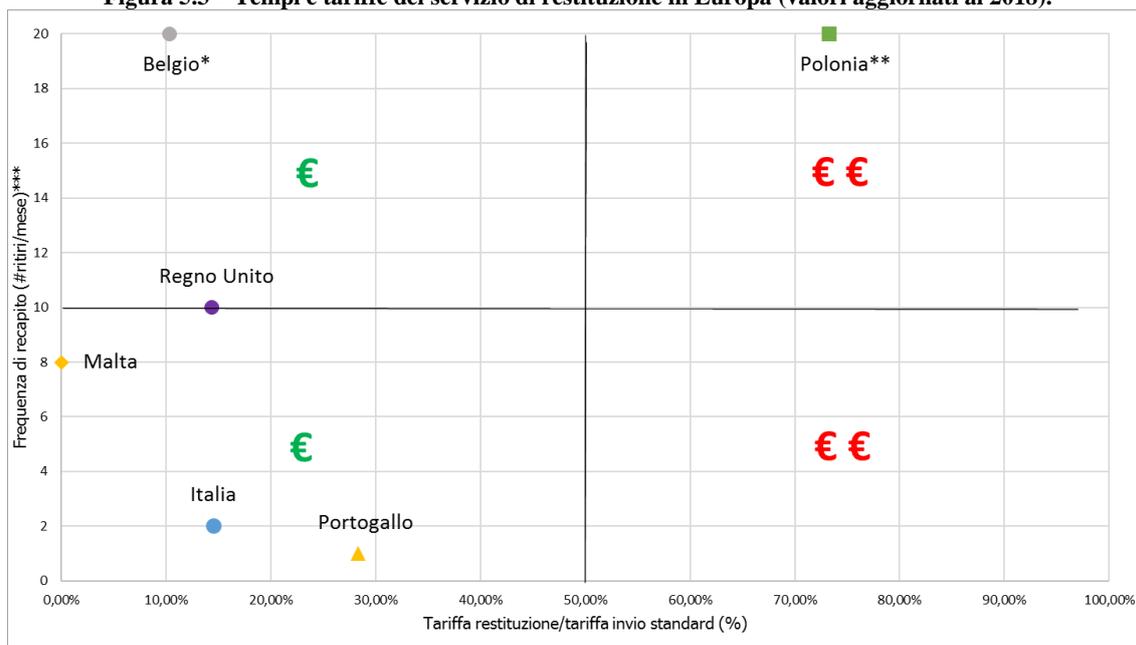
Tabella 5.8 – Tempi e tariffe del servizio di restituzione in Europa.

Paese	Tariffa invio standard (Ts) *(€cent)	Tariffa restituzione (Tr) (€cent)	Incidenza (Tr/Ts) (%)	Cadenza di restituzione (#ritiri/mese)
Belgio	87	9	10,3%	20
Portogallo	53	15	28,3%	1
Polonia	75,08	55	73,3%	20
UK	76,47	11	14,4%	10
Olanda	83	[omissis]	[omissis]	20
#Media	74,91	[15÷18]	[30÷32] %	14,2
Italia	110	14,0	13%	Almeno 2

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Altre Autorità

* Valore aggiornato al 2018

Figura 5.3 – Tempi e tariffe del servizio di restituzione in Europa (valori aggiornati al 2018).



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Altre Autorità.

* Valore calcolato considerando la tariffa di restituzione relativa al formato small.

** Valore calcolato considerando la tariffa base di restituzione.

*** Numero di ritiri in un mese valutato considerando 5 giorni per 4 settimane.

V.22. In merito alle ulteriori osservazioni di PI e degli altri operatori sul modello di costo proposto dall’Autorità si rileva quanto segue.

V.23. Riguardo all’attività di smistamento che PI propone di aggiungere tra quelle da svolgere nel CMP accentrante, si osserva che l’operatore non ha fornito dettagli utili ad identificare correttamente tale attività. Se si tratta di uno smistamento tra invii di AO e invii di PI, sarebbe una mera duplicazione della ripartizione già svolta nel CMP di rinvenimento, dunque una inefficienza nella catena produttiva di PI. In



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

effetti, non è chiaro perché gli invii già ripartiti per AO nel CMP di rinvenimento debbano poi essere ulteriormente separati dagli invii “regolari” di PI nel CMP accentrante.

V.24. Quanto ai costi esterni che secondo PI sarebbero attribuibili al servizio di restituzione (es. energia elettrica per illuminare la singola postazione di lavoro), l’Autorità ritiene, trattandosi di costi non strettamente connessi alla fornitura del servizio di restituzione quindi non configurabili come costi incrementali, non debbano essere computati. Per quanto riguarda le considerazioni di AREL sulla valorizzazione delle voci di costo sulla base delle stime fornite in passato da Nexive e GPS (cfr. par. O.8), l’Autorità osserva che si tratta di valorizzazioni effettuate utilizzando una diversa metodologia (ad es. modello *retail minus*), non sufficientemente dettagliate o comunque basate su parametri di mercato riferibili a servizi postali ordinari che non possono essere utilizzati per la stima della tariffa di restituzione (ad es. prezzi negoziati da GPS con operatori terzi).

V.25. Relativamente al criterio di reciprocità, l’Autorità, visto anche il riscontro positivo espresso in consultazione da PI e da tutti gli AO - eccetto GPS - conferma le valutazioni presenti nella delibera n. 293/18/CONS. Si osserva peraltro che, dai dati forniti dagli operatori, risulta che il numero di invii di PI rinvenuti nelle *mail-boxes* degli AO nel periodo 2015-2018 è raddoppiato, passando da [70÷85] mila invii annui a [140÷170] mila.

V.26. PI dovrà, dunque, predisporre e pubblicare un nuovo testo delle CGC che preveda espressamente la compensazione dei flussi nelle due direzioni e il pagamento della tariffa per i soli invii eccedenti, nel rispetto del principio di reciprocità. L’Autorità non ritiene invece condivisibile la proposta di GPS di praticare una tariffa asimmetrica tra PI e gli AO, in quanto l’ipotesi di prevedere un importo più elevato (del 20%-30% circa) in favore degli AO non è stata opportunamente motivata da GPS attraverso un’accurata analisi dei costi incrementali. L’unica motivazione addotta dall’operatore è stata il confronto con il settore delle comunicazioni elettroniche, in particolare con il mercato della terminazione mobile. L’Autorità ritiene tale confronto non adeguato a giustificare tariffe di restituzione asimmetriche secondo un orientamento ai costi evitabili visto che i due mercati (postale e TLC) presentano caratteristiche differenti soprattutto in merito alla tipologia di costi sostenuti dagli operatori (costi del lavoro per il mercato postale e costi fissi per la dotazione infrastrutturale nel caso delle TLC). Inoltre, l’Autorità non condivide la proposta di praticare una tariffa orientata ai costi più alta per gli invii di PI rinvenuti nella rete dell’AO in quanto un AO, scevro da obblighi di SU, risulta meno esposto alle diseconomie di costo relative ai vincoli legati alla fornitura del servizio universale e quindi potenzialmente capace di raggiungere una efficienza maggiore in termini di costo rispetto all’FSU.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

6 LE ULTERIORI PROPOSTE DELL'AUTORITÀ

97. Nei paragrafi successivi si riportano i principali temi sollevati dagli operatori e emersi a valle del procedimento relativo alle condizioni di accesso alla rete concluso con delibera n. 384/17/CONS e le relative proposte dell'Autorità.

6.1 Determinazione della soglia

98. L'art. 5, comma 2, della delibera n. 384/17/CONS prevede la fissazione di “una soglia di volumi superata la quale si assume che il servizio di restituzione di cui alla delibera n. 621/15/CONS sia un servizio di accesso in raccolta”.

99. PI ha proposto due diversi approcci per la determinazione della soglia:

- i. una soglia “assoluta” basata sulla fissazione di un tetto massimo di invii rinvenuti nella rete di PI oltre il quale l'operatore deve richiedere il servizio di accesso in raccolta;
- ii. una soglia “relativa” calcolata come percentuale di invii rinvenuti sul totale degli invii affidati all'AO superata la quale l'operatore deve richiedere il servizio di accesso in raccolta.

100. Secondo PI il primo approccio sarebbe quello più semplice da un punto di vista operativo-gestionale, in quanto non dipende dai volumi complessivi degli operatori alternativi e necessita unicamente della fissazione di un valore di soglia adeguato per tutti gli operatori. A parere di PI una soglia “assoluta” ragionevole potrebbe essere pari alla media dei rinvenimenti totali di tutti gli AO contrattualizzati nel triennio 2014-2016, ossia 500.000 invii annui per operatore. Secondo PI, si tratterebbe di una soglia fissata in via cautelativa essendo possibile per ciascun operatore fruire del servizio di restituzione fino al raggiungimento di un numero di invii rinvenuti nell'anno pari alla media dei rinvenimenti totali di tutti gli AO nell'ultimo triennio.

101. Secondo PI il secondo approccio sarebbe di più difficile attuazione in quanto oltre ai dati sui volumi rinvenuti forniti da PI, sarebbe necessario disporre dei dati sui volumi totali gestiti dagli AO. Volendo applicare tale metodologia, la soglia, sia secondo PI sia secondo quanto proposto da alcuni AO, potrebbe essere fissata al 2% degli invii totali dell'operatore: un valore coerente con gli obiettivi di affidabilità fissati per la maggior parte degli invii rientranti nel perimetro del servizio universale.

102. L'operatore GPS e il Consorzio di tutela A.RE.L. hanno sottolineato che le due categorie di operatori (*retail* e *business*) presentano fisiologicamente un diverso livello statistico di rinvenimenti legato al differente sistema di gestione della corrispondenza. Per tener conto in modo adeguato di tali specificità, GPS propone di fissare una soglia differenziata per le due tipologie di operatori, prevedendo, in particolare, un valore più elevato nel caso di operatori di tipo *retail*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

103. L’Autorità riconosce che entrambi gli approcci proposti da PI presentano pro e contro. Se, da un lato, la fissazione di una soglia “assoluta” è di facile attuazione, d’altro lato, la fissazione di un valore unico potrebbe non essere la soluzione adeguata per tutti gli AO in quanto gli operatori interessati dal fenomeno dei rinvenimenti gestiscono volumi di corrispondenza di ordini di grandezza molto differenti. Pertanto, il valore di soglia di 500.000 pezzi proposto da PI potrebbe rappresentare un valore sistematicamente superato dagli operatori “*business*” che gestiscono centinaia di milioni di invii l’anno, pur rappresentando in termini relativi un valore fisiologico. Nel contempo, una soglia in valore assoluto non sarebbe in grado di evidenziare possibili criticità infrastrutturali di operatori “*retail*” che gestiscono pochi milioni di invii l’anno e che, quindi, molto difficilmente raggiungerebbero tale valore pur essendo lo stesso non fisiologico rispetto alla loro dimensione, o meglio, al volume di invii trattati.

104. Optando per una soglia “relativa” si potrebbero risolvere le criticità evidenziate, in quanto la soglia terrebbe conto dei dati dei singoli operatori. Tuttavia, il processo di determinazione del relativo valore annuo sarebbe più complesso dal punto di vista operativo-gestionale, in quanto sarebbe necessario disporre di informazioni (i volumi rinvenuti nella rete dell’FSU e i volumi totali gestiti da ogni AO) detenute in parte di PI ed in parte dagli operatori alternativi.

105. Alla luce di tali considerazioni, l’Autorità ritiene opportuno sottoporre a consultazione pubblica entrambe le metodologie proposte.

106. Quanto alle osservazioni di GPS e del Consorzio A.RE.L., l’Autorità non può che confermare, sulla base dei dati raccolti dagli operatori (Cfr. paragrafo 4.1), che il fenomeno delle restituzioni è più rilevante nel caso di operatori che offrono servizi di tipo *retail* (invii singoli) rispetto a quelli che offrono servizi di tipo *business* (invii multipli) dunque una soglia differenziata per tipologia di operatore risulterebbe giustificata. L’Autorità osserva, tuttavia, che tale differenziazione può trovare giustificazione soltanto per un periodo transitorio e non può essere certo elemento connaturato ad una determinata tipologia di servizio, come del resto chiaramente sottolineato dal giudice amministrativo¹⁹. Il fenomeno deve necessariamente ridursi gradualmente nel tempo e, per tali motivi, è opportuno incentivare l’efficientamento del processo di infrastrutturazione degli operatori prevedendo una riduzione graduale del valore di soglia per gli operatori *retail* in modo da ridurre il più possibile il divario in termini di rinvenimenti esistente tra le due categorie

¹⁹ Consiglio di Stato nella sentenza 4460/2017: “...in una prospettiva di lungo termine il servizio di restituzione dovrebbe essere destinato ad esaurirsi con il perfezionamento delle modalità di invio da parte dei vari operatori e del sistema d’informazione della clientela”.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Domanda 3)

a) Quale opzione regolamentare tra quelle proposte per la fissazione della soglia (soglia “assoluta” o soglia “relativa”) si ritiene più adeguata?

b) Si condividono le considerazioni dell’Autorità relative all’introduzione di una soglia differenziata in base alla tipologia di operatore (operatore *retail* ovvero operatore *business*)?

6.1.1 *Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica*

O.19. A.RE.L. dichiara di ritenere adeguata la fissazione di una soglia “assoluta”, ossia la fissazione di un tetto massimo di invii rinvenuti superato il quale l’AO deve chiedere il servizio di accesso in raccolta, ma non motiva tale scelta. Secondo A.RE.L., inoltre, tale soglia andrebbe differenziata per le due tipologie di operatori (*retail* e *business*) in quanto i relativi rinvenimenti presentano percentuali diverse a causa del differente sistema di gestione della corrispondenza.

O.20. Anche PI ritiene preferibile una soglia assoluta, per semplicità gestionale e certezza del quadro di regole. Riguardo allo specifico valore da utilizzare, PI conferma la precedente proposta di adottare il limite di 500.000 invii/anno per tutti gli operatori mentre ritiene che l’introduzione di soglie differenziate tra operatori *business* e *retail* introdurrebbe un ulteriore elemento di complessità, anche legato alla classificazione dei soggetti afferenti all’una o all’altra categoria.

O.21. Secondo Nexive, invece, sarebbe più adeguato l’utilizzo di una soglia relativa, in quanto la fissazione di una soglia assoluta andrebbe a penalizzare gli operatori che gestiscono grandi quantità di invii. Inoltre, riguardo all’eventuale differenziazione della soglia, Nexive ritiene che potrebbe essere opportuno definire una soglia differente per gli operatori *retail* in quanto il processo di postalizzazione per questi ultimi non è completamente governato dall’operatore stesso.

O.22. Assopostale ritiene prematuro parlare di soglie (e di differenziazione tra le stesse) se prima non si prova ad arginare il fenomeno dell’errata postalizzazione degli invii attraverso una nuova forma di comunicazione che coinvolga anche PI e le *mail boxes* di sua proprietà. Tutti gli associati, invece, condividono la necessità di differenziare gli operatori *retail* dagli operatori *business*.

O.23. GPS ritiene inadeguata la fissazione di una soglia “assoluta” e condivide l’introduzione di una soglia differenziata in base alla tipologia di operatore. L’operatore, inoltre, ritiene che un valore adeguato per la soglia sia il 20% per gli operatori *retail* (calcolato rispetto al totale degli invii effettivamente venduti) e del 5% per gli operatori *business* (calcolato sul totale degli invii ad essi affidati).

6.1.2 *Le valutazioni conclusive dell’Autorità*

V.27. Dall’analisi delle osservazioni formulate dagli operatori in sede di consultazione sono emerse opinioni discordanti circa la tipologia di soglia da



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

utilizzare. L’Autorità, alla luce della valutazione dei pro e contro dei due tipi di soglia illustrati dai partecipanti alla consultazione, ritiene ragionevole l’utilizzo di una soglia “relativa” in quanto, malgrado la difficoltà di gestione, tale soglia è in grado di tenere conto della diversa entità del fenomeno (circa mezzo miliardo per gli operatori *business* e qualche milione per i principali operatori *retail*) per le diverse tipologie di operatori. Relativamente a quanto sostenuto da PI sul rischio che la scelta di una soglia “relativa” potrebbe lasciare spazio ad incertezze applicative determinando un cattivo funzionamento del meccanismo complessivo e risultare di difficile implementazione, si osserva che il valore della soglia e il relativo meccanismo di valutazione saranno fissati a priori e non verranno modificati di volta in volta.

V.28. Viceversa, come già evidenziato nel documento sottoposto a consultazione pubblica (Cfr. §103), la fissazione di una soglia assoluta potrebbe penalizzare gli operatori *business* che gestiscono rilevanti quantità di invii. In effetti, sebbene PI ritenga che un valore di 500.000 pezzi/annui risulti ragionevole in quanto pari alla media del totale degli invii rinvenuti nel triennio 2014-2016 dall’insieme degli operatori contrattualizzati, dall’analisi dei dati risulta che, nel 2015, il principale concorrente di PI attivo nel mercato *business* ha superato tale soglia assoluta pur trattandosi in termini relativi di un volume di invii rinvenuti inferiore all’1% del totale degli invii gestiti.

V.29. Le due opzioni regolamentari si differenziano solo per il fatto che nel caso di soglia “relativa”, i volumi rinvenuti verranno opportunamente pesati per quelli complessivamente gestiti dall’operatore in modo da avere un sistema che sia più aderente alle “dimensioni” dell’AO. Ovviamente ciò comporta la necessità di acquisire le informazioni relative ai volumi totali dell’operatore, informazioni che vengono periodicamente già richieste nell’ambito delle attività di regolamentazione e vigilanza del settore postale.

V.30. In merito all’introduzione di una soglia differenziata in base alla tipologia di operatore (operatore *retail* ovvero operatore *business*), l’Autorità ritiene più appropriato considerare valori diversi per le due categorie, come peraltro condiviso da tutti gli AO che hanno preso parte alla consultazione.

V.31. Nel caso di operatori *retail*, sebbene si rilevi una diminuzione del numero di invii rinvenuti nella rete di PI negli ultimi due anni, l’entità del fenomeno risulta più rilevante rispetto al caso degli operatori *business* sia in termini assoluti (cfr. Figura 6.1) che in termini relativi (cfr. Figura 6.2). Infatti, nel caso di operatori *retail* il fenomeno dipende da fattori eterogenei quali la densità di distribuzione delle cassette di impostazione, la rilevanza dei flussi turistici, il grado di consapevolezza degli utenti dei servizi postali che esulano, talvolta, dal controllo dell’operatore.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 6.1 – Numero di invii rinvenuti nella rete di PI



Nota: la stima per il 2018 è effettuata sulla base dei dati relativi ai primi 6 mesi dell'anno.

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori.

V.32. Riguardo a quanto sostenuto da PI circa la difficoltà di classificare gli operatori tra le due tipologie, l'Autorità ritiene che l'appartenenza di un operatore all'una o all'altra categoria si desuma facilmente dal modello di *business* (invii singoli vs invii multipli) con cui operano i diversi soggetti sul mercato. Ove un operatore offra entrambe le tipologie di servizi, sarà classificato come "*business*" o "*retail*" in base alla prevalenza della tipologia di invii ad esso affidati per il recapito. Tale informazione dovrà essere fornita all'atto della sottoscrizione delle CGC o di un eventuale diverso accordo negoziato con PI.

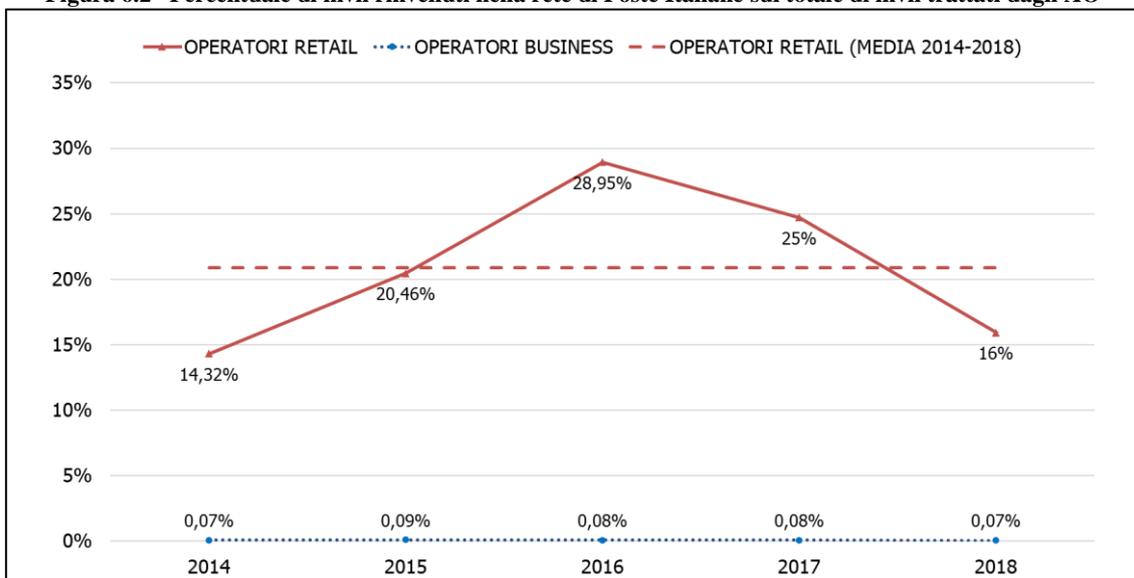
V.33. Relativamente alla scelta dei valori di soglia, confermando quanto proposto in fase di consultazione pubblica e condiviso anche da PI e da alcuni AO, l'Autorità ritiene congruo un valore pari al 2% per gli operatori *business*.

V.34. Per gli operatori *retail*, invece, l'Autorità ritiene congruo un valore pari al 20% in quanto in quest'ultimo caso il processo di postalizzazione non risulta essere completamente governato dall'operatore stesso. Si noti che, come mostrato nella figura seguente, il valore del 20% è anche prossimo al valore medio della percentuale di invii affidati ad operatori "*retail*" e rinvenuti nella rete di PI nel periodo 2014-2018.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 6.2 – Percentuale di invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane sul totale di invii trattati dagli AO



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori.

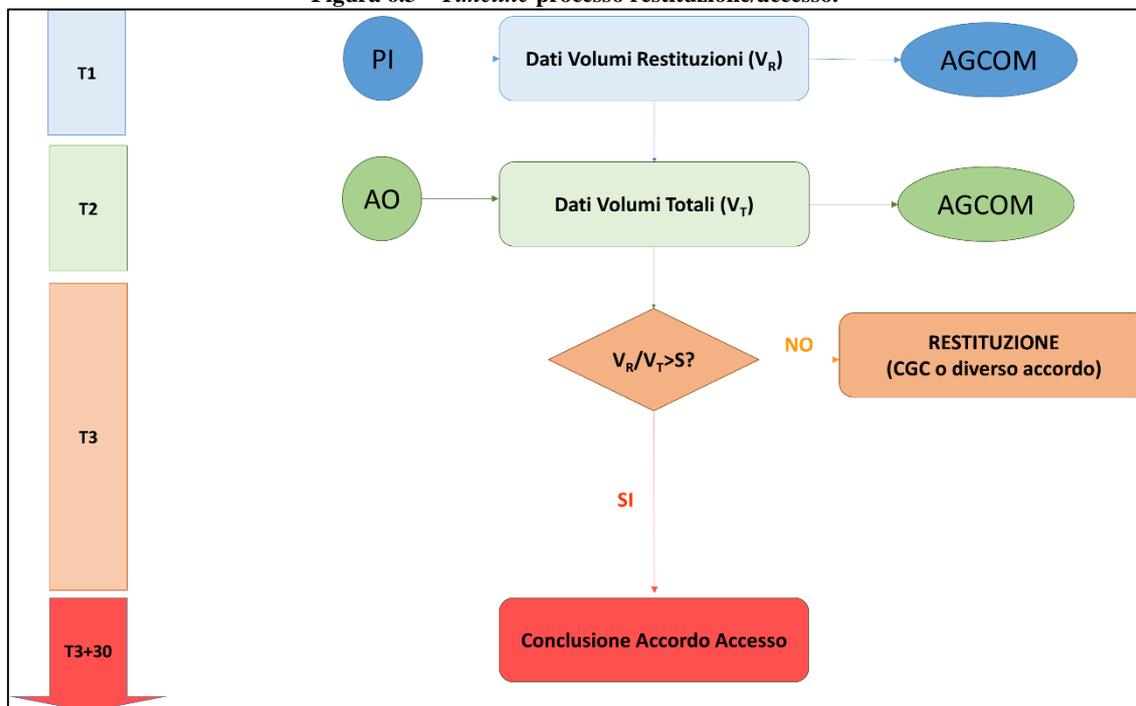
V.35. Tenuto conto della transitorietà del fenomeno per gli operatori *retail*, l’Autorità si riserva di valutare la riduzione del valore della soglia, comunque entro il termine di due anni, al fine di limitare il più possibile il divario in termini di rinvenimenti esistente tra le due categorie di operatori. Nella valutazione si terrà conto della necessità di incentivare gli operatori *retail* all’efficientamento della fase di accettazione ed al miglioramento del processo di informazione ai clienti mittenti.

V.36. La procedura che l’Autorità intende seguire a regime per il calcolo della soglia relativa prevede che annualmente PI trasmetta all’Autorità i dati relativi ai volumi degli AO rinvenuti nella propria rete nel corso dell’anno precedente e, analogamente, gli operatori forniscano i dati relativi ai volumi ad essi affidati nello stesso periodo. L’Autorità valuterà dunque per ogni operatore se il rapporto tra volumi rinvenuti e volumi complessivi è superiore alla soglia fissata. In caso di superamento (Cfr. Figura 6.3) l’operatore è obbligato a negoziare con PI, entro 30 giorni dalla comunicazione dell’Autorità, l’accesso alla rete di raccolta secondo le condizioni economiche e giuridiche di cui al paragrafo seguente.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Figura 6.3 – Timeline processo restituzione/accesso.



Fonte: Agcom.

6.2 Condizioni applicabili al servizio di accesso in raccolta

107. Secondo quanto previsto dalla delibera n. 384/17/CONS, nel caso in cui i volumi rinvenuti nella rete di PI superino il valore di soglia, gli operatori alternativi devono chiedere a PI un servizio di accesso in raccolta, a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate tra le parti. Al fine di agevolare la fase di contrattazione, si ritiene opportuno disciplinare alcune condizioni giuridiche ed economiche dell'eventuale contratto di accesso, quali, in particolare, la decorrenza, la durata del contratto, la definizione del perimetro del servizio nonché i principi da seguire per la definizione delle condizioni economiche. Al riguardo è utile sottolineare che, una volta sottoscritto l'accordo per l'accesso alla rete di raccolta tra PI e l'operatore alternativo, i clienti di quest'ultimo potranno avvalersi per le spedizioni delle cassette d'impostazione di PI, per cui non si parlerà più di invii rinvenuti nella rete di PI, bensì di invii raccolti tramite la rete di PI.

108. Secondo PI il contratto di accesso in raccolta dovrebbe decorrere, non dal momento della sua sottoscrizione, ma dall'anno nel quale si è verificato il superamento della soglia che ha generato l'obbligo allo *switch* verso il servizio di accesso. Inoltre, laddove siano necessari investimenti da parte di PI per la "meccanizzazione" del servizio di accesso, il contratto dovrebbe mantenere la sua efficacia anche nel caso in cui negli anni seguenti gli invii dell'AO rinvenuti nella rete universale scendano sotto soglia, quindi i rinvenimenti sarebbero comunque tariffati come servizio di accesso. Quanto alla



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

definizione del perimetro del servizio di accesso in raccolta, PI ritiene che dal momento della stipulazione del contratto, a tutti gli invii dell'AO debbano essere applicate le condizioni economiche del servizio di accesso, e non solo a quelli che superano la soglia.

109. Contrariamente a PI, l'Autorità ritiene che il contratto debba decorrere dal momento della sottoscrizione e che le condizioni in esso previste debbano essere reversibili, ossia qualora nella verifica successiva alla stipula del contratto di accesso il numero di invii raccolti attraverso la rete di PI si riduca ad un valore inferiore alla soglia, si possa rientrare nel regime delle restituzioni. Tuttavia, anche l'Autorità, ritiene che dal momento della sottoscrizione del contratto di accesso, a tutti gli invii dell'AO, e non solo a quelli sopra soglia, raccolti attraverso la rete di PI debbano essere applicate le condizioni del servizio di accesso.

110. Per quanto riguarda la determinazione delle condizioni economiche del servizio di accesso in raccolta, secondo PI al fine di garantire una certezza dei tempi di gestione del processo ed evitare che atteggiamenti dilatori di una delle parti in fase di contrattazione impediscano la conclusione dell'accordo (con conseguente incertezza del regime applicabile ai rinvenimenti *medio tempore* effettuati), si potrebbe sostituire la negoziazione tra le parti con la previsione di un tariffario pubblico approvato dall'Autorità. Ciò garantirebbe, da un lato, trasparenza ed equità del meccanismo di tariffazione e, dall'altro, certezza sul funzionamento dello stesso.

111. L'Autorità non concorda con la proposta di PI di definire un listino pubblico, perché risulta ingiustificatamente restrittiva della facoltà di negoziazione tra le parti riconosciuta dalla delibera n. 384/17/CONS; si deve, piuttosto, osservare che sull'entità del corrispettivo, aspetto fondamentale in sede di contrattazione, le parti saranno vincolate dalle previsioni in materia di *pricing* che tracciano un netto discrimine tra il servizio di restituzione e quello di accesso in raccolta. Il corrispettivo per il servizio di accesso dovrà, infatti, rispettare i principi di equità e ragionevolezza previsti dalla delibera n. 384/17/CONS per la fornitura di servizi di accesso alla rete, e seguire il criterio dell'orientamento ai costi pieni, a differenza del servizio di restituzione orientato ai costi addizionali (Cfr. paragrafo 5.4).

112. Per la determinazione delle tariffe del servizio di accesso alla rete di raccolta, dovendo queste essere orientate ai costi pieni, l'Autorità ritiene ragionevole utilizzare le voci di costo dichiarate da PI per la fornitura del servizio di restituzione, inclusi i costi comuni. Tuttavia, i relativi valori saranno fissati in fase di negoziazione tra le parti e calcolati in base ai volumi dell'operatore raccolti attraverso la rete di PI.

113. Partendo dalle attività riportate nella Tabella 5.1, la tabella seguente illustra le attività che, secondo l'Autorità, PI dovrà svolgere per la fornitura del servizio di accesso in raccolta. A tal riguardo, è utile ricordare che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a) della delibera n. 384/17/CONS, l'accesso alla rete di raccolta è consentito al solo livello di CMP per lo smistamento in partenza (CRP), ossia al CMP al quale giungono gli invii dopo la fase di vuotatura delle cassette. Quindi l'operatore alternativo che, superata la soglia,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dovrà sottoscrivere un servizio di accesso alla rete di raccolta di PI, sarà tenuto al ritiro dei propri invii in tutti i CMP della rete di PI.

Tabella 6.1 – Attività del servizio di accesso alla rete di raccolta

	Attività
CMP - CRP	Trasporto
	Raccolta Trasporto
	CMP - Vuotatura Cassetta
	Lavorazione interna
	CMP - Caricare e Scaricare
	CMP - Prendere in carico Dispacci
	CMP - Movimentare all'interno dell'Ufficio
	CMP - Preparazione corriere indescripto
	CMP - Smistare Automatico Corriere
	CMP - Smistare Manuale Corriere
	Accettazione e rendicontazione
	Registrazione invii
	Conteggio pezzi/peso + tariffa + predisposizione distinta
	Lavorazione interna
	CMP – Creazione dispaccio
	Altro
	Predisposizione restituzione prodotto
	Gestione ritiro
	Spese generali
	WACC

Fonte: Elaborazione Agcom su dati PI

Domanda 4) Si condividono le considerazioni dell'Autorità in merito alle condizioni applicabili al servizio di accesso in raccolta?

6.2.1 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.24. A.RE.L., concorda solo parzialmente con le considerazioni svolte dall'Autorità in quanto il fenomeno dei rinvenimenti presenta caratteristiche differenti tra gli operatori che offrono servizi di tipo *retail* o *business*. Questi ultimi, infatti, secondo A.RE.L. non avrebbero alcuna necessità di usufruire di servizi di accesso in raccolta. Il ritrovamento nella rete dell'FSU di invii di posta *business* degli AO è una fattispecie differente dal rinvenimento di invii *retail* e non riguarda in alcun modo l'accesso, ma rientra nella casistica dei resi.

O.25. Assopostale e GPS ritengono che l'argomento dell'accesso in raccolta debba essere affrontato nell'ambito di un procedimento distinto e completamente svincolato dalla tematica oggetto della presente consultazione. Infatti, vista



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

l'importanza della materia affrontata, ogni considerazione e valutazione del calcolo del costo di accesso alla rete di raccolta deve essere oggetto di approfondimento in quanto si tratta di un argomento strettamente correlato all'individuazione di una soglia di rinvenimento dei volumi.

O.26. Riguardo alle condizioni del servizio di accesso, PI ribadisce quanto sostenuto in fase pre-istruttoria. Sul tema della reversibilità delle condizioni in caso di rientro sotto soglia da parte dell'AO, PI richiede quantomeno il riconoscimento del diritto di recuperare i costi fissi sostenuti, in caso di abbandono del servizio di accesso in favore di quello di restituzione.

O.27. Riguardo al tema della libera negoziazione in alternativa alla predisposizione di un listino pubblico, PI ritiene che tali opzioni non siano necessariamente inconciliabili. L'adozione di un listino ex-ante è volta ad evitare le tattiche dilatorie che potrebbero impedire la regolare fruizione della prestazione. Risulta, infatti, difficilmente ipotizzabile che un AO che supera la soglia intraprenda una negoziazione con PI per definire, di comune accordo, condizioni per lui peggiorative. Tuttavia, PI non esclude che si possa lasciare aperta la strada della libera negoziazione, in subordine a quella prioritaria dell'adesione alle condizioni di accesso "a listino". Infatti, il singolo AO, stante l'obbligo di aderire al servizio di accesso corrispondendo per la riconsegna degli invii quanto dovuto, potrebbe richiedere a PI prestazioni personalizzate, da negoziare, nel rispetto dei principi di equità e ragionevolezza.

O.28. Infine, PI condivide il criterio proposto dall'Autorità di determinare il costo pieno secondo la somma delle singole voci di costo del servizio di raccolta/restituzione prodotte nell'ambito dei prospetti di costo da PI.

6.2.2 *Le valutazioni conclusive dell'Autorità*

V.37. L'Autorità condivide le osservazioni di AREL in merito alle differenti cause del fenomeno dei ritrovamenti per gli operatori *business* e *retail*. Infatti, per i primi il fenomeno si verifica principalmente a causa dell'errata immissione nella rete di raccolta dell'FSU di invii non recapitati ad opera dei portieri o di semplici cittadini, mentre per i secondi sono direttamente i clienti dell'AO che non postalizzano correttamente l'invio.

V.38. Riguardo alle osservazioni di Assopostale e GPS, l'Autorità ritiene corretto definire in questa sede anche le condizioni di accesso alla rete di raccolta di PI tenuto conto che il provvedimento definisce sia le nuove condizioni di restituzione, sia la soglia superata la quale l'AO è tenuto a sottoscrivere un accordo di accesso alla rete di PI.

V.39. In merito alla decorrenza delle condizioni di accesso, l'Autorità conferma quanto già proposto in consultazione, ossia che il contratto deve decorrere dal



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

momento della sottoscrizione; quest'ultima, secondo la *timeline* fissata dall'Autorità dovrebbe comunque avvenire entro il primo trimestre dell'anno successivo a quello in cui si è superata la soglia.

V.40. Resta inteso che a tutti gli invii rinvenuti nella rete di PI prima della sottoscrizione dell'accordo di accesso si applicheranno le condizioni giuridiche ed economiche previste per il servizio di restituzione.

V.41. Anche per quanto concerne la questione della reversibilità dell'accesso in caso di rientro sotto soglia, l'Autorità conferma quanto già proposto in consultazione. L'AO, dunque, ha facoltà di recedere dall'accordo e di rientrare nel "regime delle restituzioni" previa comunicazione dell'Autorità che attesti che il rapporto tra i volumi di invii raccolti attraverso la rete PI e i volumi complessivamente gestiti dall'AO sia inferiore alla soglia.

V.42. Per quanto riguarda le tempistiche del servizio di accesso in raccolta, queste non potranno essere peggiorative rispetto a quelle fissate per il servizio di restituzione; in altri termini le comunicazioni di PI all'AO in merito al numero di invii raccolti nella propria rete dovranno avvenire almeno ogni 7 giorni con l'obbligo per l'AO di ritirare i propri invii entro 7 giorni dalla comunicazione di avvenuta raccolta.

V.43. In merito alle condizioni economiche del servizio di accesso, l'Autorità non ritiene condivisibile la proposta di PI di prevedere un listino pubblico ma conferma l'obbligo a negoziare condizioni di accesso entro 30 giorni dalla comunicazione di superamento della soglia. In caso di mancato accordo entro tale termine, l'Autorità interverrà fissando le condizioni economiche e giuridiche del servizio di accesso in raccolta. L'inosservanza delle predette condizioni costituisce un grave e ingiustificato disagio all'utenza, sanzionabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

V.44. Infine, relativamente alla determinazione della tariffa del servizio di accesso in raccolta, PI dovrà rispettare il principio dell'orientamento ai costi pieni, nel rispetto delle disposizioni contenute nella delibera n. 384/17/CONS e sulla base di condizioni di reciprocità. Ossia le parti dovranno negoziare un accordo che consenta a PI e all'AO di compensare i flussi nelle due direzioni, pagando la tariffa per i soli invii eccedenti.

6.3 Condizioni di restituzione dei resi

114. Altro aspetto da regolamentare è quello relativo alle modalità di gestione degli invii degli AO il cui recapito non è andato a buon fine perché oggetto di erroneo impossessamento da parte dei portalettere di PI (cd. resi). Generalmente, tale situazione si verifica perché il destinatario non è reperibile all'indirizzo indicato sulla corrispondenza.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

115. Secondo PI, sarebbe da valutare l'opportunità di introdurre specifiche misure regolamentari per disciplinare quanto meno la definizione di una soglia massima, al di sotto della quale il fenomeno possa considerarsi occasionale e non significativo e possa trovare soluzione nella restituzione gratuita all'AO. Al riguardo, PI ritiene che tale soglia debba essere individuata non già in relazione al quantitativo di invii rinvenuti nel flusso da vuotatura cassette - essendo i due fenomeni non necessariamente correlati (per esempio, qualora gli invii rinvenuti in cassetta dovessero ridursi in misura maggiore rispetto a quelli proveniente da "flusso portalettere", l'incidenza percentuale di questi ultimi aumenterebbe pur a fronte di una diminuzione del fenomeno) - ma in funzione del numero degli invii "resi" degli altri operatori (che a sua volta rappresenta una percentuale degli invii gestiti). In particolare, ipotizzando che anche la percentuale degli invii resi degli altri operatori *business* sia intorno al 3% degli invii totali gestiti, si ritiene che possa essere "tollerata" una percentuale di invii raccolti da PI pari a 10% degli invii resi, ovvero allo 0,3% del totale degli invii gestiti degli altri operatori.

116. Al riguardo, l'Autorità condivide in linea di massima l'opportunità di fissare una soglia al di sotto della quale il fenomeno degli invii resi possa considerarsi occasionale e non significativo, fermo restando che, per quantificare con più precisione la soglia è necessario acquisire i risultati della valutazione che risulta essere stata affidata ad un soggetto terzo con il consenso dei due operatori maggiormente coinvolti dal fenomeno.

Domanda 5) Si condividono le considerazioni dell'Autorità sulle condizioni relative alla restituzione dei resi?

6.3.1 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

O.29. Con riferimento al tema dei "resi" di AO, AREL, Assopostale, Nexive e PI condividono le considerazioni dell'Autorità e, in particolare, l'opportunità di introdurre una soglia di invii con riconsegna gratuita da parte dell'FSU.

O.30. In merito alla valutazione per la quantificazione del fenomeno dei resi affidata ad un soggetto terzo, PI precisa che non è stata più realizzata visto che non si è giunti ad un accordo con l'AO interessato. PI osserva, peraltro, che l'*output* di tale monitoraggio avrebbe avuto efficacia solo ai fini della risoluzione del contenzioso in atto con l'operatore in questione. La Società ribadisce dunque le percentuali già espresse nell'ambito della fase istruttoria del procedimento.

O.31. GPS afferma di non essere interessato al fenomeno dei resi. Tuttavia, ritiene che la misura proposta dall'Autorità sia parziale e non risolutiva del problema e che sia necessario anche imporre obblighi *ex-ante* in capo a Poste Italiane (in termini di misure di carattere informativo ed organizzativo, di maggior onere di vigilanza, etc.) volti ad evitare che si creino le condizioni di un tale disservizio, ritenuto da GPS una patologia del sistema interamente riconducibile a Poste Italiane.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

6.3.2 Le valutazioni conclusive dell'Autorità

V.45. Dall'analisi dei dati aggiornati trasmessi da PI, si rileva che il fenomeno dei resi risulta attualmente piuttosto esiguo e interessa in modo marginale un unico operatore *business* (circa lo 0,002% del totale degli invii da esso complessivamente gestiti).

V.46. Pertanto, l'Autorità, pur ritenendo corrette le misure proposte da PI e da GPS in sede di consultazione, si riserva la possibilità di introdurre una soglia nel caso in cui il problema dovesse avere proporzioni più rilevanti.

V.47. In ogni caso, al fine di consentire agli operatori di rispettare i propri SLA di consegna, l'Autorità stabilisce che Poste Italiane debba ridurre, così come già previsto per le restituzioni (cfr. par. 5.6), a 15 giorni il tempo massimo di gestione del processo di consegna dei resi che comunque deve avvenire a titolo non oneroso.

6.4 Ulteriori misure di carattere informativo

117. L'Autorità propone l'adozione di una serie di misure di carattere informativo a tutela dell'utenza finale.

118. Gli operatori, innanzitutto, dovrebbero fornire alla propria clientela, all'atto dell'acquisto degli *stickers*, le seguenti informazioni finalizzate a chiarire talune caratteristiche del servizio offerto e a identificarne correttamente il fornitore:

- i. ragione sociale dell'operatore;
- ii. contatti dell'operatore (indirizzo *web*, *mail*, recapito telefonico);
- iii. prezzi degli *stickers* (comprensivi di IVA, ove applicabile);
- iv. evidenza che non si tratta di un servizio erogato dall'FSU;
- v. indicazione delle cassette presenti nella città di vendita;
- vi. divieto di utilizzo delle cassette d'impostazione di PI.

119. Un'ulteriore misura di carattere informativo a tutela dell'utenza potrebbe essere l'apposizione presso la rete di raccolta dell'FSU, con costi da condividersi tra gli operatori, di apposite istruzioni volte a chiarire che all'interno delle cassette di impostazione non potranno essere immessi invii sui quali sia stato apposto lo *sticker* di un operatore concorrente.

120. Sempre per evitare la confusione da parte dell'utenza in merito all'operatore responsabile dell'erogazione del servizio acquistato, PI osserva che, inoltre, dovrebbe essere prestata la massima attenzione alla corretta applicazione della disciplina che esclude la possibilità, per gli operatori attivi nel segmento delle cartoline, di impiegare quali rivenditori di *stickers* i rivenditori di generi di monopolio. Premesso che si tratta di argomento che esula dall'oggetto del procedimento e, soprattutto, dalle competenze dell'Autorità, l'impossibilità di commercializzare gli *stickers* deriverebbe dalla



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

circostanza che i tabaccaia sono obbligati a rivendere francobolli emessi dallo Stato Italiano (cd. “carte valori postali”), in base all’art. 215 del Regolamento di esecuzione del codice postale (approvato con d.P.R. 655/1982) ed agli artt.73 e 86 del Regolamento di esecuzione della legge sui generi di monopolio (approvato con d.P.R. 1074/1958). Tale obbligo, prosegue PI, è espressamente ribadito anche dall’art. 15 del Capitolo d’Oneri per la rivendita di generi di monopolio e la sua violazione è sanzionabile con la revoca dell’autorizzazione alla rivendita di generi di monopolio da parte dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

121. Potrebbe, infine, assumere rilievo la realizzazione di una campagna informativa presso i portierati, con modalità e costi da condividersi tra gli operatori interessati, volta a rendere edotti i portieri dell’importanza di discernere la posta resa per operatore di pertinenza, evitando così a monte le problematiche legate al fenomeno dei resi (Cfr. par. 6.2.1).

Domanda 6) Si condividono le considerazioni dell’Autorità sull’introduzione di ulteriori misure di carattere informativo?

6.4.1 *Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica*

O.32. Tutti i soggetti partecipanti alla consultazione condividono le considerazioni dell’Autorità sull’introduzione di ulteriori misure di carattere informativo, con alcune precisazioni.

O.33. Secondo PI, andrebbe specificato che le informazioni devono essere fornite all’utente prima dell’acquisto (e non successivamente, ossia all’atto della consegna fisica degli “stickers”). Solo in tal modo risulterebbe garantito il diritto del consumatore di eseguire un acquisto “consapevole”.

O.34. Con riferimento al par. 119, PI chiede di specificare le modalità con cui suddividere tra i diversi operatori i costi dell’apposizione delle istruzioni sulle cassette di impostazione della rete universale. Al riguardo si ritiene che la modalità più efficace e semplice da implementare sia rappresentata da una sorta di “sovrapprezzo” che PI potrà applicare su tutti gli invii rinvenuti (“spalmando” i costi su un congruo orizzonte temporale, es. tre anni, ed in funzione degli invii rinvenuti nell’ultimo anno). In alternativa PI potrebbe richiedere un contributo “*una tantum*” agli operatori contrattualizzati a copertura di tutti i costi sostenuti, salvo il diritto di questi ultimi di ottenere la restituzione pro quota di quanto versato nel caso in cui nuovi operatori aderiscano alle CGC.

O.35. Secondo PI le medesime considerazioni valgono per il par. 121. Al riguardo la società sottolinea l’opportunità di fissare un esplicito obbligo, al fine di ridurre al minimo le inefficienze dell’attuale sistema che scarica sul portalelettere di PI l’obbligo di fare la cernita tra tutti gli invii che i portieri consegnano indistintamente al personale della Società, senza aver cura di individuare l’operatore postale di riferimento.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.36. A.RE.L. condivide le considerazioni dell’Autorità circa l’opportunità di introdurre misure di carattere informativo che gli AO dovrebbero fornire alla propria clientela così come indicato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4460/2017, ribadendo che il fenomeno riguarda prevalentemente gli operatori che offrono servizi di tipo *retail*, in particolare quelli attivi nel segmento delle cartoline. Campagne informative e corsi di formazione ai portalettere sia di Poste Italiane sia degli AO potrebbero rappresentare sicuramente validi strumenti per una efficace riduzione del fenomeno.

O.37. Secondo Assopostale, tutti gli associati interessati dal fenomeno già forniscono agli utenti la maggior parte delle informazioni proposte dall’Autorità ma, per una maggiore tutela del mercato, essi si rendono disponibili a perfezionare la comunicazione verso il cliente.

O.38. In particolare, tutti gli associati convengono sulla possibilità di poter perfezionare i messaggi commerciali, ritenendo tuttavia necessario individuare nuove forme di divulgazione delle stesse, coinvolgendo la stessa PI nella predisposizione di una informativa condivisa e reciproca, veicolabile quindi anche sull’infrastruttura dell’FSU.

O.39. GPS ritiene che tali misure debbano rispondere a criteri di reciprocità per tutti gli operatori del mercato, ivi compresa PI.

6.4.2 *Le valutazioni conclusive dell’Autorità*

V.48. In merito all’introduzione di ulteriori misure di carattere informativo volte a ridurre il fenomeno degli invii erroneamente postalizzati, l’Autorità, accogliendo le osservazioni pervenute dagli AO e da PI e confermando in gran parte quanto proposto in consultazione, stabilisce quanto segue.

V.49. In *primis*, l’Autorità ritiene che gli operatori *retail* attivi nel segmento delle cartoline turistiche debbano perfezionare la comunicazione verso i propri clienti garantendo che i rivenditori forniscano, all’atto dell’acquisto dello *sticker*, tutte le informazioni, sia in forma scritta (quanto meno anche in lingua inglese) sia in forma grafica, necessarie alla corretta modalità di postalizzazione degli invii e all’ubicazione delle *mail boxes* dell’operatore più vicine al luogo di vendita dello *sticker*.

V.50. Inoltre, l’Autorità ritiene che ogni operatore dotato di una rete di cassette per la raccolta degli invii, ivi compresa Poste Italiane, dovrà apporre sulle proprie *mail boxes*, sostenendone i relativi costi, adesivi in cui vengono riportate le istruzioni, anche in forma grafica, volte a chiarire che all’interno di tali cassette non potranno essere immessi invii sui quali sia stato apposto lo *sticker* di un operatore concorrente.

V.51. Questa misura è necessaria anche in virtù del fatto che presso un singolo rivenditore potrebbero essere presenti cassette di raccolta appartenenti a operatori differenti e spesso con loghi e colori identificativi molto simili tra loro.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.52. Pur essendo stata proposta in fase di consultazione, non appare giustificata la suddivisione tra tutti gli operatori dei costi per l'apposizione di adesivi sulla rete dell'FSU, in quanto tutti gli operatori dotati di una propria infrastruttura di raccolta – e non solo PI - sono tenuti al rispetto delle misure di carattere informativo al fine di limitare il più possibile l'errato instradamento degli invii da parte del cliente mittente.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tutto ciò premesso e considerato;

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'articolo 31 del "Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità";

DELIBERA

Articolo 1

(Integrazioni all'articolo 1 della delibera n. 621/15/CONS)

1. All'articolo 1 della delibera n. 621/15/CONS si aggiungono le seguenti lettere:

“ e) “CMP accentrante”: centro di meccanizzazione postale scelto dall'AO per il ritiro dei propri invii, in cui vengono consolidati gli invii rinvenuti presso i diversi CMP di rinvenimento;

f) “Operatore *business*”: un AO che fornisce prevalentemente servizi postali per il recapito di invii multipli;

g) “Operatore *retail*”: un AO che fornisce prevalentemente servizi postali per il recapito di invii singoli anche tramite l'apposizione di *stickers* adesivi;

h) “soglia”: valore pari al 2% per gli operatori *business* e 20% per gli operatori *retail* con cui viene confrontata annualmente la percentuale degli invii rinvenuti di AO nella rete di PI rispetto al totale degli invii gestiti;

i) “resi”: invii di AO che sono immessi nel flusso CD a causa dell'erroneo impossessamento da parte dei portalettere di Poste Italiane.”

Articolo 2

(Modifiche all'articolo 2 della delibera n. 621/15/CONS)

1. L'articolo 2 della delibera n. 621/15/CONS è così riformulato:

“1. Poste Italiane riformula le condizioni generali di contratto prevedendo, oltre alla modalità di restituzione all'indirizzo indicato dall'AO, le seguenti modalità di restituzione:

a) ritiro da parte dell'AO presso un unico CMP accentrante;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- b) ritiro da parte dell'AO presso più CMP accentranti;
- c) ritiro da parte dell'AO presso tutti i CMP di rinvenimento.”

Articolo 3

(Modifiche all'articolo 3 della delibera n. 621/15/CONS)

1. L'articolo 3 della delibera n. 621/15/CONS è sostituito dal seguente:

“Articolo 3

Condizioni giuridiche ed economiche del servizio di restituzione

1. Poste Italiane trasmette all'AO apposita comunicazione recante l'indicazione del numero di invii rinvenuti. Le successive comunicazioni sono trasmesse da Poste Italiane almeno ogni sette giorni solari.
2. Entro 30 giorni dalla data della prima comunicazione di cui al comma 1, l'AO ha facoltà di concludere un accordo individuale con Poste Italiane che disciplini le condizioni del servizio di restituzione.
3. In caso di mancato accordo, decorso il termine di cui al comma 2, l'AO è obbligato a sottoscrivere le CGC che avranno effetto dalla data della prima comunicazione di cui al comma 1.
4. L'AO, se non opta per la modalità di restituzione al proprio indirizzo, è obbligato a ritirare gli invii, secondo la modalità prescelta di cui all'articolo 2, entro 7 giorni solari dalla comunicazione di Poste Italiane di avvenuto rinvenimento.
5. Poste Italiane riformula le condizioni economiche previste dalle condizioni generali di contratto, secondo il seguente schema tariffario:
 - a) 14 €cent/invio nel caso di ritiro da parte dell'AO presso un unico CMP accentrante;
 - b) 17 €cent/invio nel caso di ritiro da parte dell'AO presso più CMP accentranti;
 - c) 20 €cent/invio nel caso di ritiro da parte dell'AO presso tutti i CMP di rinvenimento;
 - d) per la restituzione all'indirizzo indicato dall'AO, fissando un prezzo pari a quello stabilito per il servizio di corrispondenza ordinaria destinato alle imprese (c.d. “servizi Pro”), ridotto proporzionalmente in considerazione dei termini massimi



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

a disposizione di Poste Italiane per comunicare all'AO il numero degli invii rinvenuti e per effettuare il recapito degli stessi.

6. Nel rispetto dell'obbligo a carico di tutti gli operatori postali di rientrare in possesso degli invii a loro affidati dagli utenti e rinvenuti nella rete di altri operatori, le condizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano anche nel caso di restituzioni di invii di Poste Italiane rinvenuti nella rete dell'AO mediante la compensazione dei flussi nelle due direzioni e il pagamento della tariffa per i soli invii eccedenti.”

2. Dopo l'articolo 3 sono inseriti i seguenti articoli

“Articolo 3bis

Condizioni giuridiche ed economiche del servizio di accesso in raccolta

1. Poste Italiane e gli AO devono trasmettere all'Autorità, entro il 30 gennaio di ogni anno, il numero di invii di diverso operatore rinvenuti nella propria rete di raccolta nel corso dell'anno precedente.
2. Gli AO a cui sono stati affidati gli invii rinvenuti in reti di raccolta di diverso operatore, entro il 28 febbraio di ogni anno, devono trasmettere all'Autorità i volumi complessivamente gestiti nel corso dell'anno precedente.
3. Successivamente, l'Autorità, tenuto conto delle informazioni di cui ai commi 1 e 2, comunica all'AO se la percentuale di invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane nel corso dell'anno precedente, rispetto al totale degli invii da esso gestiti, ha superato il valore soglia.
4. Nel caso di superamento della soglia, l'AO, entro 30 giorni dalla data della comunicazione di cui al comma 3, è obbligato a negoziare con Poste Italiane un accordo che disciplini le condizioni del servizio di accesso alla sua rete di raccolta, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della delibera n. 384/17/CONS.
5. In caso di mancato accordo entro i termini di cui al comma 4, l'Autorità interviene fissando le condizioni giuridiche ed economiche del servizio.
6. Le tempistiche del servizio di accesso in raccolta non possono essere peggiorative rispetto a quelle previste per il servizio di restituzione così come fissate nei commi 1 e 4 dell'articolo 3 della presente delibera.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

7. Gli effetti economici e giuridici dell'accordo di cui al comma 4 decorrono dalla data di sottoscrizione dello stesso e si applicano a tutti gli invii dell'AO raccolti da Poste Italiane, al netto di un'eventuale compensazione che tenga conto del numero di invii di Poste Italiane rinvenuti nella rete dell'AO.
8. A seguito della sottoscrizione di un accordo di accesso, l'Autorità, tenuto conto delle informazioni trasmesse dagli operatori ai sensi dei commi 1 e 2, se accerta che la percentuale degli invii dell'AO raccolti nella rete di PI, rispetto al totale degli invii da esso gestiti, è inferiore alla soglia, comunica all'AO che ha facoltà di recedere dal contratto di accesso. Dalla data di comunicazione del recesso si applicano le CGC o il diverso accordo per la restituzione concluso in precedenza tra le parti.

Articolo 3ter

Condizioni giuridiche del servizio di resi

1. Poste Italiane trasmette all'AO apposita comunicazione recante l'indicazione degli invii resi, entro 7 giorni solari dal loro ritrovamento. Entro i successivi 7 giorni solari, l'AO è obbligato a effettuare il ritiro degli invii resi, che dovrà avvenire a titolo non oneroso.

Articolo 3quater

Misure di carattere informativo

1. Gli operatori *retail* sono tenuti a fornire alla propria clientela, all'atto dell'acquisto dello *sticker*, tutte le informazioni, anche in lingua inglese, sia in forma scritta sia in forma grafica, per la corretta postalizzazione degli invii e per l'individuazione delle cassette di impostazione dell'operatore più vicine al luogo di vendita dello *sticker*.
2. Tutti gli operatori dotati di una propria rete di raccolta sono obbligati ad apporre, a proprie spese, su ciascuna cassetta di impostazione istruzioni volte a chiarire che all'interno di esse non potranno essere immessi invii recanti il francobollo del fornitore del servizio universale o lo *sticker* di un operatore alternativo.”



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Articolo 4

(Modifiche all'articolo 4 della delibera n. 621/15/CONS)

3. I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 4 della delibera n. 621/15/CONS sono sostituiti dai seguenti:

“1. Alle controversie in materia di servizio di restituzione e di servizio di accesso alla rete, si applicano le norme procedurali di cui al titolo secondo del regolamento approvato con delibera n. 449/16/CONS in materia di controversie nel settore delle comunicazioni elettroniche, con l'attribuzione della competenza al Consiglio ai sensi dell'art. 34, comma 2 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.”

2. Le violazioni delle disposizioni e delle tempistiche previste dalle procedure per la restituzione degli invii e per il servizio di accesso in raccolta di cui agli articoli 3 e *3bis*, ove determinino un ingiustificato e grave disagio all'utenza, costituiscono violazioni degli obblighi connessi all'espletamento dei servizi postali sanzionabili ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 e, laddove reiterate, possono comportare altresì la sospensione o la revoca del titolo abilitativo secondo quanto previsto nell'allegato A alla delibera n. 129/15/CONS, recante “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali”.

3. Gli operatori postali segnalano all'Autorità i nominativi degli operatori che non provvedono, o provvedono in ritardo, al ritiro dei propri invii, pur essendo stati debitamente informati del rinvenimento nella rete dell'operatore segnalante.”

Art. 5

Disposizioni transitorie e finali

1. Poste Italiane adegua le proprie condizioni generali di contratto alle previsioni della presente delibera entro 30 giorni dalla data di notificazione della presente delibera.
2. È abrogato l'articolo 18 delle condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale di cui all'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS.

La presente delibera è notificata alla società Poste Italiane ed è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

La presente delibera può essere impugnata davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica o pubblicazione della stessa.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Roma, 13 novembre 2018

IL PRESIDENTE

Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE

Francesco Posteraro

Per attestazione conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Riccardo Capecchi