

Oggetto: Delibera 260/14/CONS – osservazioni di AICAI

1. Premessa

In questo documento AICAI intende fornire un contributo positivo di valutazioni, informazioni e dati alla consultazione pubblica sulla delibera AgCom relativa al costo netto del servizio postale universale in Italia. Si ravvisa che, data la complessità dei temi affrontati e il lunghissimo periodo di gestazione della delibera (un anno), il tempo concesso dall'Autorità agli operatori per rispondere alla consultazione (20 giorni lavorativi) è da considerarsi eccessivamente ristretto, anche alla luce della sostanziale novità del tema relativamente alla sua applicazione in Italia, della presenza di numerosi omissis che impediscono di valutare l'importanza relativa di ciascuno dei profili esaminati, nonché degli effetti sul costo netto dei rilievi formulati dall'Autorità. Appare quindi sorprendente che non siano state concesse proroghe temporali.

Le imprese aderenti ad AICAI forniscono servizi di ritiro e consegna end-to-end nazionali e internazionali di pacchi e documenti urgenti, ma non servizi mail. Il loro ambito di operatività, per caratteristiche delle tecniche produttive impiegate, dei prodotti offerti e dei clienti serviti è molto diverso dal servizio postale universale. Conseguentemente, il tema principale discusso in questo documento è la questione della possibile intercambiabilità, prefigurata nella delibera, fra servizi postali universali e servizi a valore aggiunto non regolamentati in libera concorrenza. Si dimostrerà, fornendo le più ampie evidenze empiriche, che i mercati in cui operano i corrieri internazionali non sono, nell'attuale configurazione dei mercati, intercambiabili con il servizio universale.

Nel documento, inoltre, verranno fornite alcune valutazioni sia sul tema dell'onere iniquo del servizio universale e dell'eventuale ripartizione del suo onere fra operatori, sia su alcuni aspetti salienti delle metodologie di calcolo del costo netto proposte dall'Autorità.

2. La non intercambiabilità fra servizi universali e non universali

La Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale (98/C 39/02) al par. 2.4 definisce come chiaramente distinto il mercato del corriere espresso da quello dei servizi universali: *“Anche il servizio espresso differisce dal mercato di cui al punto 2.3 [n.b. i servizi universali di corrispondenza ordinaria] in virtù del valore aggiunto rispetto al servizio postale di base. Oltre a garantire una raccolta, un trasporto e una distribuzione più rapidi e affidabili degli invii postali, un servizio espresso si distingue per la fornitura di tutti o alcuni dei seguenti servizi supplementari: la garanzia di recapito ad una data determinata; il ritiro al domicilio del mittente; la consegna nelle mani del destinatario; la possibilità di cambiare destinazione o destinatario durante il percorso; la conferma al mittente dell'avvenuta consegna; il sistema di ricerca e rintracciamento; il trattamento personalizzato e l'offerta di una gamma di servizi in funzione delle esigenze dei clienti. In linea di massima i clienti sono disposti a pagare tariffe più alte per questo tipo di servizio”*. Tale chiara distinzione è presente anche in alcune decisioni della Commissione (Decisioni 90/16/CEE (GU L 10 del 12.1.1990, pag. 47); Decisione 90/456/CEE (GU L 233 del 28.8.1990, pag. 19); Decisione della Commissione europea del 21 ottobre 2002 COMP/M.2908 Deutsche Post/DHL) e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Decisione del 10 luglio 1998 n. 6195 C3139 – Poste Italiane/SDA express courier - I.C. International Courier - Transcoop).

A livello nazionale, il principio della non sostituibilità con i servizi universali è stato riconosciuto nel 2011 dal regolatore italiano con una lettera inviata ad AICAI dall'allora direttore generale per i servizi postali del Ministero delle Comunicazioni, dott. Fiorentino (in allegato), in cui si dichiarava la non sostituibilità, allo stato attuale, dei servizi di corriere espresso internazionale con i servizi universali offerti dal fornitore nazionale Poste Italiane.

Le norme sulla possibile intercambiabilità fra servizi universali e non universali ai fini di un eventuale contributo al fondo di compensazione del servizio universale discendono dal legislatore europeo:

- a) ai fornitori dei servizi non riservati che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, può essere imposto l'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione (combinato disposto dell'art. 7, comma 4, e dell'art. 9, comma 2, della direttiva 97/67/CE nel testo vigente);
- b) ai fornitori di servizi postali, compresi gli autorizzati, può essere imposto l'obbligo di contribuzione qualora i loro servizi possano considerarsi, nell'ottica di un utente, rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale perché denotano un livello di *“intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impegno previsto e la tariffazione”* (Considerato 27 della direttiva 2008/6/CE).

Prima di discutere la possibile esistenza di condizioni per una sufficiente intercambiabilità fra servizi universali e servizi offerti dai corrieri, appare necessario valutare l'eventuale presenza di norme nazionali che aiutino a meglio definire i confini fra i due servizi.

2.1 L'assenza di norme nella legislazione italiana

Nella stragrande maggioranza dei paesi dell'Unione Europea, una norma nazionale relativa al servizio pacchi distingue fra pacchi singoli (C2C) senza prestazioni aggiuntive accettati allo sportello dell'ufficio postale e pacchi immessi in rete attraverso altri canali di accettazione. I primi sono sempre classificati come servizio universale, in quanto soggetti a tutela del consumatore, specie se con bassa disponibilità a pagare; i secondi, invece, in quanto rivolti a particolari categorie di clienti e utenti finali, che hanno la possibilità di scegliere fra più pacchetti di prestazioni aggiuntive loro offerte, sono esplicitamente esclusi dal servizio universale. Si osserva che tale distinzione, introdotta dai legislatori nazionali al fine di promuovere lo sviluppo dell'e-commerce, è vigente in tutti i maggiori paesi europei, inclusa la Francia che pure ha esteso il perimetro del servizio universale ai livelli massimi consentiti dalla direttiva europea, ma non in Italia, le cui norme appaiono lacunose e generiche su tale importante profilo.

AICAI chiede che l'Autorità, nelle proprie valutazioni, tenga conto della distinzione fra i due mercati basata sulle modalità di accettazione dei pacchi e dall'eventuale presenza di prestazioni aggiuntive, da anni adottata in tutta Europa.

2.2 La definizione di intercambiabilità secondo l'Autorità

Fatta tale premessa sull'importanza del contesto normativo, al fine di determinare se sussista intercambiabilità fra i prodotti postali universali e non universali offerti è necessario ricostruire in modo puntuale le loro principali caratteristiche, ponendole fra loro a confronto e considerando l'intera catena produttiva (servizi end-to-end) del loro valore. AICAI concorda con la valutazione dell'Autorità sull'inapplicabilità alla fattispecie dello SSNIP test, anche alla luce del fatto che il mercato italiano del corriere espresso è molto competitivo senza imprese in posizione dominante.

Secondo la delibera dell'Autorità *“l'intercambiabilità tra servizi dovrebbe essere determinata sulla base di un'analisi delle caratteristiche dei servizi, in grado di evidenziare quando, in determinate circostanze,*

servizi tra loro diversi possano ritenersi sufficientemente succedanei per soddisfare una data finalità d'uso. Ciò che dovrebbe essere esaminata è la finalità d'uso comune tra i differenti servizi. Alcuni punti di sovrapposizione tra servizi possono essere osservati tra i seguenti servizi postali:

- a. Posta registrata vs Pacco ordinario;*
- b. Pacco celere (espresso) vs Pacco ordinario;*
- c. Pacco celere vs Pacco espresso tradizionale;*
- d. intercambiabilità tra reti di trasporto della corrispondenza e reti di trasporto dei pacchi:*
 - i. Fornitori dei servizi di trasporto espresso rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza registrata;*
 - ii. Fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di pacchi (es. B2C fino a 2 kg);*
- e. Altri.*

L'analisi verrà effettuata dapprima definendo i principali sottomercati in cui operano i corrieri espressi, comprese le caratteristiche dei prodotti offerti, e successivamente valutando, alla luce di queste ultime, gli esempi delle possibili intercambiabilità fra servizi postali menzionati dall'Autorità.

2.3 I mercati dei corrieri espressi

Nei servizi di raccolta e consegna di pacchi e documenti espressi la principale distinzione è fra mercati degli invii multipli (B2B, B2C, C2B) e mercati degli invii singoli (C2C).

I mercati degli invii multipli si distinguono dai secondi per: a) tipologia di clientela, b) volumi, c) processo produttivo d) tempi di consegna e) prezzo, fattori che si combinano fra loro sulla base delle esigenze specifiche del cliente.

Gli invii multipli sono utilizzati solo dalle imprese e dalle grandi organizzazioni, che inviano grandi quantità di pacchi che hanno come destinatari sia altre imprese (B2B) sia consumatori finali (B2C). Nel B2B i destinatari tipici sono gli esercizi commerciali o di servizio e le imprese manifatturiere, che usufruiscono dei servizi a tempo definito dei corrieri per approvvigionarsi delle merci e, conseguentemente, eliminare il loro magazzino (il cosiddetto *just in time*). In alcuni casi le grandi imprese utilizzano i corrieri per ritirare i loro prodotti (da sostituire o riparare) direttamente presso il consumatore, che, se dispone di una garanzia sul proprio prodotto, spesso non paga per il servizio (C2B).

I segmenti B2B e C2B dei corrieri internazionali sono caratterizzati da elevate programmabilità ed efficienza di raccolta degli invii, necessità di assoluto rispetto dei giorni e delle ore di consegna/raccolta concordati, prezzi unitari molto contenuti. A volte questi ultimi risultano inferiori anche al prezzo del pacco ordinario universale, grazie agli elevati volumi gestiti, all'alta efficienza produttiva dei corrieri, nonché alla scelta di fissare prezzi pressoché uniformi (a parità di prestazioni offerte) sull'intero territorio nazionale, che semplifica notevolmente i costi di transazione dei clienti. Il segmento B2B costituisce mediamente, sia in Italia che in quasi tutti i paesi europei, l'80-85% del totale dei volumi gestiti dagli operatori di corriere espresso.

Anche il segmento B2C presenta un'elevata programmabilità, e ha come destinatari degli invii i consumatori che oggi attivano il servizio principalmente dall'e-commerce. In questo segmento di mercato, le imprese che gestiscono i grandi siti di acquisto on-line, attivando forti volumi, godono di un significativo potere contrattuale nei confronti dei corrieri. A seconda dell'opzione prescelta dall'acquirente e/o consumatore finale, la consegna B2C può essere rapida in J+1 oppure più lenta, dipendendo sia dal prezzo che dall'efficienza e disponibilità di magazzino dello speditore.

Il segmento C2C dei corrieri espressi è costituito da invii singoli urgenti di documenti, in cui rileva, a volte come caratteristica fondamentale, la consegna time definite che deve assolutamente rispettare la finestra temporale indicata dal cliente. Il servizio comprende la raccolta del plico presso il domicilio dello speditore. La clientela tipica del C2C espresso sono gli studi professionali, imprese e singoli utenti che inviano plichi in ambito sia nazionale che internazionale. I prezzi rilevati sul mercato per questo segmento sono piuttosto elevati, in ogni caso molto superiori a quelli praticati nei segmenti B2B e B2C.

La caratteristica fondamentale del processo produttivo dei corrieri espressi è la loro capacità di consolidare le spedizioni B2B, B2C, C2B e C2C, massimizzando il *load factor* dei mezzi di trasporto impiegati per la consegna/ritiro dell'ultimo miglio. L'efficienza è garantita dall'ottimizzazione quotidiana dei percorsi dei mezzi impiegati.

Quest'ultima caratteristica è quella che, in generale, distingue maggiormente, sotto il profilo della tecnologia produttiva impiegata, i mercati in cui operano i corrieri espressi da quelli dei servizi postali universali. Mentre i primi sono obbligati, a causa della pressione concorrenziale, ad accrescere l'efficienza in modo pressoché continuo ottimizzando i percorsi e gli orari di consegna, nei secondi il portalelettere segue giri quotidiani di consegna fissi, a prescindere dal grado di saturazione di mezzi e personale. I costi elevati del servizio universale dipendono anche da questo vincolo di fatto esistente, ancorché non imposto da norme.

2.4 Gli esempi di possibile intercambiabilità menzionati nella delibera dell'Autorità

Le reti dei servizi postali sono molto diverse da quelle dei servizi di comunicazione elettronica. Mentre in questi ultimi la rete consiste in connessioni fisiche che richiedono rilevanti investimenti gran parte dei quali è tecnicamente irrecuperabile, nel caso dei servizi postali la rete è invece di natura fondamentale organizzativa e non fisica, in cui gli operatori, sia dei servizi universali che di corriere espresso, sono in grado di adattare, senza incorrere in costi sommersi, le singole tratte della rete alle condizioni dei mercati locali. Il trasporto postale, in particolare, è il segmento della catena produttiva più competitivo in cui gli investimenti sono interamente recuperabili, perché i fornitori dei servizi finali possono indifferentemente gestire direttamente questa attività, ovvero avvalersi di imprese terze che effettuano il trasporto per loro conto, o organizzare una rete di distribuzione che include entrambe le modalità produttive. Le modalità organizzative prescelte sono sempre il risultato dell'ottimizzazione della rete, effettuata in funzione delle caratteristiche dei prodotti postali trasportati.

a. Pacco ordinario - Posta registrata¹

Pacco ordinario è la denominazione con cui Poste Italiane definisce il pacco retail (C2C) accettato agli sportelli dei propri uffici postali, dunque chiaramente parte del servizio universale. Per questo prodotto verosimilmente si rileva, dal punto di vista del cliente, un certo grado di intercambiabilità con la posta registrata, in quanto: 1) si tratta di prodotti ambedue universali, recapitabili sull'intero territorio italiano a prezzi prefissati simili, anche se il pacco ordinario, a differenza di posta registrata, non è tracciato. Se invece per pacco ordinario non tracciato si intende anche quello utilizzato, oggi ormai in modo marginale, da imprese B2B e B2C la sostituibilità è da considerarsi nulla, in quanto la posta registrata (anche se PRO) non ha i medesimi prezzi, è rivolta a categorie di clienti del tutto diverse, e presenta un processo produttivo del tutto differente.

¹ Pur trattandosi di servizi non effettuati dai corrieri, si è ritenuto utile fornire un contributo utile sul tema.

b. Pacco espresso - pacco ordinario

I due prodotti non sono sostituibili sia per caratteristiche che per categorie di clienti e prezzo. Il primo è tracciato, il secondo no. Il primo è composto dai due segmenti B2B e B2C. In quello B2B, come già osservato, i clienti sono imprese che servono esercizi commerciali e aziende che chiedono consegne time definite (spesso anche ad ore prefissate), in quello B2C (il 10-15% degli invii dei corrieri aerei) le aziende spediscono pacchi rivolti ai clienti finali con consegne ugualmente definite nei tempi anche se meno stringenti.

Il pacco ordinario, invece, è utilizzato oggi quasi esclusivamente da consumatori retail (C2C), ed ha un prezzo prefissato che tutela il consumatore. Le aziende, e in special modo quelle operanti nell'e-commerce, non utilizzano mai questo prodotto che non da garanzie né sul tracciamento né sui tempi specifici di consegna (offre SLA generiche definite dal Contratto di Programma su base statistica, non vincolanti sul singolo invio). Le poche aziende che ancora si avvalgono del pacco ordinario spediscono invii di scarso o nessun valore commerciale, che non necessitano di sistemi di tracciatura per garantire l'avvenuto recapito e che risulterebbe inutilmente costoso inviare tramite corriere espresso (di Poste Italiane o di concorrenti). In passato, quando la tracciatura non era ancora un'opzione standard richiesta dal mercato, l'inefficienza del FSU italiano nel garantire le consegne dei pacchi ordinari è stata una delle cause del mancato decollo del mercato delle vendite per corrispondenza, in altri paesi invece molto sviluppato già prima dell'avvento dell'e-commerce.

c. Pacco celere - pacco espresso tradizionale

Il pacco celere è il prodotto espresso tracciato di Poste Italiane ed è rivolto alla clientela retail C2C. E' accettato in una parte significativa degli uffici postali. Pacco celere utilizza la rete di trasporto e distribuzione di SDA, la società del gruppo di Poste Italiane che offre servizi espressi B2B e B2C. Può essere considerato intercambiabile per prezzo, prestazioni (si offrono, con prezzi molto diversi, servizi sia nazionali che internazionali) e tipologia di clienti solo con l'equivalente prodotto retail C2C del corriere espresso accettato nei negozi o centri d'accettazione dei corrieri (MailBox, Ki point, negozi Buffetti, tabaccai, ecc.) ma non con il corriere espresso con prelievo a domicilio. Tuttavia, l'intercambiabilità esistente fra pacco celere e pacco espresso C2C non rileva ai fini dell'eventuale ripartizione dell'onere del costo netto, in quanto si tratta, in entrambi i casi, di prodotti e servizi chiaramente non universali.

d. Intercambiabilità tra reti di trasporto della corrispondenza e reti di trasporto dei pacchi

L'ipotesi di intercambiabilità fra reti di trasporto postale prospettata dall'Autorità non sembra qui coerente né con la direttiva europea 6/2008, che fa riferimento all'intercambiabilità fra servizi postali, intendendo il legislatore quelli end-to-end, sia con la realtà del mercato, che vede il trasporto come una commodity, ossia solo un input certamente importante, ma fornibile con modalità diverse sia dagli stessi operatori sia da una pluralità di imprese in outsourcing in forte concorrenza fra loro. La stessa direttiva europea chiarisce, al considerando 17, che *"I servizi di solo trasporto non dovrebbero essere considerati servizi postali"*, con ciò intendendo che il trasporto, in quanto tale, non costituisce un mercato a sé stante della catena del valore dei servizi postali.

L'Autorità su tale profilo sembra applicare il modello regolatorio tipico dei servizi di telecomunicazioni, in cui ciascuna porzione della rete di trasmissione presenta, per ragioni tecnologiche, proprie caratteristiche economiche che potrebbero prefigurare la presenza di vantaggi legati alla fornitura congiunta di servizi, ovvero di componenti essenziali derivanti dalla loro fornitura.

A giudizio di AICAI tale approccio non rileva con la fattispecie dei servizi postali e di trasporto, ma ritiene ugualmente utile fornire all'Autorità informazioni sul tema del trasporto postale, nell'auspicio che queste vengano valutate correttamente nel presupposto della fornitura end-to-end dei servizi offerti. L'ipotesi è

che l’Autorità con questo termine abbia inteso le attività di trasporto intermedio (principale e/o secondario) che precedono le consegne/ritiri di ultimo miglio.

Per sua natura, una rete di trasporto di beni fisici come corrispondenze, pacchi, merci non deperibili, invii espressi si presta sempre ad una possibile fornitura congiunta, perché i vettori di trasporto offrono ai loro clienti (specie se operanti in outsourcing) spazi di carico che possono essere teoricamente riempiti con qualsiasi bene. Tuttavia, ciò che rileva in questa fattispecie è se sussista o meno capacità di sincronizzazione temporale fra i diversi beni trasportati, ciascuno dei quali presenta un suo specifico target nei tempi di consegna al destinatario finale nella prospettiva end-to-end, che è l’unica rilevante. Se la capacità di sincronizzazione è elevata, il vettore realizzerà vere e proprie economie di gamma derivanti dalla produzione congiunta, se è bassa la produzione congiunta sarà estemporanea e non garantirà un miglioramento dell’efficienza di sistema, ma solo un aumento del load factor del singolo vettore sulla singola tratta.

I corrieri utilizzano vettori altamente sincronizzati per il trasporto di invii espressi fra Hub, non per gli invii di corrispondenza (servizio che non viene da loro offerto) che hanno invece come destinazione i centri di smistamento postale con target di qualità differenti. Mentre l’industria dei corrieri è organizzata per ottimizzare i tempi end-to-end dei propri prodotti espressi incluso quello decisivo del recapito, in cui l’eventuale trasporto anche di corrispondenze creerebbe solo diseconomie di gamma, nulla esclude che i vettori utilizzati dal FSU per il trasporto di prodotti universali, per definizione più lenti (con l’esclusione del servizio prioritario), non abbiano invece capacità di sincronizzare invii congiunti di pacchi universali e corrispondenze, anche se va osservato che, almeno in Italia i bassi volumi dei pacchi ordinari sembrano non essere sufficienti per attivare significative economie di gamma.

In sostanza per il mercato servito dai corrieri espressi l’intercambiabilità fra le componenti di trasporto dei pacchi e del mail è nulla, per il mercato dei servizi postali universali potrebbe invece rilevarsi un certo grado di intercambiabilità fra i pacchi e il mail.

Subspecie i. Fornitori dei servizi di trasporto espresso rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza registrata.

Per le ragioni sopradescritte è evidente che l’intercambiabilità è da considerarsi pressoché nulla, perché i due prodotti sono accomunati dalla sola caratteristica della tracciabilità, mentre si differenziano fra loro, in modo decisivo, sia nella diversa destinazione (Hub vs centri di smistamento postale), sia nei target dei tempi di recapito, di default (ovvero a sistema) non sincronizzabili.

Subspecie ii. Fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di pacchi (es. B2C fino a 2 kg).

L’Autorità sembra qui riferirsi non al trasporto principale o secondario fra aree del paese, ma alla consegna dell’ultimo miglio. E’ fattispecie che non interessa i corrieri espressi, che non recapitano corrispondenze. In ogni caso, per le medesime ragioni sopraesposte, nel caso intendessero in linea teorica effettuare servizi di recapito congiunto di pacchi e mail, non migliorerebbero la loro efficienza, in quanto questi andrebbero a detrimento del rispetto puntuale degli standard qualitativi dei prodotti espressi concordati coi clienti, in conflitto con quelli, di livello inferiore, richiesti nel mail. Per i corrieri, pertanto, la sostituibilità è da considerarsi nulla.

Per i fornitori di servizi mail, invece, la produzione congiunta di pacchi fino a 2 kg. e mail esiste, ed è anzi prevedibile in futuro verrà adottata sempre più spesso, alla luce del calo dei volumi mail e della crescita dei pacchi, specie quelli tipici dell’e-commerce fino a 2 kg, ossia trasportabili dal portalettere.

Alcuni operatori mail (in Italia sia il FSU sia alcuni concorrenti) stanno sperimentando, come in tutta Europa, una produzione congiunta dei due servizi nel trasporto e nel recapito, ma l’integrazione dei

processi produttivi di distribuzione dei due prodotti non sembra ancora aver raggiunto un livello di standardizzazione tale da poter sostenere la presenza di una piena o sufficiente intercambiabilità.

3. L'iniquità dell'onere del SU e il meccanismo di sua eventuale ripartizione fra operatori

Secondo l'Autorità, *“quando il finanziamento pubblico del servizio universale è inferiore al costo netto, la parte residuale dell'onere è implicitamente finanziata dal fornitore del servizio universale. Ciò potrebbe distorcere il normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del servizio universale che non trova copertura nel finanziamento pubblico. Un meccanismo di ripartizione dell'onere del servizio universale, che prevede la contribuzione della più ampia base possibile di operatori di mercato, limiterebbe al minimo gli effetti distorsivi sulla concorrenza”*.

Su tale valutazione, vanno subito rilevati due profili fondamentali: quello del FSU, che deve garantire livelli elevati di efficienza nella fornitura dei servizi universali – in caso contrario l'eventuale contributo degli operatori coprirebbe non solo l'onere iniquo ma finanzierebbe anche l'inefficienza – e il tema della minimizzazione degli effetti distorsivi sull'efficienza del mercato generati dall'imposizione di un contributo al fondo di compensazione.

3.1 L'efficienza del FSU

L'analisi contenuta nella delibera dell'Autorità rileva in modo convincente su più punti la presenza di inefficienze del FSU, in particolare nel recapito e in alcune fasi della catena produttiva (smistamento e trasporto) dei servizi universali. Causa la mancanza di tempo adeguato concesso agli operatori per elaborare un commento completo sulle molteplici problematiche affrontate dalla delibera, il presente documento limita l'analisi a tali punti. AICAI si riserva di presentare successivamente un proprio documento che includa la valutazione anche sugli altri aspetti rilevanti per il calcolo del costo netto, in particolare la questione cruciale della rete degli uffici postali, attraverso cui il FSU realizza rilevanti utili nei servizi finanziari e assicurativi, che vanno comunque considerati nel calcolo del costo netto.

Nel metodo di calcolo del costo netto utilizzato sia dall'Autorità sia dal FSU Poste Italiane – il cosiddetto *profitability approach*, in cui il costo netto è calcolato come differenza fra l'attuale profitto (positivo o negativo) ottenuto nei servizi postali e quello che si avrebbe se al fornitore del servizio universale (FSU) venissero tolti gli obblighi di universalità imposti dal Contratto di Programma (il cosiddetto scenario controfattuale), il tema della possibile inefficienza del FSU riguarda sia lo scenario attuale sia quello controfattuale.

Infatti, dato il metodo (che AICAI condivide pienamente anche se, come spiegato nel prossimo paragrafo, l'Autorità avrebbe potuto applicarlo con modalità più semplici e rispettose del mercato), un'eventuale inefficienza sussistente nello scenario attuale accrescerebbe illegittimamente l'ammontare dell'onere. Il tema centrale in discussione è che l'eventuale onere netto per il SU non deve essere né confuso né influenzato dalla presenza di fenomeni di insaturazione di rete, notoriamente molto estesi nel caso del FSU italiano, che costituiscono la principale fonte d'inefficienza, e che nulla hanno a che fare con l'onere per il servizio universale. Infatti, in presenza di volumi in calo il FSU deve comunque procedere alla riorganizzazione della propria struttura per garantire l'efficienza, a prescindere dall'ipotesi di abolizione del servizio universale prefigurata nel calcolo del costo netto.

3.1.2 Recapito

Il primo dei rilievi dell'Autorità che individua come comportamento inefficiente del FSU riguarda lo scenario attuale, i cui costi Poste Italiane ha presentato come derivanti dal suo attuale assetto organizzativo, in cui una parte consistente dei suoi portalettere fornisce il servizio con pochi volumi da recapitare (la rete di recapito è insatura). Tuttavia, rileva l'Autorità, il FSU avrebbe dovuto analizzare lo scenario attuale e

quantificarne il costo ai fini dell'onere netto solo dopo aver applicato quanto già previsto all'art. 2 comma 7 del Contratto di Programma 2009-2011, ossia un piano di riduzione del recapito da 5 giorni alla settimana a quello a giorni alterni in aree con densità abitativa inferiore ai 200 ab. per Km² fino ad un massimo del 12,5% della popolazione nazionale servita. Non avendo realizzato tale piano, Poste Italiane ha

semplicemente fotografato la propria situazione attuale non riorganizzata. Di conseguenza l'onere calcolato da Poste è più alto di quello che sarebbe risultato partendo da una riorganizzazione già avvenuta.

Per calcolare l'extracosto, Poste ha presentato un modello organizzativo che misura i carichi lavoro per portalettere. Ad avviso dell'Autorità si tratta di un modello non congruente con il calcolo del costo netto, per due motivi. Il primo è che è costruito sull'ipotesi di costi sostanzialmente fissi: prevede che se i volumi calano del 100%, le prestazioni (quindi i costi) scendano solo del 12%. Il secondo è che il modello è applicato su tre diverse classi di recapito (in aree metropolitane AM, nei capoluoghi di provincia CP e nelle aree extraurbane EU) ciascuna delle quali adotta parametri specifici quanto ai tempi di preparazione della posta e di percorrenza del portalettere nella propria zona di recapito. Questo modello non è in linea con l'ipotesi di comportamento efficiente del FSU, essendo basato su parametri medi assegnati sulla base di meri criteri geografici generali, e non, come sarebbe dovuto avvenire, sulla base dei volumi effettivamente recapitati. Infine l'Autorità critica anche lo scenario controfattuale delineato da Poste in quanto, per riorganizzare, accorpandole, le zone di recapito, avrebbe dovuto utilizzare software georeferenziati, esattamente come fanno giornalmente i più efficienti fra i corrieri espressi.

Secondo Poste Italiane, lo scenario controfattuale del recapito andrebbe calcolato prevedendo il mantenimento di 5 gg. la settimana nelle aree AM con 1 zona per ogni portalettere (13% della popolazione servita), il recapito a giorni alterni nei comuni fino a 28mila ab. con più zone servite da ciascun portalettere (34% della popolazione), il 52% della popolazione servita 1 giorno la settimana e l'interruzione del servizio per comuni >540 ab (0,4% della popolazione).

Per l'Autorità, invece, il recapito di 5 gg settimanali verrebbe comunque offerto al 60% della popolazione residente, mentre per il restante 40% il recapito verrebbe offerto a giorni alterni.

AICAI condivide pienamente questi rilievi formulati dall'Autorità che, se applicati, determinerebbero una significativa riduzione dell'ammontare del costo netto calcolato da Poste Italiane.

Tuttavia, va osservato che l'Autorità avrebbe potuto adottare un diverso modo di analizzare gli extracosti del recapito universale, considerando solo i CAP dove non opera la concorrenza (circa il 20% del totale, pari al 25-30% della popolazione servita). Infatti, poiché la concorrenza è per sua natura obbligata a dimensionare l'ampiezza geografica del servizio offerto unicamente laddove riesce a realizzare utili, è evidente che, per il recapito dei prodotti in j+3 nei CAP dove operano concorrenti, anche il FSU, se fosse efficiente, dovrebbe presentare un costo netto negativo. Questo metodo semplificherebbe di molto i calcoli, li renderebbe più trasparenti, e rifletterebbe anche i benefici del servizio universale goduti dalle imprese concorrenti che, grazie all'obbligo di recapitare ovunque imposto al FSU, possono acquisire la gestione dell'intero flusso di posta dei loro clienti consegnando al FSU gli invii che non sono economicamente in grado di recapitare in proprio.

3.1.3 Smistamento e trasporto

Per l'attività di smistamento, Poste Italiane formula l'ipotesi controfattuale della chiusura degli attuali Centri Postali CP (che oggi lavorano esclusivamente la posta prioritaria, che verrebbe abolita) e la concentrazione del traffico sui Centri di Meccanizzazione Postale CMP, di cui 11 per la posta business e 10 per la posta retail.

Secondo l'Autorità, la razionalizzazione dei CMP non ha nulla a che fare con l'abolizione del SU (obbligo di j+1 per prioritario), perché attualmente Poste con soli 2 CP gestisce l'88% del traffico del prioritario. L'Autorità imputa al costo netto 3 CP, e non i 13 attuali, e nulla per i CMP.

Poste Italiane considera nel proprio scenario controfattuale l'abolizione del 75% dei costi della propria rete veloce SAN su cui transita il servizio prioritario (ora abolito) e il trasferimento del flusso di posta dall'attuale J+1 a J+3.

L'Autorità rileva che, stante la dichiarazione di Poste che la rete j+3 è attualmente satura all'80%, il trasferimento non possa avvenire senza costi aggiuntivi (inevitabili). L'Autorità considera validi gli extracosti di trasporto sopportati dal FSU per il servizio prioritario, detratti quelli inevitabili.

AICAI condivide le valutazioni dell'Autorità ribadendo il principio che il calcolo del costo netto vada effettuato solo dopo che il FSU ha razionalizzato le proprie strutture, e non prima.

3.2 La minimizzazione della distorsione della concorrenza del fondo di compensazione

Secondo l'Autorità, un eventuale fondo di compensazione per il costo netto del servizio universale andrebbe istituito con l'obiettivo della minima distorsione del mercato. A tale proposito ritiene che possa essere considerato *“punto privilegiato d'osservazione quanto è stato, sul tema, previsto per il servizio universale in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, si può utilmente richiamare il Considerando 23 della direttiva 2002/22/CE nella parte in cui è richiesto agli Stati membri di provvedere affinché il meccanismo di ripartizione rispetti, tra gli altri, il principio della “minima distorsione del mercato”, in base al quale i contributi da riscuotere siano tali da ridurre al minimo l'impatto dell'onere finanziario, allo scopo ripartendo i contributi nel modo più ampio possibile. Spetta agli Stati membri vigilare affinché il metodo di ripartizione dei costi condivisi si basi su criteri oggettivi e non discriminatori e rispetti il principio di proporzionalità, anche, se del caso, esonerando dalla contribuzione al fondo di compensazione i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato (Considerando 21 della direttiva 2002/22/CE).”*

AICAI rileva una sostanziale diversità nella configurazione attuale del mercato postale, incluso quello del corriere espresso, con quello delle Comunicazioni elettroniche. Infatti, in quest'ultimo mercato, a seguito della liberalizzazione, sono entrati alcuni nuovi operatori con l'obiettivo di crescere e consolidarsi, necessitando quindi di opportuna tutela, ad esempio con l'esenzione dal pagamento del contributo per il servizio universale. Tale scelta da parte del legislatore è apparsa corretta, perché ha tutelato gli operatori nuovi entranti aiutandoli a crescere e ad effettuare i necessari investimenti nelle reti di comunicazione, sia per i servizi voce che per quelli dati.

Del tutto differente è il quadro dei mercati postali, sia nel mail che nel corriere espresso.

Nel mercato mail oltre al principale concorrente del FSU, Nexive, e ad altri 2-3 operatori di media dimensione oggi in crescita, opera da anni, grazie all'ex regime speciale delle concessioni, un elevato numero di imprese di piccola dimensione, che oggi serve principalmente mercati locali in particolare principalmente con servizi di posta registrata, in molti casi lavorando anche come fornitore in outsourcing del recapito delle raccomandate di Poste Italiane.

I due principali prodotti offerti sul mercato mail in concorrenza sono la posta business (i servizi mail a data e ora certe e posta massiva) e gli invii registrati. Nella posta business il margine di profitto realizzabile è molto contenuto (intorno all'1-3%), mentre nella posta registrata è decisamente più elevato (intorno al 10%), tale da consentire una remunerazione positiva anche affidandone in outsourcing il recapito.

Gli operatori postali di piccola dimensione, in virtù del loro modello di business adattato alla particolare configurazione dei mercati locali, non hanno mai avuto un reale incentivo o interesse ad effettuare investimenti per la crescita, perché riescono a realizzare profitti pur disponendo di una rete di recapito limitata a pochi centri urbani o al limite ad uno solo (il cosiddetto *cherry picking* estremo). Questi operatori costituiscono una quota significativa del mercato, in particolare nei servizi di posta registrata.

Una situazione in parte simile si rileva nel mercato del corriere espresso, dove accanto a 7 operatori di grande dimensione, nazionali e internazionali, operano ormai da molti anni, imprese di piccola dimensione che forniscono servizi a mercati prevalentemente locali, incluse quelle di pony express. In questo mercato i margini delle imprese che operano sull'intero territorio nazionale dove sono necessari investimenti in Hub

e centri di smistamento sono molto contenuti (in media 2-4%) mentre sono maggiori per gli operatori locali che non necessitano di significativi investimenti.

AICAI pur valutando, per le ragioni già esposte, come non intercambiabili i servizi universali con quelli di corriere espresso, ritiene comunque che esentare dall'eventuale contributo le imprese di piccola dimensione (alcune delle quali non sembrano talvolta neanche rispettare le normative sul lavoro o gli adempimenti fiscali) non realizzerebbe di certo l'obiettivo di stimolarne la crescita ma, al contrario, genererebbe solo un disincentivo per quelle più grandi a investire, ostacolando il processo di consolidamento del mercato postale, in cui l'efficienza degli operatori dipende anche dalla loro capacità di conseguire economie di scala e di effettuare investimenti che le promuovano.