

Allegato B alla delibera n. 589/20/CONS

Sintesi delle osservazioni alla consultazione pubblica (delibera n. 330/20/CONS) e valutazioni dell’Autorità.

Hanno partecipato alla consultazione pubblica i seguenti operatori: Consorzio A.RE.L unitamente alla società Fulmine Group s.r.l. (di seguito “Arel”), Nexive S.p.A. (di seguito “Nexive”), Poste Italiane S.p.A. (di seguito “PI”).

Di seguito si riporta la sintesi dei contributi pervenuti all’Autorità.

Domanda 1): Si condivide la proposta di individuare due mercati rilevanti distinti per i servizi di invii singoli e di invii multipli?

Le osservazioni degli operatori

PI, Nexive e Arel condividono la proposta dell’Autorità.

PI al contempo osserva che se, da un lato, è improbabile che uno speditore di invii multipli decida di utilizzare soluzioni ad “affrancatura singola”, dall’altro lato, non può escludersi che uno speditore di invii singoli, a fronte di un aumento significativo del prezzo di questi ultimi, decida di servirsi di invii multipli. Secondo PI questa ipotesi è verosimile in quanto la maggior parte degli speditori di invii singoli (soprattutto di servizi come gli atti giudiziari) non è costituita da consumatori ma da professionisti, piccole e medie imprese e pubbliche amministrazioni. Al fine di tener conto di tali dinamiche in sede di definizione delle regole tariffarie applicabili agli invii singoli, PI chiede che gli sia accordato un sufficiente grado di flessibilità, che tenga conto anche dei costi di erogazione delle diverse tipologie di servizio.

Le valutazioni dell’Autorità

L’Autorità conferma la proposta sottoposta a consultazione.

Quanto alle considerazioni di PI, si osserva che la possibilità per uno speditore di invii singoli di passare ad un’offerta di invii multipli dipende non solo dal prezzo relativo delle due tipologie di servizi ma anche dai volumi spediti e dalle attività di prelaborazione svolte dal cliente; per accedere alle offerte di invii multipli, infatti, il cliente deve raggiungere una soglia minima di volumi, svolgere alcune attività di prelaborazione ed effettuare l’accettazione in un punto della rete più a monte rispetto all’ufficio postale. Quindi, nell’ipotesi di un aumento piccolo ma significativo e non transitorio del prezzo di un servizio di consegna di invii singoli, lo spostamento della clientela costituita da

professionisti e PMI non sarebbe automatico. Per quanto riguarda le osservazioni di PI sulle regole tariffarie si osserva che il tema delle tariffe massime del servizio universale esula dalla presente fase procedimentale che ha lo scopo di definire i mercati geografici e merceologici dei servizi di corrispondenza. Tali osservazioni saranno prese in considerazione nell'ambito della valutazione ed eventuale ridefinizione delle tariffe massime del servizio universale che sarà svolta a valle della definizione dei mercati.

Domanda 2): Si condivide la proposta di individuare due mercati rilevanti distinti per i servizi di posta registrata e non registrata?

Le osservazioni degli operatori

PI, Nexive e Arel condividono la proposta dell'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

L'Autorità conferma la proposta sottoposta a consultazione di suddividere, sia il mercato degli invii singoli, sia quello degli invii multipli, nei mercati degli invii di posta registrata e non registrata come mostra la tabella di seguito.

Mercati	
Invii singoli	Posta non registrata
	Posta registrata
Invii multipli	Posta non registrata
	Posta registrata

Domanda 3): Si condivide la proposta di considerare sottomercati della posta registrata il mercato dei servizi di avviso di ricevimento, il mercato della posta assicurata e il mercato delle notifiche a mezzo posta?

Le osservazioni degli operatori

PI, Nexive e Arel concordano con la proposta di considerare il mercato dei servizi di avviso di ricevimento un sottomercato della posta registrata.

PI e Arel condividono la proposta di considerare anche il mercato della posta assicurata un sottomercato della posta registrata. Nexive, invece, ritiene che, alla luce delle peculiarità del servizio, che richiedono un trattamento in parte differenziato rispetto a quello riservato alla posta registrata, il servizio dovrebbe essere incluso in un mercato distinto e, solo in subordine, in un sottomercato della posta registrata.

Tutti e tre gli operatori non condividono la proposta di considerare il mercato delle notifiche a mezzo posta un sottomercato della posta registrata in quanto il servizio delle

notifiche a mezzo posta presenta alcune specificità, rispetto agli altri servizi di posta registrata, che ne giustificano la collocazione in un mercato separato. In particolare, dal lato della domanda, i mittenti non sono né consumatori né imprese, ma esclusivamente pubbliche amministrazioni e studi legali; dal lato dell'offerta, i titoli abilitativi necessari per fornire tale tipologia di servizi ("licenza speciale") differiscono da quelli previsti per gli altri servizi di corrispondenza ("licenza individuale"/"autorizzazione generale"); inoltre, la modalità di recapito è disciplinata dalla normativa di settore, per cui le modalità di consegna degli atti risultano rigidamente vincolate al rispetto di determinate procedure.

Le valutazioni dell'Autorità

L'Autorità conferma la proposta sottoposta a consultazione limitatamente alla individuazione dei sottomercati degli avvisi di ricevimento e della posta assicurata, quindi associa ai mercati degli invii singoli e multipli di posta registrata i sottomercati dei servizi di avviso di ricevimento e di posta assicurata.

Per quanto riguarda, invece, le notifiche a mezzo posta, alla luce delle osservazioni degli operatori, l'Autorità accoglie la proposta di separare tali servizi dalla posta registrata e suddivide ulteriormente il mercato degli invii singoli e quello degli invii multipli in mercati degli invii di posta registrata, non registrata e delle notifiche a mezzo posta.

	mercati	Sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	
	Posta registrata	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
	Notifiche a mezzo posta	
Invii multipli	Posta non registrata	
	Posta registrata	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
	Notifiche a mezzo posta	

Domanda 4): Si condivide la proposta di individuare due mercati rilevanti distinti per i servizi di posta ordinaria e prioritaria?

Le osservazioni degli operatori

Arel condivide la proposta dell'Autorità.

Nexive non condivide la proposta dell'Autorità in quanto ritiene che il servizio di posta prioritaria, inteso come consegna in J+1, sia un servizio aggiuntivo cui corrisponde una maggiorazione di prezzo dovuta al fatto che per poter raggiungere la destinazione di recapito in un tempo ridotto, l'operatore postale deve sostenere costi aggiuntivi o utilizzare una rete operativa differente. Secondo Nexive, i servizi prioritari costituiscono, dunque, un sottomercato dei servizi ordinari.

PI condivide la proposta limitatamente ai servizi di posta registrata poiché ritiene che, nel caso della posta non registrata (posta indescritta), il servizio ordinario e quello prioritario si caratterizzino per un elevato grado di sostituibilità. Al riguardo PI osserva che, dal lato della domanda (soprattutto per quanto riguarda la clientela *business*), la scelta tra un servizio di posta indescritta “lento” o “veloce” si basa principalmente sul prezzo relativo dei servizi, anche in rapporto ai quantitativi da spedire. Dal lato dell’offerta, PI osserva che, per alcune destinazioni, gli SLA dei servizi prioritari (Posta1) non sono significativamente differenti da quelli dei servizi ordinari (Posta4, Posta massiva), anche per effetto del recapito a giorni alterni; inoltre, per entrambi i servizi gli SLA non sono garantiti rispetto al singolo invio. Infine, in relazione al grado di concorrenza, PI evidenzia che, specie a livello locale, gli operatori alternativi sono in grado di offrire servizi di recapito, anche a “catalogo”, caratterizzati da tempi di consegna J+1 (o comunque più rapidi della posta ordinaria di PI).

Le valutazioni dell’Autorità

L’osservazione di Nexive sull’opportunità di considerare la consegna prioritaria (J+1) come un servizio accessorio di una consegna ordinaria non è condivisibile in quanto la consegna in J+1 richiede all’operatore una infrastruttura *ad hoc* diversa e più costosa di quella necessaria a fornire servizi non prioritari. Si tratta, dunque, di un servizio del tutto diverso da quello ordinario.

Quanto alle considerazioni di PI si osserva che la differenza di prezzo tra un invio di posta ordinaria ed uno di posta prioritaria è così significativa che non è possibile ritenere che i due servizi possano essere sostituibili dal lato della domanda né, come sostenuto dalla società, che la scelta da parte del cliente si basi sul prezzo relativo. Al contrario, si ritiene che la scelta del cliente sia dettata dall’urgenza o meno della comunicazione, che giustifica la disponibilità a pagare un prezzo più alto per un invio prioritario rispetto ad uno ordinario. Si consideri, a titolo di esempio, che un cliente che acquista un servizio universale prioritario paga un prezzo pari circa ad una volta e mezzo il prezzo di un invio ordinario, sia nel caso acquisti un servizio *consumer* sia che acquisti un servizio *business* (es. Posta Pro). Ne consegue che nell’ipotesi di un incremento piccolo ma non transitorio (es. 10%) del prezzo di un servizio ordinario non si avrà uno spostamento della domanda di servizi ordinari verso quelli prioritari perché la differenza nei livelli di prezzi rimarrebbe comunque elevata. A ciò si aggiunga che i due servizi sono insostituibili anche dal lato dell’offerta, in ragione del fatto che la consegna prioritaria richiede una infrastruttura *ad hoc*, indipendentemente dalla qualificazione come “descritto” o “indescritto” dell’invio.

Tutto ciò considerato, l’Autorità conferma la proposta sottoposta in consultazione di suddividere i mercati degli invii singoli e multipli di posta registrata e non registrata, in mercati dei servizi di posta ordinaria e prioritaria.

mercati			Sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	Ordinaria	
		prioritaria	
	Posta registrata	Ordinaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
		prioritaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	Ordinaria	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
		prioritaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
Notifiche a mezzo posta			

Domanda 5): Si condivide la proposta di includere nel mercato degli invii multipli di posta ordinaria non registrata i servizi a data e ora certa?

Le osservazioni degli operatori

Nexive e Arel condividono la proposta dell’Autorità.

PI ritiene che i servizi a data e ora certa possano essere considerati parte dello stesso mercato della Posta Massiva solo in un’ottica di sostituibilità “asimmetrica” dei due prodotti in quanto, mentre è indubbio che i prodotti non universali esercitano un effetto di sostituzione su quelli massivi, non è vero il contrario. Per queste ragioni, PI auspica che gli invii a data certa e gli invii non universali non registrati siano inclusi in un mercato distinto o, in subordine, considerati come un “sottomercato” degli invii multipli di corrispondenza ordinaria.

Le valutazioni dell’Autorità

L’Autorità conferma la proposta sottoposta in consultazione.

In merito alle considerazioni di PI, si osserva che per le peculiarità commerciali ed operative che li caratterizzano (es. tempi di recapito, modalità di recapito con immissione in cassetta, mancata certificazione legale), i servizi a data e ora certa sono senz’altro assimilabili ai servizi di posta ordinaria indescritta. Quanto alla sostituibilità di tali servizi con la Posta Massiva e all’opportunità di includerli entrambi nel medesimo mercato si rimanda alle valutazioni sulla sostituibilità tra i servizi universali e non universali riportate alla domanda n. 9.

Domanda 6): Si condivide la proposta di considerare un sottomercato del mercato degli invii singoli di posta ordinaria non registrata il mercato degli invii di cartoline?

Le osservazioni degli operatori

Nexive e Arel condividono la proposta dell’Autorità.

PI non condivide la proposta in quanto ritiene che gli operatori attivi nel segmento delle cartoline detengano attività che possono facilmente essere impiegate per fornire servizi di posta non registrata *tout-court* (esercitando dunque una concorrenza potenziale sul segmento delle lettere). Al riguardo PI osserva che il principale operatore alternativo attivo su questo segmento di mercato ha da tempo ampliato la propria offerta di servizi con prodotti di posta ordinaria e corrispondenza a firma. Infine, PI evidenzia che, per quanto attiene l’offerta universale, i prodotti (sia ordinari sia prioritari) possono essere impiegati dai clienti per inviare indistintamente lettere o cartoline.

Le valutazioni dell’Autorità

In merito alle considerazioni di PI si osserva che se un operatore nato come fornitore di servizi di consegna di cartoline turistiche volesse ampliare la gamma dei servizi con l’offerta di servizi di consegna di corrispondenza ordinaria dovrebbe in ogni caso sostenere investimenti specifici nell’infrastruttura postale, ad esempio estendere la copertura della rete di accettazione e giacenza. Nel caso citato da PI, infatti, l’operatore offre il servizio di consegna di corrispondenza indescritta e descritta in *partnership* con un operatore postale dotato di una infrastruttura propria (es. rete di recapito e agenzie per la giacenza): un servizio di consegna delle cartoline non può, dunque, essere considerato un sostituto perfetto di un servizio di corrispondenza ordinaria. Per queste ragioni, l’Autorità ha ritenuto di non distinguere nettamente il mercato dei servizi di consegna delle cartoline turistiche dal mercato della posta ordinaria ma di includerlo in quest’ultimo, pur nella forma di un sottomercato. Questa soluzione, ad avviso dell’Autorità, consente di tener conto sia della pressione competitiva che le due tipologie di servizi possono esercitare l’uno sull’altro sia delle specificità del mercato delle cartoline rispetto a quello della posta ordinaria.

Tutto ciò considerato, l’Autorità conferma la proposta sottoposta in consultazione di considerare il mercato degli invii di cartoline un sottomercato del mercato degli invii singoli di posta ordinaria non registrata.

mercati			sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	ordinaria	- cartoline
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	ordinaria*	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			

* Include invii data e ora certa

Domanda 7): Si condivide la proposta di definire un mercato separato per i servizi di *direct mail*? Se sì, si ritiene che questo mercato debba includere tutti i servizi di *direct mail* o solo quelli indirizzati?

Le osservazioni degli operatori

Nexive ed Arel condividono la proposta di definire un mercato separato per i servizi di *direct mail* indirizzati mentre ritengono che gli invii non indirizzati debbano appartenere ad un mercato distinto in quanto, dal lato dell'offerta, presentano modalità di gestione e costi differenti (es. i costi di recapito degli invii non indirizzati sono molto più bassi perché il processo produttivo è diverso e semplificato) e, dal lato della domanda, soddisfano esigenze di comunicazione specifiche (commerciali o anche politiche, basate su volantini "flyers").

PI ritiene che sia i servizi di *direct mail* indirizzato sia quelli di *direct mail* non indirizzato (i.e. volantinaggio) siano da collocare in un mercato allargato che include tutti i mezzi idonei a veicolare messaggi analoghi, quali i *mass media* tradizionali (tv, radio), quelli innovativi (internet) e la cartellonistica/affissioni, in quanto si tratta in tutti i casi di soluzioni idonee a veicolare messaggi pubblicitari in maniera pervasiva e "targhettizzata".

Le valutazioni dell'Autorità

Alla luce delle considerazioni svolte dagli operatori l'Autorità ritiene opportuno individuare un mercato dei servizi postali di *direct mail* che include unicamente i servizi indirizzati. Si osserva, inoltre, che il servizio di *direct mail* non indirizzato non può essere

considerato corrispondenza ai sensi del quadro normativo vigente in quanto mancano di un elemento caratterizzante il servizio, vale a dire l'indirizzo del destinatario.¹

mercati			sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	ordinaria	- cartoline
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	ordinaria*	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
<i>Direct mail</i>			

* Include invii data e ora certa

Domanda 8): Si condivide la proposta di definire un mercato separato per i servizi di recapito dei prodotti editoriali?

Le osservazioni degli operatori

PI, Nexive e Arel condividono la proposta dell'Autorità.

Nexive osserva che il mercato dei servizi di recapito dei prodotti editoriali è caratterizzato da un'asimmetria normativa (per esempio agevolazioni tariffarie) che ne ostacola la piena liberalizzazione e non favorisce un equo confronto competitivo tra tutti gli operatori coinvolti. Secondo Arel i prodotti editoriali dovrebbero essere esclusi dal SU in quanto i lettori si stanno indirizzando verso l'utilizzo di Internet.

Le valutazioni dell'Autorità

In merito alle considerazioni di Arel e Nexive si osserva che l'Autorità non ha una competenza diretta in materia di definizione né del perimetro del Servizio Universale né delle regole che disciplinano il settore dell'editoria (es. agevolazioni tariffarie). Nell'attuale regime normativo i servizi per il recapito dei prodotti editoriali sono offerti

¹ L'art. 1, lettera h), del d. lgs. n. 261/99 che, riprendendo la definizione contenuta nella direttiva 97/67, qualifica la "pubblicità diretta per corrispondenza" come una: "comunicazione indirizzata ad un numero significativo di persone, consistente unicamente in materiale pubblicitario o di marketing, contenente lo stesso messaggio ad eccezione del nome, dell'indirizzo e del numero di identificazione del destinatario nonchè altre modifiche che non alterano la natura del messaggio, da inoltrare e consegnare all'indirizzo indicato dal mittente sull'invio stesso o sull'involucro [...]".

da PI nell'ambito dei servizi universali ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. f), del decreto legislativo n. 261/1999 ma possono essere forniti anche in regime di concorrenza dagli operatori postali licenziatari. L'Autorità definisce le tariffe del servizio universale, nello specifico le tariffe base per il recapito dei prodotti editoriali, ma le agevolazioni praticate da PI rientrano nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (SIEG) e sono oggetto di autonoma compensazione da parte dello Stato.

Tutto ciò considerato, l'Autorità conferma la proposta sottoposta in consultazione.

mercati			sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	ordinaria	- cartoline
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	ordinaria*	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Direct mail			
Prodotti editoriali			

* Include invii data e ora certa

Domanda 9): Si condivide la proposta di includere nel medesimo mercato i servizi universali e quelli non universali?

Le osservazioni degli operatori

Nexive ed Arel condividono la proposta dell'Autorità.

Nexive porta ad esempio il caso del mercato degli invii multipli che comprendono prodotti, come la Posta Massiva, Posta Time e Posta Certa, tra loro sostituibili, per cui conclude che i servizi universali e quelli non universali siano sostituibili sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta.

PI condivide l'analisi di sostituibilità tra invii multipli universali e non universali svolta dall'Autorità; inoltre, sostiene che gli operatori alternativi sono soliti caratterizzare come prodotti non universali quelli che sono in realtà assimilabili a prodotti rientranti nel servizio universale allo scopo di escludere la contribuzione al relativo fondo di compensazione. Ciò nonostante, per l'operatore permangono dei dubbi circa l'appartenenza delle due tipologie di servizi al medesimo mercato.

Le valutazioni dell'Autorità

Alla luce degli elementi emersi in fase di consultazione, l'Autorità ritiene opportuno rivedere parzialmente il proprio orientamento, per le ragioni esposte di seguito.

L'offerta di servizi di invii singoli al di fuori dal servizio universale è marginale e non paragonabile, per condizioni del servizio, a quella universale; basti pensare che nessun operatore alternativo dispone di una rete di accettazione paragonabile alla rete universale di PI. Un incremento piccolo ma non transitorio del prezzo di un servizio universale per invii singoli genererebbe uno spostamento della domanda verso l'offerta di servizi non universali poco significativo, se non nullo, tale cioè da non compromettere la remuneratività della manovra di prezzo. A tal riguardo è utile osservare che, nonostante gli incrementi di prezzo negli ultimi anni dei servizi universali di invii singoli, non si è registrato un aumento dell'offerta commerciale di servizi di invii singoli. In effetti, come è stato illustrato nello schema di provvedimento, sebbene il ricavo medio degli invii singoli sia più alto di quelli multipli, non vi è interesse da parte degli operatori del mercato ad entrare in questo mercato poiché sono necessari notevoli investimenti nella rete di accettazione e si tratta comunque di volumi di invii molto inferiori a quelli degli invii multipli. Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ritiene che alle attuali condizioni di mercato i servizi universali di invii singoli non siano sostituibili con quelli non universali.

Diverso è, invece, il discorso per i servizi universali di invii multipli: come mostra l'andamento dei volumi di Posta Massiva e dei servizi a data e ora certa, questi servizi sono sostituibili con quelli non universali poiché vi è un'ampia offerta commerciale (sia da parte di PI sia da parte degli operatori alternativi) che consente ai clienti dei servizi universali di spostarsi verso un'offerta non universale economicamente più conveniente.

Tutto ciò considerato, l'Autorità ritiene opportuno individuare mercati distinti per i servizi universali e quelli non universali limitatamente agli invii singoli, mentre per gli invii multipli conferma l'orientamento di includere le due tipologie di servizi in un unico mercato.

Nello schema seguente sono riportati tutti i mercati *retail* individuati. Si osserva che il sottomercato delle cartoline è stato definito solo per i servizi non universali dal momento che nell'offerta universale non vi è distinzione tra invii ordinari e cartoline (PI utilizza la stessa infrastruttura e lo stesso processo di lavorazione, dall'accettazione alla consegna). Inoltre, non è stato individuato un mercato della posta registrata prioritaria universale in quanto non vi è alcun servizio universale rientrante in tale categoria, a differenza di quanto accade, invece, nel mercato dei servizi non universali. Infine, non è stato individuato un mercato degli invii singoli di notifiche a mezzo posta non universale in quanto, come previsto dal Legislatore, il servizio deve rispettare obblighi del servizio universale con riguardo alla sicurezza, alla qualità, alla continuità, alla disponibilità e

all'esecuzione delle prestazioni ed il rilascio del titolo è condizionato a specifici requisiti e obblighi relativi all'affidabilità, alla professionalità e all'onorabilità dei richiedenti.

Mercati			sottomercati	
Invii singoli	SU	Posta non registrata	ordinaria	
			prioritaria	
		Posta registrata	ordinaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
	Notifiche a mezzo posta			
	NON SU	Posta non registrata	ordinaria	- <i>cartoline</i>
			prioritaria	
Posta registrata		ordinaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>	
		prioritaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>	
Invii multipli**	Posta non registrata	ordinaria*		
		prioritaria		
	Posta registrata	ordinaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>	
		prioritaria	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>	
Notifiche a mezzo posta				
<i>Direct mail</i>				
Prodotti editoriali				

* Include invii data e ora certa

** Include servizi universali e non universali

N.B. Tutti i mercati includono anche gli invii di posta ibrida

Domanda 10): Ritenete che esista una domanda residuale di servizi di invii singoli e multipli universali e che, pertanto, sia opportuno mantenere un'offerta di servizi universali singoli e multipli?

Le osservazioni degli operatori

PI ritiene che in assenza di un obbligo di fornitura del servizio universale sussisterebbe sempre una quota di utenti, soprattutto residenziali, che non sarebbero serviti o fruirebbero di condizioni peggiorative rispetto a quelle garantite dal servizio universale.

Nexive ed Arel, invece, ritengono che gli invii multipli non dovrebbero essere ricompresi nel servizio universale: Nexive osserva che l'inclusione degli invii multipli nell'ambito del servizio universale può incentivare il fornitore del servizio a spingere i clienti ad utilizzare i prodotti non universali, con l'obiettivo di operare i servizi universali in perdita; Arel ritiene che, laddove gli operatori alternativi non riescono ad offrire il servizio, l'Autorità dovrebbe consentire l'accesso ai servizi di PI, a parità di condizioni e con prezzi "retail minus".

Le valutazioni dell'Autorità

Le considerazioni di PI sono nel complesso condivisibili, tuttavia l'Autorità osserva, in linea con l'AGCM,² che il perimetro del servizio universale dovrebbe essere ridefinito e limitato ai servizi rivolti alla clientela che spedisce modiche quantità di invii come le persone fisiche, i professionisti e le pmi, e non dovrebbe comprendere i servizi rivolti ad una clientela *business* che spedisce grandi quantitativi. Quest'ultima, infatti, può negoziare con i fornitori le condizioni del servizio in funzione delle proprie esigenze specifiche. La revisione del perimetro del servizio universale richiede una modifica legislativa e l'Autorità ha solo il potere di segnalare al Parlamento la necessità di un tale intervento. In termini più generali la segnalazione potrebbe riguardare anche l'ipotesi di attribuire all'Autorità il compito di individuare il perimetro del servizio universale attraverso analisi a cadenza periodica che tengano conto dell'evoluzione delle dinamiche competitive, così da assicurare la piena rispondenza del servizio universale alla finalità di rendere disponibili, per la generalità dei cittadini, prestazione effettivamente essenziali.

Quanto alle considerazioni di Arel, si osserva che l'imposizione di obblighi regolamentari sarà oggetto della fase procedimentale che sarà avviata a valle della conclusione della presente, il cui scopo è limitato alla definizione merceologica e geografica dei mercati.

Domanda 11): Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui i servizi postali debbano avere almeno un elemento fisico?

Le osservazioni degli operatori

PI, Nexive e Arel condividono l'orientamento dell'Autorità, ma formulano ulteriori osservazioni al riguardo.

Arel ritiene che per essere considerato postale, un invio deve avere almeno un elemento fisico quale l'accettazione, lo smistamento o il recapito.

Nexive osserva che è necessario che il regolatore tenga in considerazione la pressione competitiva che i servizi *full digital* esercitano su quelli postali. Secondo Nexive, in un'ottica prospettica, il regolatore dovrebbe avere competenza anche sui prodotti digitali in modo da evitare che si instauri un'asimmetria regolamentare tra operatori postali e fornitori di servizi digitali che possa incidere negativamente sulla capacità competitiva dei primi.

PI ritiene che i servizi di comunicazione elettronica (come *e-mail* e PEC), anche se non possono essere considerati servizi postali in senso stretto, devono essere considerati sostituti dei servizi postali in quanto esercitano una pressione concorrenziale su questi ultimi. PI afferma, inoltre, che il calo dei volumi dei prodotti rientranti nel servizio

² Si veda la segnalazione "AS1627-Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane" del 6 dicembre 2019.

universale è determinato non solo dall'*e-substitution* ma anche all'aumento delle tariffe dei servizi universali.

Le valutazioni dell'Autorità

In merito alle considerazioni di PI si osserva che in economia e diritto della concorrenza due beni o servizi appartengono allo stesso mercato rilevante se la sostituibilità è determinata da variazioni di prezzo relative che fanno spostare la domanda verso i beni sostituiti (SSNIP test); in tal caso, il mercato di riferimento rilevante comprende anche i sostituti e il fornitore del prodotto iniziale ha perso il suo potere di mercato, cioè la capacità di aumentare il prezzo al di sopra del livello competitivo realizzando extra profitti.

Nel caso in esame la domanda si è spostata dai servizi postali a vari tipi di servizi digitali a causa di uno *shock* tecnologico piuttosto che a causa di un aumento dei prezzi del servizio postale.³ Al riguardo alcuni autori osservano che per chiarire il significato del concetto di sostituibilità ai fini della individuazione del mercato ai sensi del diritto della concorrenza è utile chiarire la differenza tra “sostituti lordi” e “sostituti marginali”: un bene o un servizio X è un “sostituto lordo” di un altro bene o servizio Y se la disponibilità di X riduce la domanda di Y. Da questo punto di vista la consegna di messaggi elettronici è senza dubbio un sostituto lordo della consegna postale. Tuttavia, ai fini della valutazione del potere di mercato la questione non è semplicemente se un bene sia un sostituto lordo di un altro, ma se il grado di sostituzione sia altamente sensibile ai prezzi relativi, cioè se i beni in esame siano “sostituti marginali”: indipendentemente dall'ammontare lordo della domanda che X ha preso da Y, X limiterebbe in modo significativo la capacità di un monopolista in Y di fissare il prezzo se l'aumento del prezzo di Y da solo inducesse molti acquirenti di Y a passare invece a X.

Dunque, i sostituti lordi non sono sempre sostituti marginali: sebbene la posta elettronica abbia portato a un enorme calo della domanda per l'invio di lettere, non è detto che il passaggio dalle lettere alla posta elettronica sia stato significativamente influenzato da una variazione del prezzo delle spese di spedizione del 5-10%.

L'Autorità condivide l'osservazione di Arel secondo cui un invio postale deve avere almeno un elemento fisico quali l'accettazione, lo smistamento o il recapito; peraltro, tale impostazione è del tutto in linea con l'orientamento dell'ERGP, che afferma chiaramente

³ In linea con gli orientamenti espressi nei seguenti *papers*:

- Brennan, T.J., & Crew, M.A. (2014) “*Gross substitutes vs. marginal substitutes: Implications for market definition in the postal sector*”. In M. A. Crew & T. J. Brennan (Eds), “*The Role of the postal and delivery sector in the digital age (pp 1-15)*”. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Brennan, T.J., & Crew, M.A. (2017) “*The Postal Accountability and Enhancement Act After 10 years - Some Proposal for Reform*” In M. A. Crew, P.L. Parcu & T. J. Brennan (Eds), “*The Changing postal and delivery sector (pp 1-15)*”. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

che poiché i servizi elettronici sono regolati da quadri normativi differenti e non hanno componenti fisiche non possono essere considerati servizi postali.⁴

Alla luce delle considerazioni suesposte, l’Autorità conferma quanto sostenuto nel documento sottoposto a consultazione, ossia che i servizi digitali non appartengono allo stesso mercato dei servizi postali.

Domanda 12): Si condivide la proposta di considerare i servizi di posta ibrida sottomercati dei relativi servizi fisici di riferimento?

Le osservazioni degli operatori

PI e Nexive condividono la proposta dell’Autorità.

PI ritiene inoltre che se il servizio prevede la digitalizzazione della sola attività di accettazione - come avviene per il prodotto Raccomandata On Line (ROL) - che consente al fornitore di gestire l’invio alla stregua di una lettera *business*, i prodotti *online* andrebbero inseriti sempre nei mercati degli invii multipli.

Arel non condivide la proposta dell’Autorità in quanto ritiene che ciascuno dei prodotti ibridi offerti alla clientela faccia parte del rispettivo mercato di riferimento.

Le valutazioni dell’Autorità

L’Autorità osserva che i servizi di posta ibrida si sono diffusi da tempo grazie al fatto che gli operatori che si sono integrati verticalmente nelle attività a monte dell’accettazione (c.d. attività di prelaborazione)⁵ sono in grado di effettuare l’accettazione digitale della posta *business*. In questo caso, i clienti trasmettono all’operatore la versione digitale (i *file*) della corrispondenza da inoltrare e l’accettazione è smaterializzata. Questo è anche il motivo per cui, come afferma PI, un invio singolo ibrido con accettazione digitale può essere gestito alla stregua di un invio *business*. Tuttavia, in merito alle considerazioni di PI si osserva che i prodotti di invii singoli e multipli ibridi mantengono un differenziale di prezzo analogo a quello riscontrabile nelle versioni fisiche dei due servizi, quindi non sarebbe corretto considerare un invio singolo ibrido alla stregua di un invio multiplo solo perché il processo di lavorazione è simile a quanto avviene di norma per la gestione degli invii *business*. Inoltre, le conclusioni di PI sono basate su un’evidenza valida solo per i servizi ibridi la cui fase di accettazione è stata digitalizzata ma non altrettanto per i servizi ibridi in cui la fase digitalizzata è quella del recapito.

⁴ ERGP, “*Opinion on the review of the regulatory framework*”, 2019 (ERGP PL I (19) 12); “*Report on Postal Definitions*”, 2020 sottoposto a consultazione pubblica ERGP, dal 6 luglio al 27 settembre 2020, e attualmente in fase di approvazione.

⁵ Si tratta di attività preliminari alla lavorazione della posta quali stampa e imbustamento. Si osserva che queste non sono attività postali.

Alla luce di quanto rilevati, l’Autorità ritiene opportuno rivedere la proposta iniziale includendo i servizi di posta ibrida nel medesimo mercato dei servizi fisici di riferimento.

Domanda 13): Si condivide la proposta di individuare due mercati rilevanti distinti per i servizi di consegna in ambito nazionale e transfrontaliero?

Le osservazioni degli operatori

PI e Nexive condividono la proposta dell’Autorità.

PI ed Arel ritengono, inoltre, che vadano anche identificati due mercati distinti per quanto riguarda i servizi transfrontalieri *inbound* e *outbound*. Arel sostiene che solo il mercato *outbound* sia da considerare un mercato separato mentre quello *inbound* sia da considerare alla stregua del mercato nazionale.

Le valutazioni dell’Autorità

Alla luce delle considerazioni svolte dagli operatori, l’Autorità ritiene opportuno rivedere la proposta iniziale individuando un mercato dei servizi di consegna in ambito nazionale e due mercati dei servizi di consegna in ambito transfrontaliero, uno per gli invii in entrata (*inbound*) ed uno per gli invii in uscita (*outbound*).

Domanda 14): Si condivide la proposta di non individuare per il momento alcun mercato rilevante per i servizi *wholesale*?

Le osservazioni degli operatori

PI condivide la proposta dell’Autorità.

Nexive ed Arel ritengono invece che un mercato *wholesale* sia nei fatti già presente, che la situazione attuale non consenta agli operatori alternativi di negoziare l’accesso alla rete di PI e di predisporre offerte replicabili, e pertanto chiedono all’Autorità un intervento regolatorio al fine di garantire equità nelle condizioni di offerta.

Le valutazioni dell’Autorità

Alla luce delle considerazioni svolte dagli operatori, l’Autorità ritiene opportuno rivedere la proposta iniziale individuando un mercato dei servizi *wholesale* che include i servizi offerti da Poste Italiane agli altri operatori postali in forza di un obbligo imposto dalla regolamentazione *ex-ante* o *ex-post* (es. offerta del servizio “posta time retail *minus*” in determinate aree EU2). Il mercato non include, quindi, i volumi di Posta Massiva acquistati dagli operatori alternativi in quanto è un servizio *retail* cui gli operatori accedono, alle medesime condizioni della clientela *business*, in virtù delle disposizioni della direttiva europea relative all’accesso ai servizi universali.

Domanda 15): Si condivide la proposta che i mercati rilevanti individuati abbiano tutti dimensione geografica nazionale?

Le osservazioni degli operatori

PI, Nexive e Arel condividono la proposta dell'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

L'Autorità conferma la proposta sottoposta in consultazione.