

DELIBERA N. 92/13/CONS

APPROVAZIONE – CON MODIFICHE - DELLE CONDIZIONI TECNICHE ATTUATIVE DEL SERVIZIO DI POSTA MASSIVA OFFERTO DA POSTE ITALIANE

L'AUTORITA'

NELLA sua riunione di Consiglio del 6 febbraio 2013;

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*”, e successive modifiche e integrazioni;

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*”, e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999 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*”, nella versione vigente, in particolare l’art. 2, comma 4, lett. d);

VISTO il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e, in particolare, l’art. 21;

VISTO il decreto del Ministero delle comunicazioni del 12 maggio 2006 recante “*Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell’ambito del servizio postale universale. Tariffe e prezzi degli invii di corrispondenza per l’interno e per l’estero*” e, in particolare, l’art. 2, comma 1, lett. c);

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante “*Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e successive modificazioni e integrazioni*”, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* del 15 giugno 2012, n. 138;

VISTA la delibera n. 153/12/CONS del 29 marzo 2012 con la quale è stato avviato il procedimento in epigrafe, a decorrere dalla pubblicazione del relativo avviso nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, avvenuta in data 30 aprile 2012;

VISTI gli atti presupposti della delibera n. 153/12/CONS appena richiamata;

VISTA la delibera n. 352/12/CONS del 2 agosto 2012 di proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTE le osservazioni pervenute dagli operatori Rotomail Italia S.p.A., TNT Post e dall’associazione Xplor Italia;

VISTI gli elementi informativi acquisiti nel corso delle audizioni degli operatori Rotomail Italia S.p.A., TNT Post, Selecta, Poste Italiane S.p.A. e dall'associazione Xplor Italia;

VISTA la lettera prot. 35873 del 12 luglio 2012 con la quale l'Autorità ha inviato a Poste Italiane S.p.A. una richiesta di informazioni;

VISTA la risposta di Poste Italiane S.p.A. prot. Agcom 43353 del 10 agosto 2012;

VISTA la delibera n. 627/12/CONS del 13 dicembre 2012 con la quale è stata avviata la consultazione pubblica concernente la valutazione ed eventuale modifica delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane S.p.A.;

VISTE le osservazioni pervenute dall'associazione Xplor Italia, dagli operatori Rotomail Italia S.p.A., TNT Post, Poste Italiane S.p.A. e dal Codacons;

VISTI gli elementi informativi acquisiti nel corso delle audizioni dall'associazione Xplor Italia e dagli operatori TNT Post, Rotomail Italia S.p.A. e Poste Italiane S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento istruttorio;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il quadro generale di riferimento

Il decreto ministeriale del 12 maggio 2006 stabilisce che sono “*invii di corrispondenza massiva*” gli “*invii di corrispondenza non raccomandata [...], consegnati in grandi quantità al fornitore del servizio postale universale presso i punti di accesso individuati dal fornitore*”¹.

Al fine di garantire il servizio di posta massiva, Poste Italiane S.p.A. (di seguito, Poste Italiane o PI) deve predisporre le Condizioni tecniche attuative (di seguito, CTA) sulla modalità di fornitura del servizio, che devono essere approvate dall'Autorità. Le CTA disciplinano dunque le condizioni e i termini contrattuali di riferimento che i concorrenti di Poste Italiane che vogliono offrire il servizio di posta massiva devono soddisfare per accedere alla rete dell'incumbent.

I soggetti che accedono al servizio di posta massiva di Poste Italiane possono operare in nome e per conto dei mittenti o possono acquistare il servizio in nome proprio allo scopo di offrire a loro volta tale servizio ai propri clienti. Nel primo caso, i soggetti sono “intermediari”; nel secondo, “clienti diretti”.

¹ Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell'ambito del servizio postale universale. Tariffe e prezzi degli invii di corrispondenza per l'interno e per l'estero.

2. L'attività istruttoria

In data 7 marzo 2012, il Ministero dello sviluppo economico ha trasmesso all'Autorità le condizioni tecniche attuative di Poste Italiane *“al fine di consentire gli opportuni approfondimenti e valutazioni nonché le conseguenti iniziative di competenza”*.

A seguito di una fase preistruttoria, volta ad acquisire elementi essenziali e propedeutici per l'avvio del procedimento, l'Autorità ha adottato, in data 29 marzo 2012, la delibera 153/12/CONS di avvio dell'istruttoria di valutazione ed eventuale modifica delle Condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto di Poste Italiane.

I termini del procedimento, fissati in novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, sono stati successivamente prorogati di ulteriori novanta giorni con delibera 352/12/CONS del 2 agosto 2012.

Nel corso del procedimento istruttorio sono intervenuti diversi soggetti, attraverso l'invio di memorie e documenti e la partecipazione ad audizioni.

Sulla base di quanto previsto nella delibera 153/12/CONS, il 13 dicembre 2012 è stata adottata la delibera di consultazione pubblica 627/12/CONS, al fine di acquisire le valutazioni e le osservazioni dei soggetti interessati alle proposte dell'Autorità.

La consultazione pubblica si è conclusa il 21 gennaio 2013 e vi hanno partecipato operatori e una associazione dei consumatori.

3. Gli esiti della consultazione pubblica e le valutazioni dell'Autorità

Nel presente paragrafo si riportano le proposte dell'Autorità poste a consultazione pubblica con delibera 627/12/CONS, una breve sintesi delle posizioni espresse dalle parti intervenute e le valutazioni conclusive dell'Autorità.

Gli elementi delle CTA posti a consultazione pubblica hanno riguardato: (i) la certificazione della posta massiva e le procedure di omologazione; (ii) le modalità di accettazione degli invii; (iii) i termini per l'allestimento delle spedizioni; (iv) le modalità di pagamento e (v) i controlli effettuati da Poste Italiane.

3.1. La certificazione della posta massiva e le procedure di omologazione

A) La proposta a consultazione pubblica

Per essere configurati come posta massiva ed essere accettati presso i punti di accesso della rete di PI, gli invii devono soddisfare precisi requisiti di formato e di standard e superare il cd. “test massiva”. Tale test si applica a campione su ogni singola spedizione presentata in accettazione dal cliente.

Una volta che gli invii siano stati qualificati come posta massiva, gli operatori possono chiedere la c.d. “omologazione del prodotto” che dà diritto all’applicazione del regime tariffario agevolato della posta massiva omologata. La procedura di omologazione mira a verificare e certificare preventivamente che una determinata tipologia di invio, che il cliente intende utilizzare per le proprie spedizioni, presenti tutti i requisiti tecnici richiesti ai fini di massimizzare l’efficienza nella lavorazione meccanizzata degli invii e, per le spedizioni più grandi, garantisca il conseguimento di determinati obiettivi di meccanizzabilità del prodotto. La procedura di omologazione può essere richiesta dal cliente una tantum.

La procedura di omologazione ad oggi prevista è stata validata dal Ministero dello sviluppo economico (di seguito, MISE) e prevede la presenza di un rappresentante del MISE presso i punti di accesso di PI (durante le fasi di verifica propedeutiche al rilascio dell’omologazione) e il successivo rilascio dell’attestato di omologazione da parte della Direzione generale per la regolamentazione del settore postale (sempre del MISE).

Tuttavia, la fase della procedura che prevede il coinvolgimento del MISE non ha mai trovato attuazione, prevalentemente per criticità operative.

Ciò premesso, è stata proposta a consultazione pubblica una procedura di omologazione strutturata come segue:

- a) ogni cliente mittente o intermediario ha il diritto di assistere ai controlli finalizzati al rilascio dell’omologazione, previa richiesta a Poste Italiane;
- b) l’Autorità può in ogni momento, d’ufficio o su istanza di parte, effettuare controlli e verifiche sul corretto espletamento della procedura di omologazione da parte di Poste Italiane;
- c) Poste Italiane comunica all’Autorità le anomalie riscontrate in fase di produzione e non sanate dal cliente;
- d) ogni criticità sulla procedura può essere segnalata all’Autorità.

Nel testo a consultazione sono state inoltre inserite anche altre proposte quali: 1) l’abrogazione dell’obbligo di invio a PI della dichiarazione annuale sulla conformità del prodotto, in assenza di modifiche degli invii da un anno all’altro; 2) l’esplicitazione della necessità di superamento del 100% degli invii sottoposti al cd. test massiva ai fini dell’applicazione della tariffa di posta massiva non omologata; b) l’obbligo di allegare al testo delle CTA le tabelle indicanti le tariffe vigenti applicate al servizio di posta massiva.

B) Le posizioni delle parti

Tutte le parti intervenute hanno ritenuto utili ed opportune le proposte dell'Autorità.

Poste Italiane ha tuttavia sollevato criticità relativamente all'introduzione del diritto dei clienti ad assistere al rilascio dell'omologazione, per motivi di sicurezza (dei clienti e di PI), nonché di riservatezza dei processi industriali e dell'organizzazione di PI. Con riferimento a questo specifico aspetto, PI ritiene che l'accesso ai propri impianti industriali possa provocare un danno economico alla società in considerazione del fatto che essa effettua attività di consulenza, soprattutto all'estero, sul proprio modello industriale e di business: l'accesso dei clienti a tali informazioni potrebbe pertanto danneggiare economicamente la società favorendo la diffusione di informazioni.

C) Le valutazioni dell'Autorità

L'Autorità rileva l'unanime posizione favorevole degli operatori e delle associazioni intervenute alle proposte dell'Autorità finalizzate ad aumentare la trasparenza sulla certificazione della posta massiva (abrogazione dell'obbligo di invio a PI della dichiarazione annuale sulla conformità del prodotto, in assenza di modifiche degli invii da un anno all'altro; esplicitazione del superamento del 100% del cd. test massiva; pubblicazione delle tariffe di posta massiva in allegato alle CTA).

Con riferimento alla procedura di omologazione proposta, si rileva la posizione favorevole espressa da tutti gli operatori alternativi e dalle associazioni, e la posizione di PI, contraria limitatamente alla possibilità per gli operatori di accedere ai propri impianti industriali per assistere ai controlli finalizzati al rilascio di omologazione.

Su questo punto, l'Autorità ritiene di accogliere l'eccezione sollevata da PI in considerazione del potenziale danno economico che la società potrebbe subire relativamente alla diffusione di informazioni sulla propria organizzazione industriale.

D'altronde, risulta che ad oggi non siano sorti né problemi, né contenziosi sulle procedure di omologazione (interamente gestite da PI) e, pertanto, si ritiene che la possibilità per l'Autorità di effettuare controlli e verifiche sul corretto espletamento della procedura di omologazione da parte di Poste Italiane possa essere a sufficiente garanzia di trasparenza sul mercato.

3.2. Le modalità di accettazione degli invii

A) La proposta a consultazione pubblica

Nelle CTA sono disciplinate le modalità di consegna, gli orari di apertura e i limiti di accettazione della posta massiva.

Con riferimento alle modalità di consegna di grandi quantitativi di posta massiva (superiori a 2000 kg a spedizione o ai 20 milioni di invii annui), gli operatori devono concordare preventivamente con PI la pianificazione degli invii.

Al fine di garantire una maggiore trasparenza e tutelare le attività degli operatori che lavorano grandi quantitativi di invii, a consultazione pubblica si è proposto di: (i) esplicitare nelle CTA il termine massimo entro cui deve essere effettuata la pianificazione e (ii) invitare PI e gli operatori a concordare soluzioni più flessibili per la pianificazione degli invii, così da soddisfare più compiutamente le esigenze dei grandi speditori da un parte, e dall'altra, evitare fenomeni di saturazione delle rete di PI.

B) Le posizioni delle parti

Tutte le parti intervenute concordano con la necessità di esplicitare, nelle CTA, i termini di accettazione degli invii, chiedendo maggiore flessibilità e trasparenza.

Alcuni operatori ritengono inoltre che l'obbligo della pianificazione degli invii per quantitativi superiori ai 2000 kg a spedizione o ai 20 milioni di invii annui non sia più necessaria, soprattutto in considerazione dell'andamento del mercato.

C) Le valutazioni dell'Autorità

Con riferimento alla disciplina per la spedizione di quantitativi superiori ai 2000 kg a spedizione o ai 20 milioni di invii annui, e all'individuazione del termine massimo entro cui deve essere effettuata la pianificazione, l'Autorità rileva innanzitutto che l'attuale versione delle CTA lascia alla libera negoziazione delle parti i termini della pianificazione stessa. Nella prassi, questo si traduce nel lasciare alla discrezionalità del singolo CMP (Centro di meccanizzazione postale), l'interpretazione della previsione di carattere generale.

Nella media, il termine per la comunicazione della pianificazione è fissato (di fatto) in due giorni antecedenti alla consegna. Tuttavia, è emerso che la comunicazione sulla pianificazione si traduce in una vera e propria "distinta", con obblighi informativi sproporzionati rispetto alla *ratio* della comunicazione preventiva. Ad oggi, infatti, gli operatori devono comunicare a Poste Italiane, due giorni prima della consegna degli invii, informazioni su: quantità, destinazione, bacini di utenza, ecc.. Nei fatti, dunque, tale obbligo informativo (peraltro non esplicitato nel dettaglio nelle CTA), impone agli operatori di interrompere il proprio ciclo produttivo due giorni prima della consegna, dovendo inviare a PI una comunicazione estremamente dettagliata che non consente margini di elasticità nella formazione degli invii successivi alla comunicazione.

Si deve poi osservare che la pianificazione era stata introdotta con riferimento ad una situazione di mercato diversa da quella attuale che registra una contrazione dei volumi e che, quindi, difficilmente darà luogo a fenomeni di saturazione della rete di PI.

Sulla base di tali considerazioni, si ritiene di eliminare l'obbligo di pianificazione per quantitativi superiori ai 2.000 kg a spedizione o a 20 milioni di invii, consentendo, invece, la "possibilità" di effettuare una prenotazione per grandi quantitativi di invii. In tal caso, essendo venuto meno l'obbligo di pianificazione, si ritiene che il termine per la prenotazione per grandi quantitativi di invii possa essere esplicitato in due giorni antecedenti alla consegna.

Con riferimento agli orari di accettazione, si propone di specificare che l'accettazione delle consegne possa avvenire in qualunque momento nell'ambito del normale orario di apertura delle strutture di accettazione (8.00-17.00 lunedì-venerdì; 8.00-12.00 sabato). Tuttavia, per gli invii consegnati oltre gli orari limite di accettazione (ore 11.00 per i CP e 14.00 per i CMP), la lavorazione entro lo stesso giorno di consegna da parte di Poste Italiane avverrà compatibilmente con la propria organizzazione. Infine, in caso di saturazione della rete, Poste Italiane accetterà comunque gli invii segnalando al soggetto la condizione di picco produttivo e la possibilità che la consegna venga posticipata.

3.3. I termini per l'allestimento delle spedizioni

A) La proposta a consultazione pubblica

Una sezione consistente delle CTA è dedicata ai criteri per l'allestimento delle spedizioni e alcune criticità sono emerse in relazione alla disciplina della gestione delle cd. quote mix (ovvero le scatole contenenti una miscellanea di destinazioni), per le quali sono previsti alcuni limiti quantitativi agli invii considerati da alcuni operatori eccessivamente stringenti.

Nel testo a consultazione pubblica, sulla base delle criticità emerse, si è proposto di incrementare tali limiti per garantire maggiore flessibilità agli operatori, senza tuttavia pregiudicare la capacità di gestione degli invii da parte di Poste Italiane. Trattandosi di limiti quantitativi che derivano dalle capacità della domanda e dell'offerta, si è chiesto agli operatori di indicare i limiti ritenuti congrui sulla base del proprio modello di business e della propria esperienza di mercato.

B) Le posizioni delle parti

Tutte le parti intervenute hanno manifestato l'esigenza di aumentare il limite di scatole mix, anche in considerazione del trend del mercato che vede una diminuzione dei volumi con un aumento della frammentazione dei clienti.

La società Poste Italiane, nel dichiararsi disponibile a rivedere l'elenco dei bacini e delle relative ripartizioni, esprime la propria contrarietà all'incremento del numero di scatole mix che possono essere spedite dai clienti, ritenendo il limite ad oggi previsto congruo a soddisfare le esigenze del mercato. Un aumento del limite, con conseguente aumento delle scatole mix che richiedono una lavorazione analoga alla posta prioritaria, si rifletterebbe – secondo la società – in un aumento dell'onere del servizio universale.

Alcuni tra i soggetti intervenuti hanno inoltre richiamato l'attenzione dell'Autorità su alcune condizioni che un operatore deve soddisfare per accedere al servizio di posta massiva, tra cui la formazione (e consegna) di minimo 5 scatole di invii omogenei (ovvero diretti ad una unica destinazione tariffaria e destinati ad uno dei 23 bacini in cui è suddiviso il territorio italiano). Tale limite comporta che un soggetto che consegna, ad esempio, 4 scatole perfettamente rispondenti nei requisiti tecnici alla posta massiva, si veda applicare la tariffa di posta prioritaria perché sotto la soglia minima delle 5 scatole.

C) Le valutazioni dell'Autorità

Sulla base degli elementi emersi nel corso del procedimento, l'Autorità rileva una generalizzata richiesta degli operatori alternativi di aumentare l'attuale soglia di scatole mix che possono essere consegnate quotidianamente a PI. D'altronde, anche sulla base dell'andamento del mercato, caratterizzato da una contrazione dei volumi e da una sempre maggiore frammentazione della clientela nella composizione degli invii, aumenta la pressione sulla proporzione delle scatole mix.

Considerando le posizioni espresse dagli operatori concorrenti di PI e l'andamento decrescente nei volumi, con aumento della frammentazione e conseguente pressione sul limite delle scatole mix, si ritiene di aumentare i limiti ad oggi previsti, così da favorire le condizioni per un maggior sviluppo della concorrenza.

Con riferimento alla posizione di PI sul possibile aumento del costo del servizio universale, la società fornirà all'Autorità le prove di eventuali aggravii dei costi conseguenti alla gestione del numero incrementale di scatole mix, che saranno debitamente verificate dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti di verifica del costo netto del servizio universale.

L'Autorità accoglie inoltre la proposta di PI di ridurre il numero di bacini e delle relative ripartizioni, semplificando così anche le operazioni di pre-lavorazione a carico dei clienti. Con riferimento a questo punto, poiché la riorganizzazione della struttura logico-produttiva di PI richiede tempi adeguati, si ritiene congruo fissare al 30 settembre 2013 il termine entro il quale Poste Italiane dovrà provvedere a tale revisione.

Infine, con riferimento al limite minimo della formazione (e consegna) di 5 scatole di invii omogenei per accedere al servizio di posta massiva, si ritiene – in prima applicazione - di portare tale limite a quattro scatole, in considerazione della maggiore frammentazione del mercato (che rende più difficile la formazione di scatole omogenee) e per favorire l'accesso alla tariffa di posta massiva anche agli operatori di minori dimensioni. Sul punto, si sottolinea che la corrispondenza consegnata ai punti di accettazione dagli intermediari - che rispetta i requisiti tecnici ma non i requisiti quantitativi minimi previsti dalle CTA – viene trattata da PI come posta prioritaria con l'applicazione delle relative condizioni economiche. Su questo aspetto, l'Autorità osserva che gli invii che non rispettano tali limiti quantitativi sono comunque tecnicamente qualificabili come posta massiva. Pertanto, l'Autorità valuterà l'applicazione delle condizioni economiche a questa tipologia di posta massiva nell'ambito del procedimento avviato con la delibera 287/12/CONS (procedimento istruttorio concernente "Determinazione del price cap dei servizi rientranti nel servizio universale").

3.4. Le modalità di pagamento

A) La proposta a consultazione pubblica

Le modalità di pagamento previste dalle CTA prevedono, ad oggi, la possibilità per i clienti (siano essi clienti diretti di PI o intermediari) di pagare PI anticipatamente, contestualmente o con modalità differita per il servizio di posta massiva.

Il sistema di pagamento vede da sempre gli operatori e Poste Italiane su posizioni contrapposte e divergenti, soprattutto per quanto riguarda l'obbligo della garanzia fideiussoria a carico dei clienti. Si ricorda ancora che il paragrafo delle CTA sulle modalità di pagamento è stato oggetto di un provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, AGCM), conclusosi con l'accettazione degli Impegni presentati da parte di Poste Italiane².

Nell'attuale formulazione delle CTA (che recepisce gli Impegni approvati dall'AGCM) è previsto un sistema di pagamento che riduce gli oneri per gli intermediari con clienti in grado di inviare più di 1,5 milioni di invii all'anno: i clienti che superano tale soglia possono infatti pagare direttamente Poste Italiane, senza che la fideiussione gravi (più) sull'intermediario.

Tale previsione, migliorativa rispetto alla versione delle CTA precedente al provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, continua tuttavia a vedere posizioni divergenti tra Poste Italiane e gli altri operatori, con particolare

² Caso A/438 (Selecta/Poste Italiane) conclusosi il 14 marzo 2012.

riferimento all'identificazione della soglia di 1,5 milioni di invii annui oltre la quale il cliente può pagare direttamente a PI senza che la fideiussione gravi sull'intermediario.

In sede di consultazione pubblica, rilevata tale divergenza, si è pertanto chiesto agli operatori di esprimersi su un eventuale abbassamento della predetta soglia, indicando un valore ritenuto congruo sulla base del proprio modello di business e della propria esperienza di mercato.

B) Le posizioni delle parti

Alcuni tra gli operatori intervenuti ritengono necessario abolire completamente il sistema della "soglia", sollevando così l'intermediario dall'obbligo di garantire il saldo delle fatture emesse da Poste Italiane nei confronti dei clienti mittenti dell'intermediario. In subordine, gli stessi operatori chiedono una drastica riduzione dell'attuale valore.

Un operatore, pur ritenendo opportuna una lieve diminuzione del valore della soglia per l'applicazione del pagamento diretto cliente-Poste Italiane, rileva come il meccanismo non vada abolito perché garantisce il mercato da una eccessiva parcellizzazione dei pagamenti che appesantirebbe il sistema con ulteriori oneri burocratici ed amministrativi difficilmente gestibili.

Tutti gli operatori, ad eccezione di Poste Italiane, ritengono comunque che, indipendentemente dalla definizione della soglia, sia indispensabile un'efficace azione di vigilanza da parte dell'Autorità sui termini di pagamento, così da garantire una reale trasparenza nei rapporti contrattuali tra PI e gli operatori/clienti e la verifica dell'applicazione dei principi di trasparenza e non discriminazione.

E' inoltre emerso che la modulistica resa disponibile da PI relativamente all'opzione del pagamento diretto da parte dei clienti, è stata predisposta in modo non trasparente, imputando all'intermediario l'obbligo di comunicare, al cliente che volesse avvalersi del pagamento diretto, l'applicazione della fideiussione da parte di Poste Italiane.

La società Poste Italiane si è dichiarata favorevole ad un lieve abbassamento della soglia, per evitare di incorrere in un incremento eccessivo dei costi di gestione amministrativa, sottolineando come l'istituto della fideiussione viene applicato dalla società a tutti i clienti per l'accesso al pagamento posticipato per tutti i prodotti/servizi venduti da Poste Italiane stessa.

C) Le valutazioni dell'Autorità

Sull'identificazione di una soglia diversa dall'attuale (1,5 milioni di invii annui oltre la quale il cliente può pagare direttamente a PI senza che la fideiussione gravi

sull'intermediario), l'Autorità rileva che tutti i soggetti intervenuti, così come proposto nel testo a consultazione pubblica, si sono espressi a favore di un abbassamento della stessa.

Alcuni hanno inoltre richiesto l'eliminazione tout court del meccanismo della soglia e, quindi, della fideiussione a carico dell'intermediario.

Sulla base delle informazioni ad oggi disponibili, l'Autorità ritiene opportuno apportare da subito alcune importanti misure correttive a garanzia del mercato, pur non ritenendo opportuno procedere, già in questa sede, all'eliminazione del meccanismo della "soglia". Tuttavia, in considerazione del fatto che si tratta del primo intervento regolamentare dell'Autorità in materia di accesso alla rete postale, si ritiene di prevedere che l'Autorità possa riesaminare il tema qualora dovessero emergere – in sede di vigilanza – elementi di particolare criticità.

Con riferimento alle misure che si propone di adottare, giova preliminarmente ricordare che la soglia di 1,5 milioni di invii annui è stata introdotta dal recente intervento antitrust che ha portato ad un primo bilanciamento tra le esigenze di maggiore flessibilità nelle modalità di pagamento degli operatori e la necessità di Poste Italiane di essere pagata per il servizio offerto.

Il meccanismo della "soglia" è stato infatti introdotto per soddisfare tre esigenze: (i) l'esigenza di Poste Italiane di essere pagata per il servizio reso da clienti con cui non intrattiene rapporti diretti ma mediati da un intermediario/consolidatore; (ii) l'esigenza del cliente che vuole essere sicuro che il suo pagamento a Poste Italiane vada a buon fine e non venga trattenuto dall'intermediario/consolidatore; (iii) l'esigenza dell'intermediario/consolidatore che vuole tutelarsi rispetto ad una eccessiva esposizione finanziaria. Secondo quanto dichiarato da PI, sembrerebbe inoltre che il sistema della fideiussione venga applicato dalla società a tutti i clienti per l'accesso al pagamento posticipato per tutti i prodotti/servizi venduti da Poste Italiane stessa.

Sul punto si continuano a registrare posizioni del tutto divergenti che vedono i consolidatori chiedere l'eliminazione tout court della soglia e alcuni operatori ritenere che tale meccanismo garantisca il mercato da una eccessiva parcellizzazione dei pagamenti che appesantirebbe il sistema con ulteriori oneri burocratici ed amministrativi.

Diversamente, tutti i soggetti intervenuti (tranne PI), sono concordi nel denunciare una totale assenza di trasparenza sulle effettive condizioni di pagamento e fatturazione applicate agli operatori da PI, con possibili effetti distorsivi sul mercato che possono costituire un ostacolo allo sviluppo di una reale concorrenza.

Sulla base di tali premesse, si propone di abbassare la soglia oltre la quale il cliente può pagare direttamente PI, senza che la fideiussione gravi sull'intermediario, a 500.000 invii annui (dall'attuale 1,5 milioni di invii), specificando altresì che i dati acquisiti da Poste Italiane non potranno essere utilizzati per fini diversi da quelli relativi alle modalità di pagamento e di fatturazione scelte dal cliente.

Tale valore consentirebbe l'accesso al pagamento diretto a PI di più dell'85% del mercato, rispetto al 75% attuale (in termini di ricavi), permettendo ai consolidatori di evitare di dover prestare fideiussioni per clienti di medie e grandi dimensioni per i quali non sarebbero in grado di prestare garanzie finanziarie.

Sotto altro profilo, la soglia di 500.000 invii annui permette di non aggravare PI di costi gestionali ed amministrativi (derivanti da una eccessiva parcellizzazione dei pagamenti) che crescerebbero in modo più che esponenziale se la soglia dovesse essere ancora inferiore: si osserva infatti che, sotto il profilo amministrativo e della gestione, un abbassamento della soglia sotto i 500.000 invii annui porterebbe a decuplicare il numero dei clienti diretti di Poste Italiane. In ogni caso, è bene sottolineare che i dati fanno riferimento al numero "potenziale" di clienti che potrebbe avvalersi del pagamento diretto a PI, dal momento che nelle CTA tale possibilità – per i clienti che superano la soglia - è prevista come "opzionale".

D'altronde, anche sulla base di quanto emerso in corso di istruttoria, il fatto che i consolidatori diventino il punto di aggregazione – anche in termini di riferimento per il pagamento – di più clienti di ridotte dimensioni, garantisce il funzionamento del sistema, così come oggi strutturato.

L'Autorità è tuttavia consapevole che l'abbassamento della soglia non è di per sé sufficiente a risolvere le distorsioni che possono verificarsi sul mercato, derivanti soprattutto da pratiche discriminatorie che PI potrebbe attuare per favorire il rapporto diretto (o tramite società controllate) a favore (soprattutto) dei grandi clienti e a danno dei consolidatori.

In tal senso, per garantire parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza nei rapporti contrattuali tra PI e i consolidatori e/o clienti che accedono al pagamento diretto (e che rimangono comunque clienti dei consolidatori), si ritiene necessario imporre a PI l'obbligo di fornire all'Autorità, con cadenza trimestrale, una relazione sulle garanzie e i termini di pagamento richiesti agli intermediari e clienti.

Si propone, inoltre, che PI pubblichi la propria policy fideiussoria sul sito web, dandone opportuna evidenza.

Tali obblighi sono necessari per verificare che le misure relative alle condizioni di pagamento siano effettivamente applicate da PI sul mercato in modo trasparente e non discriminatorio, anche ai fini di una eventuale revisione delle CTA da parte dell'Autorità che sia in linea con le reali dinamiche del mercato.

3.5. I controlli effettuati da Poste Italiane

A) La proposta a consultazione pubblica

Nelle CTA sono previsti, nelle varie fasi di lavorazione degli invii degli operatori, controlli a campione effettuati da Poste Italiane.

Le attività di controllo, effettuate da PI per verificare la conformità degli invii del cliente ai criteri di accesso alle condizioni tecniche attuative di posta massiva (ed alla conseguente applicazione della tariffa corrispondente), rivestono grande importanza. Esse incidono, infatti, non soltanto sulle attività operative di PI, ma anche sulla programmazione e sulla lavorazione degli invii da parte dei clienti e degli operatori concorrenti.

Nel corso dell'istruttoria, è emersa una obiettiva mancanza di trasparenza nella descrizione dei controlli, essendo riportato nell'attuale formulazione delle CTA solo un generico riferimento alla natura campionaria del controllo, senza alcuna indicazione su criteri, modalità di esecuzione e frequenza di svolgimento delle verifiche di natura campionaria che PI effettua per attestare la regolarità degli invii.

Al fine di garantire una maggiore trasparenza nei confronti degli operatori che utilizzano la rete di Poste Italiane per fornire i propri servizi di posta massiva e l'efficacia dell'azione di vigilanza nel settore postale dell'Autorità, in sede di consultazione pubblica si è proposto di imporre a Poste Italiane l'obbligo di fornire all'Autorità, con cadenza semestrale, una reportistica sull'intera gamma di controlli a campione menzionati nelle CTA in merito a: (i) criteri di svolgimento dei controlli a campione (per ogni servizio richiesto e menzionato nelle CTA); (ii) elenco dei soggetti sottoposti a verifica (per servizio richiesto e menzionato nelle CTA); (iii) esiti dei controlli, con indicazione delle eventuali criticità riscontrate.

E' stato, inoltre, chiesto agli operatori di esprimersi sull'opportunità di porre in capo a Poste Italiane l'obbligo di fornire, su richiesta, informazioni su modalità, criteri ed esito dei controlli effettuati nei confronti dell'operatore richiedente.

B) Le posizioni delle parti

Tutte le parti intervenute hanno espresso apprezzamento per la proposta dell'Autorità.

La società Poste Italiane ha tuttavia sollevato questioni di carattere organizzativo relativi all'estrazione dei dati per la formazione del Report.

C) Le valutazioni dell'Autorità

L'Autorità, rilevata l'unanime posizione favorevole degli operatori alle proposte dell'Autorità e la disponibilità di PI a fornire una reportistica all'Autorità sull'intera gamma dei controlli a campione menzionati nelle CTA, conferma quanto proposto in consultazione pubblica.

UDITA la relazione del Commissario Maurizio Dècina, relatore ai sensi dell'art. 31 del Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

ART. 1

(Approvazione delle Condizioni tecniche attuative di Poste Italiane)

1. Sono approvate le Condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane con le modifiche indicate all'articolo 2.

ART. 2

(Modifiche delle Condizioni tecniche attuative di Poste Italiane)

1. Poste Italiane riformula le Condizioni tecniche attuative prevedendo che il numero minimo di scatole da formare per accedere al servizio di posta massiva sia pari a quattro.
2. Poste Italiane riformula le Condizioni tecniche attuative prevedendo che per quantitativi superiori ai 2.000 kg a spedizione o a 20 milioni di invii annui è possibile concordare preventivamente con Poste Italiane l'integrazione logistica. Qualora il soggetto decida di avvalersi della possibilità di pianificazione, il termine per la comunicazione degli invii programmati è di due giorni dalla consegna.
3. Poste Italiane modifica la sezione 2 delle Condizioni tecniche attuative prevedendo la seguente procedura di omologazione: *“La procedura di omologazione degli invii di posta massiva è articolata come segue: a) Poste Italiane effettua la*

procedura di omologazione; b) l’Autorità può in ogni momento, d’ufficio o su istanza di parte, effettuare controlli e verifiche sul corretto espletamento della procedura di omologazione da parte di Poste Italiane; c) Poste Italiane comunica all’Autorità le anomalie riscontrate in fase di produzione e non sanate dal cliente nei 60 giorni successivi alla comunicazione al cliente; d) ogni criticità sulla procedura descritta può essere segnalata all’Ufficio analisi e monitoraggio dei mercati postali della Direzione servizi postali dell’Autorità.”

4. Poste Italiane modifica la sezione 2 delle Condizioni tecniche attuative inserendo la seguente previsione: *“Il cliente è tenuto a comunicare al Centro omologazione prodotto una dichiarazione solo ed esclusivamente nel caso in cui il prodotto da spedire subisca variazioni nelle caratteristiche rispetto a quello precedentemente omologato”*.

5. Poste Italiane modifica la sezione 3 delle Condizioni tecniche attuative inserendo la seguente previsione: *“Al fine di accedere al prodotto di posta massiva, la soglia da superare nei test a campione è pari al 100% degli invii”*.

6. Poste Italiane modifica la sezione 3 delle Condizioni tecniche attuative inserendo la seguente previsione: *“L’accettazione delle consegne può avvenire in qualunque momento nell’ambito del normale orario di apertura delle strutture di accettazione. Per gli invii consegnati oltre gli orari limite di accettazione (ore 11.00 per i CP e 14.00 per i CMP), la lavorazione entro lo stesso giorno di consegna da parte di Poste Italiane avverrà compatibilmente con la propria organizzazione. In caso di saturazione della rete, Poste Italiane accetterà comunque gli invii segnalando al soggetto la condizione di picco produttivo e la possibilità che la consegna venga posticipata”*.

7. Poste Italiane modifica la sezione 4 delle Condizioni tecniche attuative, paragrafo 4.3, opzione di pagamento *“in nome e per conto dei propri clienti quale mandatario con rappresentanza con obbligo di pagamento a carico dei clienti mandanti”*, come segue: *“La presente opzione è disponibile limitatamente ai clienti mandanti che spediscono più di 500.000 invii annui, anche considerando, ai fini del raggiungimento di detta soglia, i volumi realizzati dalle società rientranti nell’area di consolidamento del medesimo gruppo cui appartiene il cliente mandante. I dati acquisiti da Poste Italiane non potranno essere utilizzati per fini diversi da quelli relativi alle modalità di pagamento e di fatturazione scelte dal cliente”*.

8. Poste Italiane modifica la sezione 7, paragrafo 7.1.2., lettera D), Opzione 2, delle Condizioni tecniche attuative inserendo la seguente previsione: *“per spedizioni fino a 300 scatole: fino a 18 scatole”; “per spedizioni oltre le 300 scatole: un numero di scatole fino al 6% di quelle consegnate”*.

9. Poste Italiane allega alle Condizioni tecniche attuative le tabelle indicanti le tariffe applicate al servizio di posta massiva.

ART. 3

(Disposizioni generali)

1. Poste Italiane fornisce all'Autorità, con cadenza trimestrale, un Report sulle garanzie e i termini di pagamento richiesti separatamente agli intermediari e ai clienti di cui alla sezione 4 "Modalità di pagamento e di fatturazione" delle Condizioni tecniche attuative che contenga almeno le seguenti informazioni: 1) denominazione e rating (per la fideiussione) dei clienti e consolidatori; 2) indicazione dell'applicazione (o meno) della fideiussione da parte di PI per clienti e consolidatori; 3) condizioni e termini di pagamento richiesti per cliente e consolidatore; 4) indicazione dei ritardi o dei mancati pagamenti per cliente e consolidatore.
2. Poste Italiane fornisce all'Autorità, con cadenza semestrale, un Report sui controlli a campione effettuati in applicazione delle Condizioni tecniche attuative.
3. Poste Italiane fornisce all'operatore, su richiesta, informazioni su modalità, criteri ed esiti dei controlli effettuati nei confronti dell'operatore richiedente in applicazione delle Condizioni tecniche attuative.
4. Poste Italiane pubblica la propria policy fideiussoria sul sito web, dandone opportuna evidenza, entro venti giorni dalla data di notifica del presente provvedimento.
5. Poste Italiane rende disponibile sul proprio sito web e facilmente accessibile ai propri clienti ed operatori la modulistica necessaria per l'applicazione delle Condizioni tecniche attuative, entro venti giorni dalla data di notifica del presente provvedimento.
6. Poste Italiane provvede, entro il 30 settembre 2013, alla revisione del numero di bacini e delle relative ripartizioni, al fine di diminuirne il numero e di agevolare le operazioni di pre-lavorazione a carico degli operatori e dei clienti.

ART. 4

(Disposizioni finali)

1. Poste Italiane recepisce le disposizioni di cui all'articolo 2 entro venti giorni dalla data di notifica del presente provvedimento e pubblica la nuova versione delle

Condizioni tecniche attuative sul proprio sito web, dandone opportuna evidenza e comunicazione all'Autorità.

2. Le Condizioni tecniche attuative entrano in vigore dal giorno della loro pubblicazione sul sito web del fornitore del servizio postale universale.

3. L'Autorità si riserva di rivedere le Condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva di Poste Italiane alla luce dell'evoluzione del mercato e delle evidenze ed eventuali criticità che dovessero emergere nell'ambito della propria attività di vigilanza, con particolare riferimento alle modalità di pagamento e di fatturazione.

4. Il mancato rispetto da parte di Poste Italiane delle disposizioni contenute nella presente delibera comporta l'applicazione delle sanzioni previste dalla normativa vigente.

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

Roma, 6 febbraio 2013

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Maurizio Dècina

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
Il SEGRETARIO GENERALE *ad interim*
Antonio Perrucci