

AS391 - REGOLAMENTAZIONE DEGLI INVII DI POSTA MASSIVA

Roma, 7 maggio 2007

Ministero delle Comunicazioni
Onorevole Paolo Gentiloni

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, considerando come una importante priorità del Paese la progressiva introduzione di elementi concorrenziali nel settore dei servizi postali ai fini del raggiungimento dell'obiettivo comunitario di completa liberalizzazione del settore nel 2009, ritiene necessario formulare, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, le seguenti considerazioni su alcuni aspetti della regolamentazione nazionale vigente in materia postale, che appaiono costituire elementi ostativi alla realizzazione dell'auspicato quadro concorrenziale per l'offerta dei suddetti servizi.

Infatti, come rilevato dalla Commissione europea, "la conferma del 2009 come data per il completamento del mercato interno dei servizi postali consentirà, grazie a una concorrenza più intensa, di migliorare il livello dei servizi in termini di qualità, prezzi e possibilità di scelta a disposizione degli utenti, nonché di sbloccare il potenziale di crescita e occupazione del settore"¹ e "la prosecuzione di una protezione monopolistica, inoltre, non stimolerebbe gli operatori storici a garantire qualità ed efficienza a vantaggio di tutti gli utenti"².

L'Autorità ritiene che la normativa e la regolamentazione nazionale debbano essere definite coerentemente con gli obiettivi e le scadenze comunitarie, al fine di garantire una piena ed effettiva apertura del settore postale, a livello nazionale, alla concorrenza, che non può che portare ad un maggiore sviluppo del settore e al miglioramento della qualità dei servizi offerti ai consumatori. In tal senso, l'Autorità intende in parte ribadire e in parte svolgere nuove osservazioni su alcune disposizioni regolamentari nazionali che appaiono suscitare perplessità in ordine alla loro effettiva coerenza con i suddetti obiettivi di liberalizzazione del settore.

Il Decreto Ministeriale sulla tariffazione della posta massiva

Il decreto del Ministero delle comunicazioni del 12 maggio 2006, 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, ha significativamente modificato il quadro regolamentare precedente, in particolare attuando la manovra tariffaria per gli invii postali per l'interno e per l'estero che vale per il triennio 2006-2008, e superando la precedente regolamentazione relativa agli invii di posta elettronica ibrida c.d. PEI, mediante l'introduzione del concetto di posta "massiva" e di uno schema di differenziazione tariffaria in funzione della destinazione della corrispondenza.

Al riguardo, si deve osservare che le disposizioni contenute nel decreto hanno consentito il superamento delle barriere all'entrata previste nella preesistente regolamentazione sulla posta PEI che, unitamente alle condizioni di accesso alla rete postale predisposte da Poste, avevano ostacolato lo sviluppo della concorrenza in aree già liberalizzate dei servizi postali (stampa, imbustamento e successiva consegna della corrispondenza a Poste per l'espletamento delle fasi riservate)³.

Tuttavia, l'assetto complessivo relativo alla posta massiva appare caratterizzato da profili, in parte già evidenziati da questa Autorità in una sua precedente segnalazione, che rischiano di ostacolare il processo di liberalizzazione in atto⁴.

Il decreto, infatti, ha introdotto il concetto di "posta massiva", individuando quest'ultima come definita dagli invii consegnati a Poste in grandi quantità (ad esempio, estratti conto bancari e comunicazioni alla clientela per le utenze elettriche e telefoniche). Rilevano altresì, al fine dell'accesso alle tariffe di posta massiva, il rispetto, da parte della clientela, di procedure di omologazione della corrispondenza nonché delle Condizioni Tecniche Attuative la cui definizione è, dallo stesso Decreto, demandata a Poste Italiane S.p.A. (di seguito Poste).

¹ [Relazione della Commissione delle Comunità europee di accompagnamento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del consiglio, che modifica la direttiva 97/67/CE relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, 18 ottobre 2006 COM(2006) 594 def.]

² [Cfr. la "Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2006) 596 definitivo del 18 ottobre 2006. Studio prospettico sull'incidenza sul servizio universale del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali nel 2009".]

³ [L'assetto relativo alla posta PEI è stato infatti oggetto di un complesso procedimento istruttorio per abuso di posizione dominante da parte di Poste Italiane S.p.A., in violazione dell'art. 82 TCE, A365 Posta elettronica ibrida, conclusosi con il provvedimento dell'Autorità del 29 marzo 2006, n. 15310, in Boll. 13/2006.]

⁴ [AS350 del 25 gennaio 2006, in Boll. 26/2006.]

In relazione agli effetti sul mercato del Decreto, l'Autorità osserva in primo luogo come l'introduzione della posta massiva, in combinato disposto con la nuova struttura tariffaria, abbia prodotto un significativo aumento di prezzi dei servizi postali sia per i consumatori business sia che per i consumatori *retail*, complessivamente pari a circa il 30%⁵.

Per quanto riguarda i consumatori di servizi postali *retail*, è stata infatti eliminata la tipologia di prodotto di posta ordinaria (0,45€) in favore del prodotto di posta prioritaria (0,60€); per quanto riguarda la corrispondenza della clientela business, l'introduzione di tre differenti tariffe in funzione della tipologia di destinazione (aree metropolitane, capoluoghi di provincia e aree extraurbane), porta, come già ricordato nel precedente intervento di questa Autorità in materia, ad una tariffa media ponderata di circa 0,45€, con un netto incremento rispetto alla precedente tariffa PEI (0,37 €)⁶.

Conseguentemente, l'entrata in vigore del citato decreto del Ministero delle Comunicazioni ha portato ad un netto miglioramento del conto economico di Poste, come emerge chiaramente dai dati contabili sino ad oggi disponibili e relativi al 2006: "[c]on riguardo ai risultati di Poste Italiane SpA, la crescita è trainata dai maggiori ricavi da mercato della Corrispondenza, in crescita del 2,6% (+ 95,5 milioni rispetto al 2005), determinata dall'introduzione del prodotto Posta Massiva dedicato alla clientela business e, in misura marginale, anche dagli effetti della manovra tariffaria del maggio 2006".⁷

A tale riguardo, l'Autorità, osserva che, sotto il profilo concorrenziale, il miglioramento della situazione finanziaria del gruppo Poste deve derivare in primo luogo dal raggiungimento dell'obiettivo di contenimento dei costi basato su una maggiore efficienza, piuttosto che da aumenti dei prezzi dei servizi fruiti dalla collettività⁸.

Peraltro, appaiono individuarsi ulteriori problematiche di carattere concorrenziale anche con riguardo alle nuove modalità di tariffazione, differenziate per area geografica di destinazione. Pur senza porre in discussione l'uniformità tariffaria per la clientela *retail*, che trova allo stato giustificazione nelle esigenze del servizio universale, si evidenzia che il rapporto relativo fra i livelli tariffari fissati dal decreto ministeriale per le componenti di domanda *business* e *retail* potrebbe avere come effetto quello di determinare un vantaggio competitivo per Poste nella prospettiva della liberalizzazione del settore, a fronte di un consistente aumento dei prezzi per la clientela al dettaglio.

Con riferimento poi alla definizione, da parte di Poste Italiane S.p.A., di Condizioni Tecnico Attuative per l'accesso alla rete postale che prevedono oneri in materia di standardizzazione del prodotto, prelaborazione della corrispondenza in funzione della località di destinazione finale, raggruppamento della corrispondenza consegnata in base a criteri di omogeneità, si deve osservare quanto segue.

In linea generale, l'Autorità sottolinea la particolare importanza, in un contesto di transizione verso un assetto liberalizzato del settore, che le disposizioni regolamentari siano finalizzate a creare le precondizioni per lo sviluppo competitivo del mercato. A tale riguardo, l'Autorità osserva che, in primo luogo, il Decreto Ministeriale in oggetto appare demandare un'eccessiva discrezionalità in capo a Poste Italiane nello stabilire le condizioni tecniche alle quali è subordinata l'applicazione della tariffa di posta massiva. In proposito, l'Autorità deve ribadire quanto già affermato, in passato, sulla inopportunità di misure regolamentari che creino nell'operatore dominante incentivi a sfruttare abusivamente il proprio potere di mercato nei confronti di operatori che competano con tale operatore nella prestazione dei servizi liberalizzati, da un lato attuando misure escludenti nei confronti dei concorrenti, dall'altro accentuando i legami con i clienti finali di modo da non compromettere il proprio posizionamento sul mercato.

In secondo luogo, l'Autorità rileva che, da un punto di vista *antitrust*, i procedimenti di omologazione da parte dall'operatore in monopolio legale e in posizione dominante in tutta la filiera della gamma dei servizi postali offerti incentivano comportamenti abusivi della concorrenza e rischiano di creare un quadro concorrenziale fortemente distorto. In questa prospettiva, sarebbe, pertanto auspicabile che, come accade in altri settori regolati, la gestione delle procedure di standardizzazione e omologazione sia più correttamente demandata al soggetto regolatore, che opera in posizione di terzietà e neutralità rispetto a tutti gli operatori sul mercato.

In terzo luogo, l'Autorità osserva che, nella misura in cui l'applicabilità delle tariffe di posta massiva è funzione del rispetto delle suddette Condizioni tecnico Attuative definite da Poste solo in una fase successiva all'emanazione del decreto tariffario, la dovuta corrispondenza tra i costi di utilizzo della rete postale e le suddette tariffe non appare sufficientemente verificabile.

In un contesto in cui l'accesso alla tariffa di posta massiva è essenziale alle imprese concorrenti della stessa Poste Italiane al fine di potere offrire sul mercato servizi a condizioni competitive, tale verificabilità appare necessaria al fine

⁵ [Cfr. *Relazione Corte dei Conti del 15 dicembre 2006.*]

⁶ [Cfr. *AS350, cit.*, nella quale l'Autorità ha osservato che, in base ai dati forniti da Poste, "la tariffa media ponderata per gli invii omologati fino a 20 gr., scaglione di peso in cui rientra la maggioranza della PEI, è di 0,45€. Tale valore corrisponde, in base alla Manovra del dicembre 2003, all'importo della tariffa attualmente prevista per il recapito della posta ordinaria, mentre gli operatori ammessi al regime PEI in virtù del DM 18 febbraio 1999 attualmente beneficiano di una tariffa più favorevole pari a 0,37€. Anche esaminando la scomposizione della tariffa per le tre possibili tipologie di destinazione (area metropolitana, capoluoghi di provincia ed area extraurbana), dalle analisi effettuate risulta che, nonostante l'applicazione di una tariffa inferiore per il recapito nelle aree metropolitane, si registrerà un aumento dei prezzi nelle altre aree che rappresentano una percentuale maggioritaria (fra il 75% e l'85% dei volumi complessivi) dell'attuale posta elettronica ibrida compresa entro i 20 gr."]

⁷ [Cfr. *Comunicato stampa di Poste del 26 marzo 2007, disponibile sul sito internet della stessa società.*]

⁸ [In merito, la Corte dei Conti ha rilevato come soltanto nel 2005 è stata per la prima volta raggiunto tale obiettivo e come vi siano ancora ampi spazi di miglioramento. Anche la Commissione europea ha rilevato come in capo agli operatori storici vi sia ampio margine per ridurre i costi e assicurare una gestione interna efficiente. Documento della Commissione COM(2006) 596 def. cit]

di garantire che, nel rispetto del principio concorrenziale di orientamento ai costi, previsto sia nelle direttive comunitarie sulla liberalizzazione del settore postale che nella normativa nazionale, gli oneri del processo di efficientamento di Poste, processo di per sé più che auspicato da parte della scrivente Autorità, non vengano indebitamente ribaltati sugli operatori.

Se così fosse, infatti, questi ultimi si troverebbero a dover conformare il proprio processo produttivo alle caratteristiche tecniche richieste da Poste senza ricevere un adeguato ritorno economico, il che appare contrario alle finalità del processo di liberalizzazione.

In conclusione, in base alle considerazioni più sopra esposte, la scrivente Autorità auspica che il Ministero delle Comunicazioni, in qualità di Autorità di Regolamentazione del settore postale, da un lato ponga in essere le necessarie verifiche in relazione all'effettiva compatibilità con i principi concorrenziali delle tariffe massime attualmente previste dal decreto del 12 maggio 2006, dall'altro individui correttivi alla regolamentazione vigente in modo da eliminare le evidenziate incoerenze di queste con il perseguimento di un assetto maggiormente competitivo del settore, in particolare garantendo un quadro di regole certe e non discriminatorie che creino i necessari incentivi negli operatori in vista della auspicata e non procrastinabile scadenza per la liberalizzazione del settore postale.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà