

C12333 - POSTE ITALIANE/NEXIVE GROUP

Provvedimento n. 28497

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 dicembre 2020;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 75 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni con legge 13 ottobre 2020, n. 126;

VISTA la comunicazione della società Poste Italiane S.p.A., pervenuta in data 16 novembre 2020 e integrata il 4 dicembre 2020;

VISTA la documentazione acquisita;

SENTITO il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, pervenuto in data 18 dicembre 2020;

SENTITO il parere del Ministero per lo Sviluppo Economico, pervenuto in data 21 dicembre 2020;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Poste Italiane S.p.A. (di seguito anche "Poste Italiane" o "Poste" o "PI") è la società, quotata in Borsa, a capo dell'omonimo Gruppo, attivo, oltre che nel settore postale, anche in numerosi altri ambiti, tra i quali quello dei servizi finanziari e assicurativi. Poste Italiane è il fornitore del servizio postale universale (di seguito anche SU). Il fatturato realizzato dal Gruppo Poste Italiane nel 2019 (dati bilancio consolidato) è stato pari a circa 11 miliardi di euro.

2. Nexive Group S.r.l. (di seguito anche "Nexive Group" o "Nexive"), società controllata all'80% dalla società Mutares Holding-32 GmbH e al 20% da PostNL European Mail Networks Holding B.V, controllata da PostNL N.V., è attiva nel settore dei servizi di recapito postale, stampa, digitali, di recapito pacchi e corriere espresso. In particolare, Nexive Group e le relative controllate offrono servizi postali (accettazione, trasporto, smistamento e recapito di pacchi ed invii di corrispondenza) e servizi propedeutici e/o accessori (ad esempio, stampa e imbustamento della corrispondenza, rendicontazione elettronica, gestione ed archiviazione di documenti, ecc.). Il fatturato realizzato da Nexive Group nel 2019 (dati stimati da Poste Italiane) risulta essere pari a circa [100-504]* milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. In data 16 novembre 2020 Poste Italiane ha comunicato l'operazione di acquisizione del controllo esclusivo di Nexive Group, ai sensi dell'articolo 75 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni con legge 13 ottobre 2020, n. 126¹.

4. Con l'operazione in esame Poste Italiane acquisirà l'intero capitale sociale della società Nexive Group, titolare del 100% di due società (Nexive Servizi S.r.l. e Nexive Network S.r.l.) alle quali è stato trasferito il *business* italiano del Gruppo Nexive relativo ai servizi di recapito postale, stampa, digitali, recapito pacchi e corriere espresso (c.d. "Business Nexive").

5. Nello specifico, il 10 marzo 2020 è stata costituita la holding Nexive Group, partecipata all'80% dalla società Mutares Holding-32 GmbH e al 20% da PostNL European Mail Networks Holding B.V., una società veicolo controllata da PostNL N.V.

6. In data 12 maggio 2020 è stata costituita la Nexive Network S.r.l. (interamente posseduta da Nexive Group), alla quale il 1° luglio 2020 Nexive S.p.A. ha trasferito il ramo d'azienda relativo ai servizi di recapito postale, stampa, digitali, compresa la partecipazione in Nexive S.c.a.r.l. Sempre il 12 maggio 2020 è stata costituita la società Nexive Servizi S.r.l. (anch'essa interamente posseduta da Nexive Group), alla quale il 1° luglio 2020 Nexive Service S.r.l. e

* [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

¹ [L'art. 75, commi 1, 2 e 3, del DL 104/2020 così recita:

"1. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 2 e 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le operazioni di concentrazione, non disciplinate dal Reg. n. 139/2004, riguardanti imprese operanti in mercati caratterizzati dalla presenza di servizi ad alta intensità di manodopera (...), ovvero di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del TFUE, che abbiano registrato perdite di bilancio negli ultimi tre esercizi e che, anche a causa degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, potrebbero cessare le loro attività, rispondono a rilevanti interessi generali dell'economia nazionale e, pertanto, si intendono autorizzate in deroga alle procedure previste dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, fermo restando quanto previsto dal comma 2.

2. Le imprese di cui al comma 1 devono preventivamente comunicare le operazioni di concentrazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, unitamente alla proposta di misure comportamentali idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione. L'Autorità, con propria deliberazione adottata entro trenta giorni dalla comunicazione, sentito il parere del Ministero dello sviluppo economico e dell'Autorità di regolamentazione del settore, prescrive le suddette misure con le modificazioni e integrazioni ritenute necessarie a tutela della concorrenza e dell'utenza, tenuto anche conto della sostenibilità complessiva dell'operazione. In caso di inottemperanza si applicano le sanzioni di cui all'articolo 19 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

3. Il presente articolo si applica alle operazioni di concentrazione comunicate entro la data del 31 dicembre 2020".]

Nexive Commerce S.r.l. hanno trasferito i propri rami d'azienda relativi ai servizi resi a favore del gruppo e ai servizi di recapito pacchi e corriere espresso.

7. In data 15 novembre 2020 PostNL EMH, Mutares e Poste Italiane hanno stipulato un *Heads of Agreement* avente ad oggetto i principali termini e condizioni dell'operazione.

8. Il *closing* dell'operazione è previsto entro il 31 dicembre 2020.

III. L'ATTIVITÀ SVOLTA

9. Il 23 ottobre 2020, in data antecedente alla formale comunicazione dell'operazione di concentrazione in esame, PI ha trasmesso all'Autorità una comunicazione avente ad oggetto la pre-notifica dell'operazione, contenente una prima proposta di misure comportamentali ex articolo 75, comma 2, del d.l. 104/2020. Sulla base di tale documentazione, PI è stata sentita in audizione in data 28, 29 ottobre e 2 novembre 2020, e ha fatto pervenire due ulteriori versioni preliminari del Formulario, rispettivamente, in data 2 e 6 novembre 2020.

A completamento di tale fase di pre-notifica, PI è stata nuovamente sentita in audizione in data 9 novembre 2020 e, insieme ai rappresentanti di Mutares Holding-32 GmbH e PostNL N.V., in data 13 novembre 2020. La Parte ha inviato contestualmente un'ulteriore versione preliminare del Formulario contenente informazioni integrative, ivi inclusa una proposta di misure comportamentali aggiuntive.

10. Infine, l'operazione di concentrazione in esame è stata formalmente notificata in data 16 novembre 2020.

11. Nel limitato periodo di tempo previsto dall'articolo 75 del d.l. 104/2020, al fine di verificare l'impatto dell'operazione e la possibile efficacia delle misure comportamentali proposte da PI, sono state sentite in audizione la società Fulmine S.p.A. (di seguito anche "Fulmine") e l'associazione ASSOPOSTALE, che hanno anche fatto pervenire delle osservazioni aggiuntive, nonché la CONSIP S.p.A. (di seguito anche "Consip")². Inoltre, in risposta alla pubblicazione dell'avviso dell'operazione sul sito *internet* dell'Autorità, sono pervenuti i commenti di Enel S.p.A. (di seguito anche "Enel"), A2A S.p.A. (di seguito anche "A2A") e Xplor Italia (di seguito anche "Xplor")³.

12. In data 23 novembre, 2, 3, 4 e 21 dicembre 2020 è stata sentita in audizione Poste Italiane, la quale ha presentato una memoria integrativa in data 4 dicembre 2020.

13. In data 23 novembre e 1° dicembre 2020, in vista della richiesta di parere prevista dall'articolo 75, comma 2, del d.l. 104/2020, è stata trasmessa ad AGCom, in via preliminare e ai sensi del Protocollo d'intesa Agcm-AGCom del 22 maggio 2013, parte della documentazione agli atti.

14. In data 4 dicembre 2020, è stata inviata la richiesta di parere, corredata della documentazione completa agli atti, al Ministero dello Sviluppo Economico (anche "MISE") e all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (anche "AGCom") in merito all'operazione di concentrazione in esame e alle misure proposte.

15. Infine, in data 18 e 21 dicembre 2020 sono pervenuti i pareri, rispettivamente, di AGCom e del MISE.

IV. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE. APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 75 DEL D.L. 104/2020

16. Secondo le informazioni fornite da PI, l'operazione rientra nel campo di applicazione dell'articolo 75 del d.l. 104/2020 in quanto risultano soddisfatte le condizioni ivi previste. In particolare:

a) L'operazione non è disciplinata dal Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio del 20 gennaio 2004

17. L'operazione non è disciplinata dal Regolamento CE n. 139/04 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese in quanto, in base ai dati forniti dalla Parte, non sembra avere dimensione comunitaria.

18. Come è noto, in base all'articolo 1 del citato Regolamento una concentrazione è di dimensione comunitaria (e deve essere comunicata alla Commissione europea) quando:

a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 5 miliardi di euro e

b) il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 250 milioni di euro;

salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro⁴.

² [Le audizioni si sono tenute, rispettivamente, in data 19 novembre 2020 (ASSOPOSTALE), 20 novembre 2020 (Fulmine) e 24 novembre 2020 (Consip). Fulmine e ASSOPOSTALE hanno fatto pervenire delle osservazioni aggiuntive rispettivamente in data 24 novembre, successivamente integrate in data 2 dicembre 2020, e in data 25 novembre 2020.]

³ [Le osservazioni sono pervenute, rispettivamente, in data 24 novembre 2020 (Enel e A2A) e in data 27 novembre 2020 (Xplor).]

⁴ [Inoltre, una concentrazione che non supera le soglie anzidette è comunque di dimensione comunitaria quando:

a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 2,5 miliardi di euro;

b) in ciascuno di almeno tre Stati membri, il fatturato totale realizzato dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di euro;

c) in ciascuno di almeno tre degli Stati membri di cui alla lettera b), il fatturato totale realizzato individualmente da almeno due delle imprese interessate è superiore a 25 milioni di euro e

d) il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di EUR;

19. Nel caso di specie, pur avendo Poste Italiane realizzato nel 2019 un fatturato superiore alla prima soglia di cui alla lettera a), il fatturato realizzato dalle società confluite nella *target* risulta inferiore alla soglia dei 250 milioni di euro, di cui alla lettera b). Infatti, secondo le informazioni fornite da PI, il fatturato imputabile al *Business Nexive* nel 2019 – che corrisponde sostanzialmente a tutte le attività svolte da Nexive Group – è stimato pari circa a [100-504] milioni di euro.

20. PI ha inoltre comunicato che entrambe le parti hanno realizzato i propri fatturati prevalentemente in Italia.

b) L'operazione riguarda imprese operanti in mercati caratterizzati dalla presenza di servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall'articolo 50 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ovvero di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

21. PI ritiene che siano soddisfatti entrambi i criteri in esame in quanto:

- le imprese operano in mercati caratterizzati dalla presenza di servizi ad alta intensità di manodopera, vale a dire servizi nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto⁵. Secondo le informazioni fornite nel Formulario, i costi totali di Poste Italiane sono pari a circa [omissis] miliardi di euro, mentre il costo del lavoro risulta pari a circa [omissis] miliardi, con una incidenza quindi di circa il [60-70%] ([omissis]); nonostante non siano state fornite informazioni sul costo della manodopera di Nexive, può ritenersi che i dati di PI rappresentino una attendibile *proxy* dell'incidenza del costo della manodopera sui costi complessivi del settore, considerata la sua presenza significativa in tutti i mercati postali;

- il servizio postale universale è riconosciuto come servizio di interesse economico generale ("SIEG") dal Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261, il decreto del Ministro delle Comunicazioni 17 aprile 2000, la deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica del 29 settembre 2003, n. 77 recante "*Linee guida per la regolazione del settore postale*" e il Contratto di programma tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Poste Italiane. Inoltre, il regime di compensazione è stato oggetto di autorizzazione da parte della Commissione europea⁶ che, in tale sede, ha dichiarato che gli aiuti sono compatibili con il diritto dell'UE in quanto necessari per la gestione di un SIEG. Nexive Group opera anch'essa nel settore dei servizi postali e, pertanto, entrambe le parti della concentrazione operano in un mercato che risulta caratterizzato da un SIEG.

22. Su tale ultimo punto, vale osservare che i servizi postali sono definiti come servizi di interesse economico generale anche dalla Direttiva n. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008 ("*Terza Direttiva Servizi Postali*")⁷ e dalla Posizione Comune (CE) n. 19/2007 adottata dal Consiglio UE l'8 novembre 2007 in vista dell'adozione della medesima direttiva⁸.

c) L'operazione riguarda imprese che hanno registrato perdite di bilancio negli ultimi tre esercizi e che, anche a causa degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, potrebbero cessare la loro attività

23. Secondo le informazioni fornite da PI, tre delle società i cui asset sono confluiti nella *target* hanno registrato perdite negli ultimi tre esercizi (relativi agli anni 2017, 2018 e 2019), come indicato nella seguente Tabella 1.

Tabella 1 – Perdite di Nexive negli ultimi 3 esercizi

salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro.]

⁵ [L'art. 50 del d.lgs. 50/2016 così recita:

"Art. 50 Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi

1. Per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto".]

⁶ [Cfr. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/260727/260727_1728218_144_2.pdf.]

⁷ [Al Considerando (8) della Terza Direttiva Servizi Postali, si legge che "Nelle conclusioni relative alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005 ha ribadito l'importanza di completare il mercato interno come strumento per stimolare la crescita e creare nuovi e migliori posti di lavoro e il ruolo importante che servizi d'interesse economico generale efficaci svolgono in un'economia dinamica e competitiva. Queste conclusioni restano applicabili ai servizi postali, come strumento essenziale della comunicazione, del commercio e della coesione sociale e territoriale" (enfasi aggiunte).

Cfr. altresì i considerando (3) e (4): "(3) L'articolo 16 del trattato [oggi, art. 14 TFUE] mette in rilievo l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione europea, nonché il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale. Esso afferma che si dovrebbe provvedere affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti. (4) Il ruolo positivo svolto dai servizi di interesse economico generale è stato sottolineato dallo Speciale Eurobarometro n. 219 dell'ottobre 2005, dove si indica che i servizi postali costituiscono il servizio di interesse economico generale più apprezzato dagli utenti nell'UE, con il 77 % di pareri positivi delle persone intervistate.".]

⁸ [Cfr.: "[I]a posizione comune conferma gli obiettivi supremi e la logica della politica comunitaria nel settore postale e sottolinea il positivo ruolo che i servizi postali svolgono in quanto servizi di interesse economico generale, nonché il loro contributo agli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale nell'UE. Essa chiarisce principalmente il campo di applicazione della direttiva in relazione alla fornitura del servizio universale e considera il finanziamento di tale servizio a condizioni che ne garantiscano la fornitura permanente l'obiettivo cardine della riforma postale. Questo riconoscimento è sancito nel testo e può fungere da principio guida per l'attuazione della direttiva di modifica" (pag. 17).]

Risultato esercizio € mln	Nexive Services S.r.l.	Nexive S.p.A.	Nexive Commerce S.r.l.	Nexive S.c.a.r.l. ⁹
2019	(45,8)	(39,3)	(16,4)	-
2018	(32,3)	(27,8)	(13,5)	-
2017	(2,4)	(5,5)	(5,7)	-

24. Nel Formulario sono stati forniti anche i dati relativi alle perdite registrate da Poste Italiane negli ultimi tre esercizi, riferite al comparto postale inclusivo dei pacchi. Non si ritiene tuttavia che tale dato sia necessario per l'applicabilità dell'articolo 75 del d.l. 104/2020, posto che la norma sembra volta a salvaguardare le operazioni di acquisizione di imprese in perdita e che, in ragione di tali perdite, potrebbero cessare la propria attività; sarebbe dunque incoerente con la *ratio* della disposizione richiedere che tale requisito sia previsto anche per le società acquirenti.

25. Secondo la Parte notificante, inoltre, le perdite registrate dalle società Nexive negli ultimi anni sarebbero di una consistenza e costanza tali da portare alla cessazione dell'attività.

26. A tale riguardo, PI aggiunge che l'operazione potrebbe essere qualificata anche come *rescue merger*, in considerazione dello stato di crisi della *target*, ed apprezzata ai sensi della cd. *failing firm defence*. Nello specifico:

- la cessione dell'azienda risulterebbe l'unica soluzione per garantire la continuità della società;
- non risulta che vi siano soggetti diversi da PI intenzionati ad acquisire la *target*;
- in assenza dell'operazione, i beni produttivi di Nexive Group uscirebbero definitivamente dal mercato in ragione della insostenibilità, da un punto di vista economico-finanziario, di un ulteriore periodo di perdite. In particolare, secondo PI, in assenza dell'operazione, "la contrazione dei volumi postali, unitamente alla forte pressione concorrenziale esercitata dagli invii digitali, rendono improbabile la possibilità di ottenere una sostenibilità economica per i fornitori alternativi, oltre a rendere ancora più gravoso il servizio universale. Basti pensare che, sulla base delle informazioni pubblicamente disponibili, tra il 2015 e il 2017 le vendite di Nexive sono calate del 16,7% e la sua redditività (utile netto) è continuamente calata dal 2013, passando in negativo dal 2016".

27. Con particolare riferimento al requisito della possibile cessazione dell'attività della *target* "anche a causa degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria" (come previsto dall'articolo 75 del d.l. 104/2020), la Parte ha successivamente affermato che, secondo la norma, tale cessazione è possibile anche, ma non solo, a causa degli effetti dell'emergenza sanitaria. Secondo PI, la situazione obiettiva di difficoltà finanziaria in cui versa l'impresa *target*, che si è manifestata in perdite progressivamente crescenti nell'ultimo triennio registrate nei bilanci di esercizio, consente di soddisfare il requisito in esame.

28. In conclusione, le consistenti perdite di esercizio delle società oggetto di cessione, unitamente alla contrazione dei relativi ricavi, fanno propendere per la sussistenza anche di tale ultimo requisito.

V. LE ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'OPERAZIONE

29. In via preliminare, come già anticipato, si rappresenta che in mancanza di poteri istruttori e stante la tempistica prevista dal richiamato articolo 75, non è stato possibile effettuare un'attività di analisi e verifica approfondita delle informazioni fornite dalla Parte in merito alle caratteristiche delle attività e dei servizi interessati dall'operazione, nonché alla loro stessa ripartizione.

30. L'operazione in esame, secondo quanto comunicato da Poste Italiane nel Formulario, interessa una pluralità di attività ricomprese nel settore dei servizi postali. In particolare, si tratta delle seguenti attività: **1)** servizi di corrispondenza ordinaria per i grandi utenti *business* (invii multipli) destinati ai clienti intermedi; **2)** servizi di corrispondenza ordinaria per grandi utenti *business* (invii multipli e servizi di posta certificata) destinati ai clienti finali; **3)** servizi di corrispondenza ordinaria per utenti *business* con volumi di invii medio-bassi destinati ai clienti finali; **4)** posta raccomandata; **5)** pubblicità diretta per corrispondenza (c.d. *direct marketing*); **6)** spedizione e trasporto ordinario di merci su strada per conto terzi (consegna pacchi *deferred*); **7)** spedizione e trasporto espresso (consegna pacchi espressa); **8)** servizio di notifica a mezzo posta, messo o ufficiale giudiziario degli atti giudiziari e degli atti della Pubblica Amministrazione; **9)** servizi di intermediazione per la posta massiva (*mass printing*)¹⁰.

⁹ [Il risultato netto di Nexive S.c.a.r.l. è sempre nullo in quanto vengono previsti meccanismi di ribaltamento costi infragruppo con lo scopo di azzerare il risultato netto della società consortile.]

¹⁰ [In relazione alle attività rientranti nei c.d. invii multipli, si ricorda che da ultimo nel provvedimento A493 - Poste Italiane/Prezzi recapito (prov. n. 26900 del 13 dicembre 2017), l'Autorità aveva definito il mercato intermedio dei servizi di corrispondenza ordinaria per i grandi utenti *business* (invii multipli), il mercato finale dei servizi di corrispondenza ordinaria per grandi utenti *business* (invii multipli e servizi di posta certificata) e il mercato finale dei servizi di corrispondenza ordinaria per utenti *business* con volumi di invii medio-bassi. PI ha contestato la definizione di tali mercati rilevanti, non ritenendo condivisibile "la ricostruzione dei mercati, tra l'altro, in relazione: (i) alla non riconducibilità dei prodotti Posta Massiva e Posta Time ad un medesimo mercato rilevante, trattandosi di prodotti con caratteristiche obiettivamente diverse; (ii) alla insussistenza di un distinto mercato intermedio degli invii multipli di corrispondenza; (iii) all'esigenza di aggiornare la definizione dei mercati per tenere conto del fenomeno della c.d. e-substitution e della conseguente evoluzione - o meglio - rivoluzione - che il settore postale ha registrato negli ultimi anni". Più in generale, senza tuttavia

I servizi postali in Italia: una breve sintesi del contesto di mercato

31. Il settore postale italiano, a differenza degli altri paesi europei, si caratterizza per la presenza di un numero elevato di operatori abilitati, superiore a 3.000, per lo più attivi, di fatto, nell'ambito del trasporto e consegna dei pacchi. Al riguardo, rileva tuttavia osservare come il numero di operatori postali strutturati sul territorio nazionale attivi nell'intera catena di produzione sia molto più contenuto¹¹. Per quanto concerne le attività di corrispondenza, in Italia si è affermato principalmente un modello di concorrenza infrastrutturale, per cui i principali operatori alternativi si sono dotati di una rete proprietaria di recapito, fra cui figurano, di fatto, solo due reti di dimensione sovra-regionale o comunque nazionale, riconducibili agli operatori Nexive e Fulmine¹². Altri operatori sono attivi su aree geografiche di carattere locale, a livello regionale o provinciale. Tutti gli operatori alternativi, non arrivando in ogni caso a coprire l'intero territorio nazionale, ricorrono alla rete di Poste Italiane, l'unico operatore che, anche per ragioni storiche, possiede una rete capillare a copertura nazionale.

32. Nel 2019, il settore dei servizi postali in Italia ha fatturato complessivamente 7,1 miliardi di euro, con un aumento del 3,6% rispetto all'anno precedente. Tali cifre devono essere lette alla luce di due fenomeni che negli ultimi anni hanno contraddistinto il settore postale a livello mondiale: l'*e-commerce* e l'*e-substitution*. Infatti, si è assistito a un calo sensibile dei volumi degli invii di corrispondenza "tradizionale" a fronte di una crescita sostenuta e costante dei servizi di consegna dei pacchi (per lo più derivanti dall'aumento del ricorso al commercio elettronico), due tendenze di carattere ormai strutturale determinate dalla trasformazione digitale che ha interessato quasi tutti i settori dell'economia.

33. Al netto dell'andamento e delle recenti dinamiche che caratterizzano il settore, PI, come si potrà osservare dal posizionamento nelle varie attività interessate dall'operazione, resta saldamente l'operatore primario nell'offerta dei servizi postali considerata nel suo insieme. All'esito dell'operazione, la sua posizione di mercato risulterà dunque ulteriormente consolidata, assumendo, nel suo complesso, contorni di natura sostanzialmente monopolistica.

Servizi di corrispondenza ordinaria per utenti business

34. Le attività dei servizi di corrispondenza ordinaria per i grandi utenti *business* (invii multipli) destinati ai clienti intermedi ricomprendono le attività postali (raccolta/accettazione, smistamento, trasporto e distribuzione) fornite da un operatore che dispone di una sua rete di recapito ad altri operatori postali o a consolidatori/intermediari, i quali utilizzano tale *input* per fornire il servizio di recapito ai loro clienti finali. Dal punto di vista geografico, tali servizi sono offerti su tutto il territorio italiano.

35. In merito all'offerta di questi servizi, PI è il primario operatore, con una quota per il 2019 stimata dalla stessa Parte tra il [75-80]% e l'[80-85]% in volume e tra l'[80-85]% e il [85-90]% in valore. Ancora, PI stima che la quota di Nexive nel 2019 sia compresa tra il [10-15]% e il [15-20]% in volume e tra il [5-10]% e il [10-15]% in valore¹³.

36. I servizi di corrispondenza ordinaria per grandi utenti *business* (invii multipli e servizi di posta certificata) destinati ai clienti finali comprendono le attività postali (raccolta/accettazione, smistamento, trasporto e distribuzione) fornite da un operatore postale ai clienti finali di tipo *business* (ad esempio, banche, assicurazioni, *utilities*)¹⁴ che hanno esigenze di invio di grandi volumi di corrispondenza ai rispettivi clienti, corrispondenza che non necessita di un'accettazione espressa da parte del destinatario. Dal punto di vista geografico, l'attività di tali servizi è offerta su scala nazionale.

37. Con riferimento all'attività di corrispondenza ordinaria per grandi utenti *business*, PI stima che la propria quota nel 2019 oscilli tra il [60-65]% e il [70-75]% in volume e tra il [70-75]% e il [75-80]% in valore; parimenti, PI stima che la quota della *target* oscilli tra il [15-20]% e il [20-25]% in volume e tra il [15-20]% e il [20-25]% in valore¹⁵.

38. I servizi di corrispondenza ordinaria per utenti *business* con volumi di invii medio-bassi si discostano dagli invii per grandi utenti sia in termini di condizioni tecniche di pre-lavorazioni e quantitativi minimi di accesso al servizio, sia in termini di prezzi¹⁶. Anche in questo caso l'attività di tali servizi è offerta su scala nazionale.

fornire ulteriori argomentazioni a supporto, nel Formulario PI fa presente di non condividere la definizione dei mercati rilevanti adottata dall'Autorità nella sua prassi relativa al settore postale.]

¹¹ *[Si fa presente che solo una percentuale dei titoli abilitativi prossima al 2% fa capo a S.p.A., mentre una percentuale superiore al 40% fa capo a imprese individuali e circa il 30% a S.r.l., a denotare come il mercato sia estremamente frammentato e i soggetti di minori dimensioni operino essenzialmente a livello locale, aggregandosi tra loro al fine di aumentare la copertura territoriale dei servizi offerti.]*

¹² *[In relazione a Citypost, che talvolta viene incluso fra gli operatori end-to-end dotati di una rete nazionale, rileva quanto l'Autorità ha già affermato nel provvedimento con il quale è stato chiuso il citato procedimento A493: "49. In aggiunta alle reti end-to-end di Nexive e Fulmine, esistono sul territorio nazionale anche altre reti postali organizzate in franchising. Tali reti hanno tuttavia per lo più natura locale e coprono aree geografiche circoscritte.".]*

¹³ *[PI ha fornito una stima delle proprie quote, prendendo in considerazione i prodotti Posta Massiva, Posta Time, Contest e Billing. La quota attribuita a Nexive si basa su assunzioni e stime elaborate internamente da PI.]*

¹⁴ *[La tipologia di invii riguarda principalmente estratti conti e documenti di trasparenza nel caso di banche, informative sulle polizze e avvisi di scadenza nel caso delle assicurazioni, bollette e fatture nel caso delle utilities.]*

¹⁵ *[Il posizionamento di PI deriva da stime interne della società e tiene in considerazione i volumi e i ricavi dei prodotti Posta Massiva, Posta Time, Contest e Billing; il posizionamento di Nexive è stimato su ipotesi ed elaborazioni interne della stessa PI.]*

¹⁶ *[Cfr. sul punto il caso A493.]*

39. La Parte, non disponendo di informazioni puntuali, ha stimato che nel 2019 la posizione di PI nell'offerta di servizi di corrispondenza ordinaria per utenti *business* con volumi di invii medio-bassi sia compresa tra il [70-75]% e l'[80-85]% in volume, e tra il l'[80-85]% e l'[85-90]% in valore; il posizionamento di Nexive è stato invece stimato tra il [10-15]% e il [15-20]% in volume e tra il [5-10]% e il [10-15]% in valore.

40. Sulla base di quanto comunicato dalla Parte, nelle attività concernenti i c.d. invii multipli, come illustrato anche dalla Tabella 2 che segue, all'esito dell'operazione PI consoliderà ulteriormente il suo primario posizionamento di mercato, con una quota superiore in media al 90% in volume e al 95% in valore.

Tabella 2 – Attività di corrispondenza ordinaria per utenti *business*, posizionamento di mercato

Corrispondenza ordinaria grandi utenti <i>business</i> - clienti intermedi			
	PI	Nexive	Post merger*
Quote in valore	[80-85]-[85-90]%	[5-10]-[10-15]%	[95-100]%
Quote in volume	[75-80]-[80-85]%	[10-15]-[15-20]%	[95-100]%
Corrispondenza ordinaria grandi utenti <i>business</i> - clienti finali			
	PI	Nexive	Post merger*
Quote in valore	[70-75]-[75-80]%	[15-20]-[20-25]%	[90-95]%
Quote in volume	[60-65]-[70-75]%	[15-20]-[20-25]%	[90-95]%
Corrispondenza ordinaria utenti <i>business</i> - clienti finali			
	PI	Nexive	Post merger*
Quote in valore	[80-85]-[85-90]%	[5-10]-[10-15]%	[95-100]%
Quote in volume	[70-75]-[80-85]%	[10-15]-[15-20]%	[90-95]%

*Valore calcolato sulla base del valore medio dell'intervallo di stime fornite da PI.

Tale scenario appare particolarmente pregiudizievole della concorrenza nella misura in cui le attività concernenti gli invii multipli rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza e rispetto alle quali si è registrato negli ultimi anni un aumento della pressione competitiva, rappresentando di fatto uno degli ambiti di attività fondamentali per gli operatori alternativi.

Servizi di posta raccomandata

41. Per quanto concerne la posta raccomandata, la Parte sottolinea che negli ultimi anni le reti postali avrebbero subito profonde trasformazioni, volte ad aumentarne l'efficienza, attraverso l'introduzione di innovazioni tecnologiche e l'utilizzo di soluzioni per il recapito congiunto di pacchi e lettere – soluzioni che, riferisce PI, sono state adottate anche dai principali operatori concorrenti. Ad ogni modo, PI ha mantenuto la sua posizione primaria nell'offerta dei servizi di raccomandata, posizione che risulterà consolidata per effetto dell'acquisizione del secondo operatore concorrente, come di seguito evidenziato.

42. Quanto, appunto, al posizionamento di mercato nell'attività di posta raccomandata, PI stima che nel 2019 la propria quota sia compresa tra il [75-80]% e l'[80-85]% in volume e tra l'[85-90]% e il [90-95]% in valore; la quota di Nexive viene stimata tra il [5-10]% e il [10-15]% in volume e tra il [1-5]% e il [5-10]% in valore. A valle dell'operazione, la quota di PI sarà pari circa il [90-95]% in volume e a circa il [95-100]% in valore¹⁷.

Attività di pubblicità diretta per corrispondenza

43. In merito alla pubblicità diretta per corrispondenza, che si caratterizza in particolare per l'utilizzo di mezzi e processi di lavorazioni specifici, PI offre la gamma di servizi *Posta Target*, che consentono una maggiore adattabilità alle esigenze dei clienti rispetto ai più tradizionali servizi di posta indescritta¹⁸. Anche alcuni concorrenti offrono una gamma di servizi analoga.

¹⁷ [La quota è stata calcolata sulla base del valore medio dell'intervallo delle stime fornite dalla Parte.]

¹⁸ [In merito a tale attività, la Parte precisa che dal 2012 essa non rientra più nel Servizio Universale e che risulta essere meno diffusa rispetto ad altri paesi europei, in quanto le aziende italiane prediligono altri canali di comunicazione per veicolare i propri messaggi pubblicitari, come ad esempio la televisione. I servizi in esame, secondo quanto riferito da PI, si caratterizzano inoltre per l'utilizzo di mezzi e processi di lavorazioni specifici, sia ad esempio in fase di smistamento, sia di preparazione, come il rivestimento in cellophane per cataloghi o magazine.]

44. PI stima che nel 2019 la sua posizione nell'attività di pubblicità diretta per corrispondenza oscilla tra il [90-95]% e il [95-100]% in volume e tra il [90-95]% e il [95-100]% in valore, mentre il posizionamento di Nexive sia compreso tra il [1-5]% e il [1-5]% sia in volume che in valore. Pertanto, all'esito dell'operazione, anche in questo ambito PI si consoliderà quale primo operatore con una quota pari a circa al [95-100]% in volume e a circa il [95-100]% in valore¹⁹.

Attività di trasporto e consegna pacchi

45. Per quanto riguarda il trasporto e la consegna dei pacchi, l'operazione, secondo quanto affermato da PI, interessa l'attività di spedizione e trasporto ordinario di merci su strada per conto terzi (c.d. consegna pacchi *deferred*) e l'attività di spedizione e trasporto espresso (c.d. consegna pacchi espressa)²⁰. La ripartizione delle attività di trasporto e consegna pacchi è stata condotta dalla Parte sulla base delle informazioni AGCom²¹.

46. Il servizio di spedizione e trasporto ordinario di merci su strada per conto terzi costituisce tradizionalmente un'attività distinta dal trasporto espresso, che viene effettuato con i modi più idonei a garantire un tempo di consegna prefissato dal cliente, nonché dal trasporto aereo, marittimo, ferroviario, in considerazione della particolare flessibilità e capillarità offerta dal trasporto su strada rispetto alle altre modalità di trasporto merci. In particolare, secondo quanto indicato da PI, ai fini della presente operazione assume rilievo il servizio di spedizione e trasporto su strada per le consegne *deferred* (oltre le 48 ore)²². L'attività è svolta su base nazionale.

47. In riferimento alle consegne di pacchi *deferred*, sulla base delle informazioni fornite dalla Parte e relative al 2018, il posizionamento di PI è pari al 27% in volume e al 3% in valore, mentre Nexive detiene una quota pari al 3% in volume e al 2% in valore (dati AGCom²³). All'esito dell'operazione, l'entità *post-merger* verrebbe quindi a detenere una quota pari al 30% in volume e al 33% in valore.

48. Sulla base delle informazioni fornite da PI, il principale operatore nelle consegne di pacchi *deferred* risulta Amazon, con quote rispettivamente pari al 59% in volume e al 54% in valore²⁴.

49. L'attività di spedizione e trasporto espresso si caratterizza per la rapidità delle consegne, che vengono effettuate in tempi brevi e prefissati dal cliente (24-48 ore) che, per ottenere tale servizio, è disposto a sostenere un prezzo più elevato rispetto al trasporto tradizionale. Secondo le informazioni rese da PI, tale attività è caratterizzata da un crescente ampliamento dei servizi offerti, con conseguente miglioramento della qualità e del livello di personalizzazione del servizio rispetto alle esigenze della domanda²⁵. Analogamente alla consegna di pacchi *deferred*, l'attività di consegne espresse viene offerta su base nazionale.

50. Quanto al posizionamento delle Parti nell'attività di spedizione e trasporto espresso, sulla base delle informazioni fornite, PI risulta detenere una quota pari al 23% in volume e al 15% in valore (dati AGCom del 2018 forniti da PI²⁶), Nexive una quota di circa [inferiore a 2%] in volume e non superiore all'1% in valore (stime interne di PI). All'esito dell'operazione, PI incrementerà dunque in maniera marginale il proprio posizionamento.

51. Nella consegna di pacchi espressa sono presenti operatori qualificati, quali BRT (quota del 24% in volume e 23% in valore), GLS (quota del 17% in volume e 35% in valore) e Amazon (17% in volume e 10% in valore) (dati AGCom del 2018 forniti da PI²⁷).

Servizi di notifica a mezzo posta

52. L'ambito della notifica degli atti giudiziari e della PA è stato recentemente liberalizzato, essendo venuta meno la riserva che, ai sensi di legge, affidava a PI tale servizio in esclusiva²⁸: ad oggi, pur con noti ritardi e difficoltà²⁹ e

¹⁹ [La quota è stata calcolata sulla base del valore medio dell'intervallo delle stime fornite dalla Parte.]

²⁰ [Nelle attività di trasporto e consegna pacchi Poste Italiane è attiva anche per il tramite della società SDA Express Courier S.p.A., di cui detiene il 100% del capitale sociale.]

²¹ [Cfr. in particolare la Delibera n. 212/20/CONS AGCom e nello specifico l'Allegato A.]

²² [Secondo quanto osservato da PI sulla base rilevazioni AGCom (cfr. Delibera n. 212/20/CONS e Delibera 350/19/CONS), nelle consegne di pacchi *deferred* in ambito nazionale sono svolti sia i servizi di consegna pacchi forniti da PI nell'ambito del servizio universale, sia gli altri servizi *deferred* offerti da PI e da altri operatori su base commerciale. In particolare, secondo le analisi settoriali AGCom riportate da PI, il servizio in esame rappresenta quasi il 12% del totale dei volumi di pacchi in ambito nazionale e dal 2016 ha registrato una crescita del 120% grazie allo sviluppo dell'e-commerce.]

²³ [Le quote fornite da PI sono quelle riportate nell'Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS AGCom.]

²⁴ [Al riguardo, PI, avvalendosi delle rilevazioni AGCom, sottolinea come in soli due anni il posizionamento di Amazon sia cresciuto notevolmente e, in particolare, sia "l'unico operatore che guadagna quote di mercato nel triennio 2016-2018, in quanto ha intercettato quasi interamente l'incremento dei volumi di pacchi".]

²⁵ [La Parte precisa, rifacendosi alla classificazione AGCom, che il mercato delle consegne di pacchi espresse in ambito nazionale comprende sia i servizi espresso, sia i servizi a data e ora certa.]

²⁶ [Cfr. Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS AGCom.]

²⁷ [Cfr. Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS AGCom.]

²⁸ [Cfr. in particolare il comma 57, lett. b), dell'art. 1 della legge 4 agosto 2017, n. 124, con il quale è stata disposta l'abrogazione, a decorrere dal 10 settembre 2017, dell'articolo 4 del d.lgs. n. 261/1999, che affidava al fornitore del S.U. in esclusiva "[...] i servizi inerenti le notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni; [...] i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all'articolo 201

sebbene l'offerta da parte dei concorrenti stia ancora di fatto entrando a regime, è possibile per operatori alternativi a PI offrire tali servizi, se dotati di apposita licenza individuale.

53. Ad avviso di PI, l'ambito dei servizi di notifica degli atti giudiziari e della PA andrebbe inteso come inclusivo anche della notifica degli atti giudiziari a mezzo messo e ufficiale giudiziario. Deporrebbe in tal senso anche la circostanza per cui alcuni enti locali hanno espletato, nel 2020, una gara unica per atto giudiziario e messo, richiedendo talvolta una quotazione unica indistinta per le due tipologie.

54. Pertanto, prendendo in esame l'attività delle notifiche nel suo complesso, ossia a mezzo posta, a mezzo messo ed ufficiale giudiziario, per il 2019 PI stima di detenere una quota di mercato compresa tra il [55-60]% ed il [60-65]% in volume, e tra il [55-60]% ed il [60-65]% in valore; per quanto riguarda Nexive, PI le attribuisce, sulla base di stime ed elaborazioni interne, una quota di mercato compresa tra il [1-5]% ed il [1-5]% in volume, e tra il [1-5]% e il [1-5]% in valore. A valle dell'operazione, PI verrebbe quindi a detenere una quota pari a circa il [60-65]% in volume e a circa il [60-65]% in valore.

55. Tale configurazione dell'attività dei servizi di notifica, alla luce della prassi del settore e degli elementi emersi nel corso della recente attività di *advocacy* da parte dell'Autorità, non appare condivisibile³⁰. Del resto, la stessa PI ha addotto come motivazione un esiguo numero di gare bandite da enti locali. Prendendo invece in esame – più correttamente – la sola notifica degli atti giudiziari a mezzo posta, la quota di mercato 2019 di Poste italiane sarebbe pari al 100% dei volumi³¹.

Servizi di intermediazione per la posta massiva

56. I servizi di intermediazione per la posta massiva (*mass printing*) includono le attività di ricezione dati, stampa ed imbustamento della corrispondenza elettronica³². Come descritto dalla Parte nel Formulario, i servizi di stampa sono rivolti a diverse tipologie di imprese che hanno necessità di stampare quotidianamente un numero considerevole di documenti³³.

57. Di regola, il servizio di intermediazione per la posta massiva è rivolto a clienti generatori di grandi quantitativi di corrispondenza postale e si sostanzia nelle attività di ricezione dati, stampa, imbustamento e successiva consegna della corrispondenza all'operatore postale, il quale provvede a recapitare la comunicazione al destinatario. Tale servizio viene abitualmente richiesto dai clienti *business* che si avvalgono degli invii multipli e viene generalmente erogato da operatori che forniscono l'attività di ricezione dati/stampa/imbustamento, ma non l'attività di recapito. Entrambi i servizi sono offerti su base nazionale.

58. PI stima che il proprio posizionamento nei servizi di *mass printing* sia pari a circa il 42% sia in volume che in valore, mentre la posizione di Nexive viene stimata tra l'8% e il 10%. Pertanto, all'esito dell'operazione PI deterrà una quota pari o di poco superiore al 50%. La Parte sottolinea la presenza di numerosi operatori concorrenti attivi nei servizi di *mass printing*, quali Selecta, Leaderform, Rotomail, Abramo, EDP, Compunet e Pozzoni.

VI. LE MISURE PROPOSTE DA POSTE ITALIANE NEL FORMULARIO

59. Come anticipato, l'articolo 75, comma 2, del d.l. 104/2020 prevede che le imprese di cui al comma 1 debbano preventivamente comunicare all'Autorità le operazioni di concentrazione in esame, unitamente alla proposta di misure comportamentali idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione. L'Autorità prescrive le suddette misure con le modificazioni e integrazioni ritenute necessarie a tutela della concorrenza e dell'utenza, tenuto anche conto della sostenibilità complessiva dell'operazione.

60. Nel primo formulario sottoposto all'attenzione dell'Autorità, in fase di pre-notifica dell'operazione, PI si era limitata a prospettare l'adozione di misure comportamentali volte a: *i*) mantenere i livelli occupazionali, attraverso l'assunzione di tutto il personale della *target* e l'impiego dell'indotto; *ii*) garantire la continuità dell'offerta contrattuale, sia di PI sia della *target*, non modificando la scadenza dei contratti attualmente prevista; *iii*) garantire la continuità dell'offerta commerciale *business* per 24 mesi; *iv*) abbassare la soglia di accesso all'offerta *wholesale* dagli attuali 35

del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada". Al riguardo si consideri anche la delibera n. 77/18/CONS, con la quale AGCom ha approvato il regolamento per il rilascio delle licenze individuali speciali.]

²⁹ [Cfr. segnalazione AS1610 Regolamentazione servizi di notificazione di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada del 17 luglio 2019.]

³⁰ [Cfr. segnalazione AS1610 citata.]

³¹ [Per completezza, si fa presente che secondo PI il 2019 non è un anno di riferimento significativo per valutare le quote dei servizi di notifica, in quanto "gli operatori alternativi più rilevanti avevano registrato consistenti ritardi nella qualifica degli addetti, solo successivamente recuperati".]

³² [Nelle attività di *mass printing* Poste Italiane è attiva anche per il tramite della società Postel S.p.A., di cui detiene il 100% del capitale sociale.]

³³ [In particolare, la Parte precisa che le attività di stampa sono realizzate attraverso una tecnologia digitale e flessografica, che permettono la stampa di dati variabili su supporto cartaceo, ovvero di dati diversi per ogni foglio (ad esempio, lettere, estratti conto, fatture/bollette e stampe/direct mailing, informative a carattere pubblicitario o promozionale).]

milioni a 15 milioni di invii, con prezzi decrescenti sulla base di scaglioni di volumi; v) adeguare il programma di *antitrust compliance*.

61. Dopo numerose interlocuzioni con l'Autorità, volte all'introduzione di ulteriori misure tali da consentire ai restanti operatori del mercato (*end-to-end* e locali, ma tutti medio/piccoli) di rafforzare la propria capacità competitiva, PI, nella comunicazione dell'operazione trasmessa il 16 novembre 2020, ha proposto le seguenti misure comportamentali, nelle quali ha previsto altresì alcuni impegni di accesso ai punti di giacenza e alle cassette modulari della propria rete.

Misure comportamentali proposte da PI

(i) Impegni generali

1) Assunzione di tutto il personale di Target e impiego dell'indotto sulla base dei contratti in essere sino alla loro scadenza;

2) Adeguamento del programma di *antitrust compliance* di Poste Italiane.

(ii) Impegni specifici

3) Per i contratti sia di Poste Italiane che di Target che dovessero scadere nel corso dei sei mesi decorrenti dal perfezionamento dell'Operazione, disponibilità di Poste Italiane – a fronte di richiesta del cliente (di Poste Italiane o di Target) – a prorogare i suddetti contratti alle medesime condizioni in essi previste non oltre il termine dei sei mesi dal perfezionamento dell'Operazione, ferma restando la naturale scadenza dei contratti se successiva ai sei mesi dal perfezionamento dell'Operazione;

4) Mantenimento dell'attuale portafoglio di offerta di servizi PI business e dei livelli di servizio ora garantiti, per 24 mesi dal perfezionamento dell'Operazione. Restano fermi gli impegni assunti nel procedimento di ottemperanza A493B nei limiti attualmente previsti;

5) Rimodulazione della soglia di accesso all'attuale offerta *wholesale* indescritta, con riduzione della soglia a 10 milioni. L'offerta è indirizzata agli operatori postali alternativi dotati di una rete di recapito infrastrutturale ed è relativa a un servizio di accesso alla rete di recapito di Poste Italiane, accessibile per volumi a partire da 35 milioni di invii (soglia che appunto sarebbe ridotta a 10 milioni di invii) con prezzi decrescenti sulla base di scaglioni di volumi;

6) Accesso ai punti di giacenza di Poste Italiane per gli invii inesitati del servizio di posta raccomandata. L'accesso sarà regolato secondo le seguenti modalità:

- numero di punti pari a 1.000, distribuiti in modo tale da garantire la copertura di tutto il territorio nazionale (almeno 1 punto in ogni provincia) in modo omogeneo (*mix* di copertura di aree metropolitane, capoluoghi di provincia, aree extraurbane);

- Poste Italiane si impegna a fissare il prezzo dell'accesso, definito per singolo pezzo, in base ad un criterio di *cost-plus* (costi calcolati secondo il criterio di tempi e metodi). Nei costi del servizio verranno conteggiati anche gli investimenti necessari per integrare i sistemi informatici dei punti di giacenza con i sistemi di tracciatura degli operatori postali che aderiranno al servizio;

- i tempi della giacenza e, in generale, il processo di gestione delle inesitate che PI garantirà, sarà per tutti gli operatori analogo a quello utilizzato dalla stessa Poste Italiane (esempi: giorni di giacenza, modulistica);

- il servizio sarà erogato a tutti gli operatori postali che hanno un volume minimo annuo di raccomandate, che sarà definito anche in considerazione delle caratteristiche dei piccoli operatori;

- l'accesso dei concorrenti ai punti di giacenza sarà reso disponibile entro il termine di 12 mesi dalla conclusione dell'Operazione, per rendere possibili i complessi adempimenti e i processi necessari alla sua concreta implementazione, tra i quali: i) l'implementazione di soluzioni IT che garantiscano l'interoperabilità dei sistemi di sportello con i sistemi di *track and trace* degli operatori; ii) la definizione di procedure per la consegna degli invii ai punti di giacenza e l'eventuale restituzione all'operatore; iii) la definizione di procedure di reclamo da parte dei clienti degli altri operatori; iv) la realizzazione di flussi di fatturazione tra gli operatori; v) le modalità di trattamento dei dati dei clienti degli operatori interessati;

- il servizio sarà valido per un periodo di 2 anni, eventualmente rinnovabile su richiesta, per garantire anche ai piccoli operatori ancora non dotati di un'ideale organizzazione territoriale di competere sul mercato;

7) Accesso alle "cassette modulari" presenti sul territorio. Le cassette modulari consentono di effettuare il recapito della corrispondenza e degli avvisi di giacenza della posta a firma indirizzati presso strade disagiate (per il portalettere dell'operatore postale) o a bassa densità di popolazione. L'accesso sarà regolato secondo le seguenti modalità:

- il numero delle cassette modulari in Italia è pari a circa 20.000;

- Poste Italiane consentirà di accedere a tali cassette a tutti gli operatori postali che ne facciano richiesta. L'accesso potrà avvenire su base nazionale o su base regionale;

- l'accesso degli operatori alle cassette modulari sarà reso disponibile entro il termine di 12 mesi dalla conclusione dell'Operazione, per rendere possibili i complessi adempimenti e i processi necessari alla sua concreta implementazione, tra i quali: i) revisione contrattuale, ii) invio comunicazione a tutti i destinatari, iii) raccolta adesioni e consenso *privacy* dai destinatari, iv) gestione dei possibili recessi, v) contrattualizzazione degli operatori, vi) condivisione anagrafiche destinatari agli operatori che accederanno al servizio, vii) consegna chiavi per cassetta;

- il servizio sarà valido per un periodo di 2 anni, eventualmente rinnovabile su richiesta, per garantire anche ai piccoli operatori ancora non dotati di un'ideale organizzazione territoriale di competere sul mercato;

- Poste Italiane si impegna a fissare il prezzo dell'accesso in base ad un criterio di *cost-plus*. Nei costi del servizio verranno conteggiati i costi di manutenzione, di duplicazione delle chiavi, i costi di gestione contratto, eventuali costi per l'adeguamento dei moduli ai fini di garantire la sicurezza (ad oggi i moduli prevedono che una unica chiave apra tutte le cassette che compongono il modulo);
- nelle cassette modulari gli operatori potranno consegnare le stesse tipologie di invio di Poste Italiane:
 - i singoli invii semplici (invii che non richiedono la firma all'atto della ricezione da parte del destinatario);
 - nel caso di invii a firma, quali a titolo indicativo e non esaustivo, invii raccomandati, assicurati e pacchi, l'operatore rilascerà un avviso di giacenza per consentirne il ritiro con le modalità e i termini previsti per ciascun servizio di recapito;
 - nelle cassette non vengono inseriti:
 - atti giudiziari o equiparati *ex lege*, nonché comunicazioni connesse alla notifica degli atti giudiziari che sono notificati con le modalità previste dalla legge n. 890/82;
 - cartelle esattoriali;
 - invii diretti a più destinatari alcuni dei quali non abbiano aderito al servizio (esempio co-intestatari di conto), oppure nel caso in cui uno dei destinatari abbia comunicato il recesso dal servizio;
 - altre tipologie di invii che Poste indicherà e comunicherà agli operatori.

62. PI ritiene che le misure comportamentali proposte, oltre a rappresentare impegni seri ed adeguati a prevenire i rischi contemplati dalla norma di riferimento, siano idonee a preservare la complessiva sostenibilità dell'operazione. Eventuali misure ulteriori, di contro, rischierebbero di compromettere la sostenibilità dell'operazione e, di conseguenza, di pregiudicarne la realizzazione.

63. Secondo PI, le misure proposte discendono dall'esame degli effetti dell'operazione sui mercati. Esse, pertanto, non riguardano il mercato dei pacchi, sul quale – date le esigue quote delle parti e le dinamiche competitive di mercato – l'operazione non solleverebbe criticità, mentre sarebbero idonee a prevenire i rischi contemplati dall'articolo 75, comma 2 nei mercati sui quali Poste verrebbe a detenere una quota più elevata.

64. In particolare, PI specifica che la riduzione della soglia di accesso all'offerta *wholesale* concerne il cd. mercato intermedio; la continuità *post merger* degli impegni contrattuali, ed il mantenimento del portafoglio di offerta di servizi PI business e dei livelli di servizi, riguardano il cd. mercato finale; l'accesso ai punti di giacenza attiene in particolare alla posta raccomandata; l'accesso alle cassette modulari è positivamente valutabile per la posta indescritta, ma anche descritta; la misura occupazionale garantisce il mantenimento dei livelli dei servizi da un punto di vista quali/quantitativo ed è connessa alla *ratio* stessa dell'articolo 75; l'adeguamento del programma di *antitrust compliance* tiene conto dell'esigenza di tutelare la concorrenza e gli utenti nello scenario *post-merger*, in conformità all'articolo 75.

65. PI ritiene che, oltre che adeguate, le misure siano proporzionate rispetto all'esigenza di preservare la sostenibilità economica dell'operazione. La sola misura occupazionale implica per Poste un aggravio economico stimabile in circa [150-250] milioni di euro nei primi tre anni. Rileva inoltre il contesto di redditività strutturalmente negativa dei mercati postali, aggravato dapprima dalla *e-substitution* e, da ultimo, dagli effetti della pandemia.

66. La redditività negativa dei servizi postali discende, ad avviso di PI, da vari elementi che incidono sia sui costi (*i.e.* i gravosi obblighi imposti al fornitore del SU, solo in minima parte compensati dai contributi pubblici; la connessa insaturazione della rete; l'onerosa gestione del personale) che sui ricavi di Poste (la *e-substitution* nell'ambito di mercati già liberalizzati). La *e-substitution* ha determinato un calo costante di volumi e ricavi della corrispondenza, rilevato anche dall'AGCom, non compensato dalla crescita dei pacchi. Come evidenziato da una *survey* condotta da *Copenhagen Economics*, la pandemia ha poi avuto ed avrà un impatto profondo e irreversibile sul mercato postale, producendo un'ulteriore accelerazione della digitalizzazione. Ciò in un contesto nazionale che già si connota per volumi ben più contenuti rispetto ai principali Paesi europei.

67. Per i servizi postali di Poste, il complesso dei suddetti fattori comporterebbe ogni anno risultati negativi e, in prospettiva, il *trend* sembrerebbe ancor più allarmante dato il significativo calo nei volumi di corrispondenza registrato nel 2020, sia per la posta indescritta che per la posta descritta, il protrarsi della pandemia, con effetti peraltro irreversibili, ed il progressivo accentuarsi del fenomeno della *e-substitution*. In tale scenario, nei prossimi anni PI stima ingenti contrazioni dei ricavi e un conseguente incremento delle perdite.

VII. LE OSSERVAZIONI DEI TERZI

68. Nel limitato periodo a disposizione per verificare l'impatto dell'operazione e la possibile efficacia delle misure comportamentali proposte da PI, sono state sentite in audizione la società Fulmine, l'associazione ASSOPOSTALE e la società Consip. Inoltre, in risposta alla pubblicazione dell'avviso sul sito *internet* dell'Autorità, sono pervenute le osservazioni sull'operazione da parte di Enel, A2A e Xplor. Nel seguito si riporta una sintesi delle osservazioni di tutti gli operatori coinvolti.

Le osservazioni di Fulmine

69. Fulmine, attualmente terzo operatore di servizi postali in Italia con una quota nei servizi postali di corrispondenza non universali pari a circa il 3,6%³⁴, ritiene che le misure proposte da PI si collochino in un quadro concorrenziale difficile. Infatti, a valle dell'acquisizione di Nexive (seconda rete *end-to-end*), Fulmine resterà l'unico altro concorrente *end-to-end* con una copertura di rete di carattere sostanzialmente nazionale, attualmente pari a circa il [60-65]% in termini di popolazione, mentre nel restante territorio la rete Poste/Nexive sarà l'unica rete *end-to-end* esistente. L'operazione in esame, dunque, non può considerarsi neutrale dal punto di vista concorrenziale, posto che il mercato si troverà in una situazione di quasi monopolio, mettendo a serio rischio la sopravvivenza degli operatori privati rimasti sul mercato.

70. Per quanto riguarda le misure proposte da Poste Italiane, Fulmine ritiene indispensabile una loro integrazione. In particolare, secondo Fulmine, è necessario che l'accesso alle aree non raggiungibili per gli operatori alternativi – che sono anche aumentate dalla chiusura del procedimento A493 – sia stabilito secondo [omissis]. L'accesso alla rete dovrebbe essere definito a regime con misure certe e durature, con prezzi e condizioni che non siano modulabili nel tempo da parte di Poste Italiane.

71. Ad avviso di Fulmine, nell'attesa che sia completato il percorso di accesso alla rete, [omissis].

72. Un possibile criterio alternativo per identificare queste aree potrebbe basarsi su un'analisi di "replicabilità" di singoli CAP, che tuttavia richiede del tempo, tenendo anche conto del fatto che il CAP in se stesso non è una misura omogenea³⁵.

73. Quanto alle specifiche misure proposte da PI, Fulmine osserva che:

- [omissis];
- un accesso limitato ad alcuni e non a tutti i punti di giacenza di PI per la corrispondenza descritta rende del tutto inefficace la misura, in quanto la disponibilità dei punti di giacenza costituisce un requisito di partecipazione o di valutazione richiesto dalla maggioranza delle stazioni appaltanti. [Omissis];
- il criterio del *cost-plus* proposto da PI per i punti di giacenza e le cassette modulari solleva perplessità a causa della scarsa trasparenza e inevitabile asimmetria informativa. Un correttivo potrebbe essere [omissis];
- tutte le misure e, in particolare, quelle relative all'accesso alla rete, dovrebbero prevedere durate contrattuali sufficientemente lunghe, almeno di [omissis], tacitamente rinnovabili;
- le misure di accesso ai servizi/alla rete dovrebbero essere estese a tutte le evoluzioni dei prodotti di posta descritta e indescritta offerte da PI ai clienti *business*.

Le osservazioni di ASSOPOSTALE

74. ASSOPOSTALE ritiene che l'acquisizione di Nexive da parte di Poste Italiane costituisca un passo indietro per il livello di concorrenza nel settore, con il rischio di tornare verso una condizione di monopolio. In particolare, l'associazione ha espresso preoccupazioni circa la possibilità che Nexive resti una società distinta da Poste Italiane, in grado di formulare offerte commerciali aggressive che beneficiano dei vantaggi della capogruppo.

75. Quanto alle misure proposte da PI, ASSOPOSTALE ha evidenziato due punti di particolare criticità: 1) i 12 mesi prospettati da Poste Italiane per rendere operative alcune delle misure proposte sono un periodo assolutamente troppo lungo; 2) la mancata indicazione del prezzo di accesso consentirà a Poste Italiane, trascorsi i 12 mesi, di rendere vane le misure, fissando un prezzo di accesso eccessivamente elevato.

76. L'associazione ha prospettato inoltre le seguenti misure aggiuntive che potrebbero essere adottate per mitigare i gravi effetti dell'operazione:

- Poste Italiane dovrebbe offrire anche ai clienti intermedi/operatori concorrenti gli sconti che oggi applica negli invii multipli alla sola clientela finale per i prodotti *market* (posta raccomandata) e *contest* (posta prioritaria). In particolare, tali sconti dovrebbero essere concessi in tutte le aree in cui effettivamente un determinato operatore non riesce ad arrivare e dunque non essere limitati alle sole zone EU2;
- dovrebbe essere abolito il contributo ad AGCom per il servizio universale, oramai ingiustificato;
- l'esenzione dall'IVA di cui beneficia Poste Italiane dovrebbe essere estesa anche agli altri operatori.

77. Riguardo agli aspetti regolatori, ASSOPOSTALE ha evidenziato come la Delibera AGCom n. 77/2018 riconosca implicitamente l'impossibilità per gli operatori alternativi di garantire la copertura totale del territorio nazionale, in quanto inserisce degli obblighi per l'ottenimento della licenza che non prevedono tale requisito. Al contrario, tutto l'impianto della Delibera si basa sul principio per cui solo il Fornitore Servizio Universale (FSU) è in grado di offrire la copertura totale del territorio, in quanto beneficiario del contributo statale. La Delibera non prevede tuttavia la possibilità per l'operatore alternativo di accedere a quella quota parte del servizio che non riesce ad espletare in modo diretto. Questo divieto implicito di ripostalizzazione di fatto ha generato l'interpretazione, da parte delle stazioni appaltanti, di richiedere la copertura totale del territorio nazionale, facendo rimanere in gran parte la liberalizzazione

³⁴ [Dato fornito da Fulmine sulla base delle rilevazioni dell'Osservatorio sulle comunicazioni AGCom n. 3/2020.]

³⁵ [A riguardo, l'operatore formula un criterio di definizione dei CAP non contendibili. L'ipotesi si basa sull'esistenza nel singolo CAP di volumi di posta descritta e indescritta sufficienti a rendere profittevole il servizio per almeno 2 operatori in quel CAP.]

"lettera morta" e ignorando di fatto alcuni passaggi della stessa Delibera n. 77 che in qualche modo consentirebbero di risolvere le suddette criticità³⁶.

78. Secondo ASSOPOSTALE, si potrebbe prevedere una raccomandazione per le stazioni appaltanti nel senso di valutare l'offerta dell'operatore alternativo solo per la porzione di territorio da esso coperta, premiando la maggiore capillarità senza renderla l'unico criterio di aggiudicazione della procedura. Inoltre, l'ente potrebbe nominare come mandatario l'operatore aggiudicatario per la quota parte di notifiche che, non essendo in copertura, dovrebbero essere gestite attraverso PI.

82. Infine, secondo l'associazione, sarebbe fondamentale che l'Autorità obbligasse PI a non ostacolare l'accesso dell'operatore alternativo al suo circuito, come mandatario dell'ente per la quota parte di notifiche che non sia in grado di coprire.

Le osservazioni di Consip

79. Consip ha illustrato le ultime due procedure di gara bandite dalla società nel settore postale, alle quali hanno partecipato 6 operatori. Si tratta, in particolare, delle gare svolte: (i) per conto di ACI, alla quale non ha partecipato direttamente Nexive, ma due operatori che fanno parte del suo *network*; (ii) per conto di INAIL, a cui ha partecipato soltanto Poste Italiane³⁷.

80. Con riferimento all'operazione di concentrazione in esame, Consip ritiene possibile che, una volta realizzatasi, i consorziati Nexive potrebbero avere difficoltà ad aggiudicarsi ugualmente dei lotti, come avvenuto nel caso della gara ACI³⁸. La società ha tuttavia specificato che la realtà delle gare è complessa, soprattutto nell'ambito dei servizi postali, e che non ha contezza dell'andamento delle gare svolte a livello locale.

81. Rispetto alle misure proposte da PI, Consip premette che gli operatori alternativi potenzialmente in grado di partecipare a gare con pochi lotti geografici risultano di fatto, a parte Nexive, soltanto Fulmine e, al più, CityPost. Da questo punto di vista, un qualsiasi intervento che favorisca un grado di accesso maggiore alla rete potrebbe aiutare nel disegno di gara. Un accesso sulla parte già regolamentata della rete, ad esempio quella relativa alle aree EU2 anche a valle del procedimento A493, o sui punti di giacenza, come da ultimo prospettato nelle misure proposte, sarebbe, secondo Consip, una misura idonea a favorire una maggiore partecipazione alle gare.

82. Inoltre, ad avviso della società, un quadro di maggiore certezza circa l'esatto perimetro di accesso per l'operatore alternativo (come avvenuto nel procedimento A493B³⁹) potrebbe aiutare nella definizione delle gare. A livello di lotti geografici, infatti, Consip nella sua esperienza ha tenuto conto in parte dei flussi storici delle amministrazioni committenti, ove disponibili, e, in base alle caratteristiche del servizio richiesto, ha pesato i CAP secondo la popolazione residente. La conoscenza delle aree in cui è presente soltanto PI potrebbe dunque agevolare il disegno di gara. In particolare, una lista di CAP EU2 sarebbe molto utile per capire quali zone l'operatore alternativo è in grado di coprire.

83. Rispetto ai punti di giacenza, Consip ha specificato di aver sempre inserito nei propri bandi dei requisiti alternativi ed equivalenti, in linea con la Delibera n. 77 dell'AGCom, e che quando è stato previsto un requisito minimo di esecuzione, come nella gara ACI, è stato indicato per i punti di giacenza un riferimento provinciale. In ogni caso, l'accesso ai punti di giacenza, così come alle cassette modulari, rappresenta sicuramente un elemento positivo.

Le osservazioni di Enel

84. Enel ritiene che la dismissione di Nexive, più che riconducibile all'emergenza pandemica in corso, sembrerebbe frutto di un'apposita strategia dell'incumbent olandese, che intende concentrarsi sui mercati geografici del Benelux (cfr. Relazione Annuale 2019 dell'ex controllante di Nexive, PostNL). Peraltro, la reazione del *management* di Nexive alla cessione dell'80% del suo capitale al fondo tedesco sarebbe stata particolarmente positiva e decisamente ottimistica in relazione alla futura crescita di Nexive. Pertanto, Enel confida in "un'attenta riflessione da parte dell'Autorità" in merito alla sussistenza dei requisiti per l'applicabilità dell'articolo 75 e, in particolare, della ipotizzata fuoriuscita di Nexive dal mercato, tenendo anche conto dei principi alla base della c.d. teoria della *failing firm defence*.

³⁶ [Ci si riferisce, in particolare, ai seguenti passaggi della delibera:

"V.47. Cionondimeno, il divieto di ripostalizzazione, non deve creare un ostacolo all'accesso del mercato in esame per l'operatore alternativo che non sia in grado di erogare il servizio in determinate aree;

V.48. Al riguardo si osserva, innanzitutto, che in siffatte ipotesi, piuttosto che escludere dal mercato i soggetti con una minore capillarità territoriale, le linee guida dell'ANAC nel settore postale offrono soluzioni alternative, e meno drastiche, rispetto a quella prospettata da PI;

V.49. Esse prevedono, ad esempio, come già ricordato, che la stazione appaltante possa procedere alla suddivisione in lotti, in base ad aree omogenee del territorio (nel caso di specie, tra aree infra e extra regionali) oppure che la valutazione delle offerte si svolga sulla base della sola capacità del partecipante alla gara di prestare "autonomamente" il servizio, stralciando dal contratto la parte da gestire attraverso postalizzazione (id est, affidata a PI in qualità di gestore del SU) che, poi, potrebbe essere direttamente affidata dalla stazione appaltante a PI.".]

³⁷ [Entrambe le procedure avevano per oggetto gli invii multipli (in Inail c'era anche una quota parte residuale di invii singoli). Nello specifico, la gara ACI era divisa in 3 lotti geografici per servizi di raccolta e recapito postale, mentre la gara INAIL in 3 lotti, di cui uno di servizi di corriere e 2 sempre per servizi di raccolta e recapito. I due lotti di recapito INAIL coprono l'intero territorio nazionale. Nel caso di ACI, i lotti sono stati disegnati sulla base degli accordi che ACI stessa ha in essere con le Regioni.]

³⁸ [A riguardo Consip osserva che, in relazione all'aggiudicazione da parte della società CRC Post del lotto in Campania della gara ACI, nella misura in cui la società si definisce partner esclusivo di Nexive in Campania, si potrebbe immaginare che, in sua assenza, non sarebbe per CRC Post possibile offrire il servizio di data e ora certa.]

³⁹ [Cfr. provvedimento A493B – Poste Italiane/Prezzi recapito, del 20 febbraio 2019.]

85. Enel sottolinea inoltre che, con riferimento ai servizi di corrispondenza postale, secondo quanto recentemente riconosciuto anche dall'AGCom⁴⁰ i clienti *business* rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza, su cui si è prevalentemente concentrata l'offerta dei principali operatori postali alternativi a Poste. Tali clienti hanno necessità di spedire grande quantità di corrispondenza (c.d. invii multipli) alla propria clientela (nel caso di Enel, soprattutto bollette e altre comunicazioni gestionali). Enel, in particolare, è uno dei principali clienti *business* di entrambe le Parti dell'operazione sia per gli invii di corrispondenza indescritta che di corrispondenza descritta. Inoltre, il segmento di offerta ai clienti *business* si caratterizza per una notevole innovazione di prodotto⁴¹.

86. Secondo l'operatore elettrico, il fatto che Nexive sia il principale concorrente di Poste nel settore di riferimento è anche confermato dai più recenti dati pubblicati dall'autorità di settore. Secondo quanto riportato nella Relazione Annuale dell'AGCom del 2020, nel mercato per i servizi di posta (lettere) non inclusi nel perimetro del servizio universale nel 2019 il primo indiscusso operatore è stato Poste Italiane con una quota del 73,1%, seguito proprio da Nexive con una quota del 18,5% (il terzo operatore, ossia Fulmine, ha invece una quota pari al 3,8%).

87. Per quanto riguarda le reti postali, Enel segnala come PI, essendo l'ex monopolista pubblico e l'operatore designato per la fornitura del SU, sia dotata di una rete di recapito che raggiunge tutta la popolazione nazionale. Per lo stesso motivo, l'incumbent ha anche una rete di accettazione estremamente capillare, costituita da circa 13 mila Uffici Postali (UP) e 47 mila cassette di impostazione. Secondo i più recenti dati AGCom, in termini di punti di accettazione fisici e di giacenza, il secondo operatore dopo Poste è proprio Nexive con una rete rispettivamente di circa 1000 punti di accettazione e 1300 punti di giacenza⁴².

88. I dati riportati, secondo Enel, appaiono da soli idonei a dimostrare come l'operazione in esame sia idonea ad eliminare, o quantomeno ridurre in maniera durevole e sostanziale, la concorrenza nel settore interessato. L'operatore confida pertanto che le misure che l'Autorità prescriverà siano stringenti e idonee a prevenire eventuali condotte abusive, non solo con riferimento all'imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose (come riportato dalla lettera della norma), ma anche in relazione a possibili ostacoli agli sbocchi al mercato, allo sviluppo tecnico e al progresso tecnologico. Inoltre, l'Autorità dovrebbe tenere in debita considerazione anche il rischio legato all'adozione da parte dell'entità *post-merger* di condotte anticoncorrenziali che potrebbero essere agevolate in un contesto di mercato poco, o per nulla, competitivo.

89. Come effetto dell'operazione Enel ravvisa in primo luogo i possibili pregiudizi ai clienti dei servizi di corrispondenza, soprattutto in termini di innovazione, flessibilità e risparmi di costo. Il venir meno della pressione competitiva esercitata da Nexive potrebbe avere significative ricadute pregiudizievoli per i clienti finali non solo di PI e Nexive, ma, nel caso del Gruppo Enel, anche dei clienti e consumatori di quest'ultimo, con riflessi legati anche ai costi sopportati dall'utenza energetica. Inoltre, il venir meno di tale pressione competitiva potrebbe generare ricadute per i clienti finali del Gruppo Enel anche in relazione al rischio di una tendenziale riduzione degli *standard* di servizio offerti.

90. In ragione di quanto sopra, Enel suggerisce l'adozione di rimedi comportamentali stringenti che prevedano quantomeno:

- l'adozione di meccanismi di monitoraggio sui prezzi offerti *post-merger* da Poste al fine di garantire che siano mantenuti i benefici connessi alla pressione competitiva esercitata da Nexive in termini di contenimento delle condizioni economiche praticate (ad es. imponendo a Poste, per un lasso temporale non inferiore a 5 anni, di non praticare condizioni più gravose di quelle attualmente proposte da Nexive per i propri prodotti e servizi);
- l'imposizione a Poste di obblighi in termini di customizzazione e diversificazione delle offerte al fine di garantire che, in assenza dell'incentivo costituito dalla pressione competitiva esercitata da Nexive, non si ricada in un processo di standardizzazione dei prodotti e servizi proposti.

91. Enel ravvisa inoltre importanti effetti di *foreclosure* dei concorrenti che il rafforzamento della posizione dominante di PI, anche in termini di estensione della propria rete postale, potrebbe determinare. In particolare, già da tempo PI starebbe attuando una strategia basata su un sempre maggiore utilizzo condiviso degli *asset* che questa detiene in qualità di fornitore del SU per l'erogazione di servizi a valore aggiunto di varia natura (servizi postali non ricompresi nel SU, finanziari, telefonici, assicurativi)⁴³.

92. Secondo Enel, un simile rafforzamento della presenza sul territorio di PI, conseguente all'acquisizione del secondo operatore italiano in termini di punti fisici di accettazione e di giacenza, accrescerebbe i rischi di illecite forme di sussidiatura incrociata derivanti dall'utilizzo contestuale di *asset* per lo svolgimento del SU e di servizi completamente liberalizzati (di natura postale e non), rendendo ancora più elevato il rischio di irripetibilità dell'offerta di Poste da parte di altri operatori altrettanto efficienti.

⁴⁰ [Cfr. AGCom, *Schema di provvedimento - Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*, Allegato B alla delibera n. 330/20/CONS del 22 luglio 2020, pag. 27-28.]

⁴¹ [Ad esempio, il servizio a data e ora certa – caratterizzato dal valore aggiunto della certificazione della consegna – è stato introdotto proprio da Nexive (con l'offerta "Formula Certa"), e in poco tempo proposto da tutti gli altri operatori del mercato, tra cui la stessa Poste (con "Posta time").]

⁴² [Cfr. AGCom, *Schema di provvedimento - Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*, Allegato B alla delibera n. 330/20/CONS del 22 luglio 2020, pag. 26-27.]

⁴³ [L'uso promiscuo degli *asset* per l'offerta di servizi riservati e liberalizzati da parte di Poste è stato oggetto di analisi da parte dell'Autorità, anche in considerazione del fatto che, a differenza di altri settori regolati, in quello postale vigono per lo più meri obblighi di separazione contabile tra risorse rientranti nel servizio universale e quelli interamente liberalizzati.]

93. Per limitare i menzionati effetti escludenti, la società auspica dunque l'introduzione di misure stringenti finalizzate a:

- prevedere l'adozione di obblighi di separazione societaria o, in subordine, funzionale tra le attività che Poste svolgerà mediante gli *asset*, significativamente accresciuti in termini di numerosità e valore in conseguenza dell'operazione, per l'offerta del SU e di servizi in concorrenza, postali e non;
- imporre specifici e maggiori obblighi informativi e di trasparenza in capo a Poste dell'imputazione dei costi tra servizi svolti in SU e liberalizzati;
- imporre un obbligo di accesso ai terzi a condizioni analoghe a quelle eventualmente accordate a società del gruppo Poste agli *asset* fisici (uffici, reti, ecc.) detenuti dall'entità *post merger* e da quest'ultima contestualmente impiegati per la fornitura del SU e per quella di servizi liberalizzati.

Le osservazioni di A2A

94. A2A ha sottolineato che, al fine di ottemperare agli obblighi cui è soggetta in ragione delle attività svolte dalle proprie società (con particolare riferimento alla corrispondenza recante bollette e altra documentazione contrattuale), essa deve necessariamente avvalersi di operatori postali che siano in grado di offrire determinati standard di servizio lungo tutto il territorio nazionale.

95. Pertanto, secondo A2A, eliminando il principale concorrente a livello nazionale, PI diventerà la controparte negoziale necessaria con rischio di ricadute negative non solo sul servizio svolto dalla *merged entity* in favore della propria clientela, ma anche sulle condizioni economiche che gli operatori, inclusi quelli di grandi dimensioni quali A2A, riusciranno ad ottenere dalle negoziazioni con Poste nelle more dell'integrazione.

96. A2A ha osservato che operatori alternativi alle parti sono caratterizzati da una presenza esclusivamente locale, come anche riconosciuto dall'AGCom nella Delibera 384/2017/CONS. Inoltre, Nexive è uno dei pochissimi operatori ad offrire un servizio completo che comprende la stampa, l'imbustamento e la postalizzazione della corrispondenza, al contrario degli altri operatori, generalmente attivi in una sola di queste fasi.

97. In conclusione, A2A ritiene che l'operazione possa essere idonea ad impattare in maniera significativa sulla concorrenza e a pregiudicare la stessa, con particolare riferimento ai clienti di tipo *business* che hanno esigenze di invio di grandi volumi di corrispondenza ai rispettivi clienti.

Le osservazioni di Xplor

98. Xplor Italia è l'Associazione di categoria che raccoglie attualmente 25 imprese suddivise in *vendor* di sistemi di stampa digitale, *vendor* di sistemi di finitura e imbustamento, fornitori di soluzioni di gestione documentale e, in particolare, aziende fornitrici di soluzioni di stampa e imbustamento (i c.d. consolidatori). Tali imprese sono dunque attive principalmente nelle fasi preparatorie *upstream*, a monte del recapito; alcune operano anche a valle del recapito, ad esempio con attività di archiviazione documentale, *tracing* e *tracking*.

99. Ad avviso di Xplor l'operazione conduce a una configurazione di quasi monopolio nel recapito, ponendo un freno al processo di liberalizzazione del settore. A supporto di tale posizione, Xplor sottolinea come, in 14 anni di mercato liberalizzato, la quota di Postel nei servizi *upstream* sia scesa da circa il 75% a meno del 40%.

100. In particolare, l'Associazione illustra che l'attività *upstream* è fortemente *capital-intensive* e caratterizzata da forti economie di scala, nonché da elementi più dinamici di natura qualitativa ed innovativa. Il mercato si compone di due tipologie di operatori: quelli verticalmente integrati, che offrono servizi *upstream* in associazione a servizi di recapito (Poste e Nexive) e quelli indipendenti. La presenza di un monopolio sul recapito potrebbe dunque ridimensionare la figura del consolidatore, spostando la concorrenza su elementi di costo, circostanza che vedrebbe avvantaggiati operatori dotati di significative "economie contigue (eg chi recapita - Nexive e Postel -) e/o sovvenzionate da mercati 'captive' (eg Postel)", privando peraltro il mercato della spinta innovativa dei consolidatori.

101. Al fine di mitigare gli effetti anticoncorrenziali dell'operazione, Xplor propone:

- la trasparenza delle condizioni di accesso alla rete postale da parte di Postel e la parità di trattamento tra quest'ultima e gli altri operatori, con particolare riferimento alle condizioni dell'offerta *wholesale* per clienti intermedi e alla presenza di eventuali sussidi da Poste a Postel;
- una ulteriore possibilità per facilitare la trasparenza potrebbe essere, secondo Xplor, l'esortazione ad una cessione di Postel ad una nuova entità non del Gruppo, suddividendo così le pertinenze di servizi a monte e a valle da quelli di recapito;
- il disegno, nell'ambito di procedure a evidenza pubblica, di bandi di gara senza accorpamento di lotti e/o di offerte per *bundle* di servizi tra stampa ed imbustamento e recapito;
- il divieto per Poste di offrire servizi in *bundle* integrando attività di stampa ed imbustamento;
- la messa a gara dei volumi *upstream* attualmente gestiti da Nexive, senza che siano trasferiti automaticamente a Postel.

VIII. CONSIDERAZIONI SULLE MISURE PROPOSTE NEL FORMULARIO

102. In data 2 dicembre 2020 l'Autorità ha rappresentato a Poste Italiane che le misure da questa proposte nel Formulario del 16 novembre 2020, pur andando verso la direzione desiderabile di maggiore accesso alla rete da parte degli operatori alternativi, non risultano compiutamente verificabili in termini di concreta e piena efficacia, considerati

anche gli strettissimi tempi previsti dall'articolo 75 del d.l. 104/2020 e l'assenza di poteri istruttori in capo alla stessa Autorità. Inoltre, molti aspetti di esse non sono stati adeguatamente definiti, risultando generici o eccessivamente discrezionali.

103. Nel dettaglio, tenuto anche conto delle osservazioni pervenute, l'Autorità ha rappresentato quanto segue:

- la **misura n. 1** (assunzione di tutto il personale della *target* e impiego dell'indotto) non è attinente a questioni di carattere concorrenziale e non rientra tra quelle previste dall'articolo 75;
- il programma di *antitrust compliance* previsto dalla **misura n. 2** appare in linea con le *Linee Guida sulla quantificazione delle sanzioni* adottate dall'Autorità nel 2014, poiché sembra prevedere un effettivo impegno al rispetto di quanto in esso stabilito⁴⁴;
- le **misure n. 3** (proroga dei contratti in scadenza) e **n. 4** (mantenimento dell'offerta di servizi PI *business* per 24 mesi, fermi restando gli impegni assunti nel procedimento A493B) sono più strettamente volte a prevenire il rischio, ipotizzato dall'articolo 75, "*di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione*". Le misure sono tuttavia limitate a un periodo determinato, residuando dunque incertezza in merito ai prezzi e alle condizioni contrattuali che saranno applicati alla loro scadenza;
- la **misura n. 5**, pur essendo finalizzata a consentire un maggiore accesso alla rete di PI da parte degli operatori alternativi, prevede un'offerta rivolta esclusivamente ad operatori postali dotati di una rete di recapito infrastrutturale, non ipotizzando dunque un'apertura alla concorrenza potenziale di operatori ad oggi sprovvisti di una propria rete. Inoltre, i prezzi decrescenti e gli scaglioni di volumi indicati non sono in alcun modo dettagliati, né è previsto l'accesso alla rete per i servizi di posta descritta (raccomandata);
- rispetto alla **misura n. 6** (accesso ai punti di giacenza per gli invii inesitati di posta raccomandata) si riscontrano le seguenti criticità: (i) non è attualmente possibile verificare se i 1000 punti di giacenza previsti siano una soglia sufficiente per competere efficacemente sul mercato (è infatti emerso che molte stazioni appaltanti richiedono, come requisito di partecipazione alla gara o di valutazione dell'offerta, una estesa capillarità dei punti di giacenza); (ii) nella definizione del prezzo del servizio non è indicato il dettaglio dei costi da imputare nell'applicazione del criterio del *cost-plus*; (iii) l'offerta del servizio "*a tutti gli operatori postali che hanno un volume minimo annuo di raccomandate, che sarà definito anche in considerazione delle caratteristiche dei piccoli operatori*" è generica, rimettendo alla discrezionalità di PI l'individuazione delle soglie di accesso; (iv) il periodo di 12 mesi per rendere il servizio disponibile appare eccessivamente lungo;
- anche per la **misura n. 7** (accesso alle cassette modulari) il periodo di 12 mesi per la sua implementazione appare eccessivamente lungo. Inoltre, la formulazione della misura nella parte in cui prevede l'esclusione dal servizio di "*altre tipologie di invii che Poste indicherà e comunicherà agli operatori*" è talmente generica da non consentire alcuna valutazione in merito alla sua effettiva applicazione ed efficacia.

104. È stato inoltre ricordato che, in base a quanto previsto dall'articolo 75, comma 2, del d.l. n. 104/2020, l'Autorità può prescrivere le suddette misure con le modificazioni e integrazioni ritenute necessarie a tutela della concorrenza e dell'utenza, tenuto anche conto della sostenibilità complessiva dell'operazione.

105. Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato che l'operazione in esame ha ad oggetto l'acquisizione del secondo operatore postale in Italia, Nexive, da parte del primo, Poste Italiane, il quale, già detenendo storicamente una posizione di assoluto rilievo, a valle dell'operazione si ritroverà in posizione di sostanziale monopolio e in possesso dell'unica rete nazionale per il recapito della corrispondenza.

106. Considerati i gravi pregiudizi alla concorrenza nell'intero settore postale che l'operazione è dunque suscettibile di arrecare, l'Autorità ha ritenuto necessario prospettare una **misura integrativa** coerente con le preoccupazioni che emergono dal sostanziale passaggio da una concorrenza infrastrutturale a un mercato caratterizzato dalla presenza di un'unica rete nazionale, dove gli spazi per la concorrenza residuano soltanto nell'offerta a valle dei servizi postali.

107. La suddetta misura integrativa dovrebbe prevedere la formulazione di un'offerta *wholesale* di accesso alla rete di Poste Italiane a condizioni *retail minus* e non discriminatorie, per la posta descritta e indescritta, rivolta a qualunque operatore dotato di licenza/autorizzazione, per tutta la parte di rete non economicamente replicabile.

108. In particolare, secondo quanto prospettato dall'Autorità a Poste Italiane, le condizioni di offerta prospettate nella misura integrativa in esame permetterebbero agli operatori alternativi - a prescindere dalla disponibilità di una rete di recapito infrastrutturale e dal volume di invii - di accedere alla parte di rete di Poste Italiane che non sia

⁴⁴ [Nello specifico, è previsto: (i) il coinvolgimento del vertice e del management aziendale (punto 5.1.1); (ii) l'identificazione del personale Responsabile del Programma e delle sue funzioni (punto 5.1.2); (iii) l'identificazione e valutazione dei rischi sulla base del settore di attività e del contesto operativo (punto 5.2); (iv) l'organizzazione di attività di training adeguate alle dimensioni economiche dell'impresa (punto 5.6); (v) la previsione di incentivi per il rispetto del programma nonché di disincentivi per il mancato rispetto dello stesso (punto 5.3.2); (vi) l'implementazione di sistemi di monitoraggio e auditing (punti 5.3.1, 5.4 e 5.5); (vii) un sistema di segnalazione delle violazioni (c.d. *whistleblowing*) da parte del personale e di soggetti terzi relativamente a possibili violazioni delle normative a tutela della concorrenza e dei consumatori o di uno degli strumenti normativi aziendali in materia. In sostanza, il Programma prevede tre tipologie di interventi: (i) Misure "preventive", attraverso attività di *risk assessment*, *engagement* delle persone interne ed esterne all'impresa sulle tematiche anticoncorrenziali e di tutela del consumatore e attraverso programmi di comunicazione e formazione; (ii) Misure di "detection", attraverso un'attività di monitoraggio e test dei presidi di controllo, nonché attraverso sistemi di segnalazione e misure disciplinari, in grado di far emergere carenze o possibili violazioni e indirizzare le conseguenti azioni di rimedio; (iii) Misure di "risposta", anche attraverso il reporting al vertice e agli organi societari degli esiti delle attività di gestione della compliance per la tutela della concorrenza e del consumatore e la gestione dei rapporti con l'Autorità Antitrust.]

duplicabile/replicabile a costi efficienti, a condizioni di parità di trattamento interno/esterno (e impregiudicate le misure di accesso ai servizi già adottate nell'ambito del procedimento di ottemperanza A493B).

109. Più in generale, la misura proposta potrebbe inoltre limitare i rischi, paventati da tutti gli operatori sentiti, di comportamenti abusivi di Poste Italiane consistenti nel rifiuto di fornire accesso alla propria rete, nell'imposizione di prezzi di accesso eccessivi o discriminatori, o nell'adozione di pratiche di *margin squeeze*.

110. Seppur l'individuazione delle aree in cui la rete non è economicamente replicabile non possa essere effettuata in questa fase, è possibile in sede di imposizione delle misure stabilire i criteri guida, che sono legati alla densità abitativa ed alla superficie di ciascuna zona definita dai codici di avviamento postale. Infatti, tali due dimensioni indicano la possibilità che almeno due reti coesistano in modo profittevole nell'area, fermo restando che spesso, per i CAP più disagiati, non vi è sostenibilità economica nemmeno per la sola rete di PI, la quale, infatti, gode del contributo pubblico di 262 milioni di euro all'anno proprio per questa ragione.

111. Infine, l'Autorità ha rappresentato che, per evitare forme di discriminazione interna/esterna, si rende necessaria l'adozione di misure idonee a garantire la trasparenza nelle condizioni di accesso alla rete postale di PI da parte di Postel.

112. In virtù di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione potesse essere autorizzata ai sensi dell'articolo 75 del d.l. 104/2020 con le descritte modifiche, specificazioni e integrazioni alle misure proposte da Poste Italiane.

IX. LE MISURE CORRETTIVE E INTEGRATIVE PROPOSTE DA POSTE ITALIANE

113. A seguito delle osservazioni formulate dall'Autorità in merito alle misure proposte, in data 4 dicembre 2020 Poste Italiane ha confermato la propria disponibilità ad adottare le misure **n. 1**, **n. 2**, **n. 3** e **n. 4** come proposte⁴⁵, mentre ha comunicato le seguenti modifiche e precisazioni alle restanti misure e alla misura integrativa prospettata dall'Autorità.

Misura n. 5 – accesso all'offerta wholesale indescritta

114. Poste Italiane ha chiarito che la misura deve intendersi quale proposta migliorativa (sotto il profilo della significativa riduzione della soglia di accesso, attualmente fissata a 35 milioni di invii) della specifica offerta descritta ai punti 20 e ss. del provvedimento AGCM n. 27568/2019, relativo al caso A493B. Pertanto, per sua natura tale misura è diretta agli operatori dotati di una rete di recapito infrastrutturale e non riguarda la posta descritta (raccomandata). Inoltre, i prezzi e gli scaglioni di volumi sono precisamente determinati e noti ai clienti, come emerge anche dal citato provvedimento. Poste Italiane ritiene di poter attuare la misura n. 5 entro il termine di 2 mesi dal perfezionamento dell'operazione.

Misura n. 6 – accesso ai punti di giacenza

115. Poste Italiane ha comunicato che:

- (i) il numero dei punti di giacenza oggetto di accesso, pari a 1.000, è stato individuato in quanto tale valore si è dimostrato idoneo a consentire agli operatori concorrenti di partecipare efficacemente alle procedure di gara e di aggiudicarsele. Poste Italiane è comunque disponibile ad incrementare fino a 1.500 il numero dei punti di giacenza cui si impegna a dare accesso ai sensi della misura n. 6;
- (ii) per quanto riguarda il *cost-plus* (costi calcolati secondo il criterio di tempi e metodi) di determinazione del prezzo di accesso, sulla base del sistema di contabilità regolatoria si valorizzerà l'attività di gestione a sportello della posta raccomandata inesitata considerando i "tempi tecnici" (in luogo dei cd. "tempi saturi" comprensivi delle insaturazioni/inefficienze dell'ufficio postale) ed in particolare il costo del personale (con esclusione dei costi immobiliari, informatici, di funzionamento generico considerati dalla metodologia "full cost" impiegata nel sistema regolatorio), così da pervenire ad "costo effettivo minimo" da valorizzare poi in base ai volumi effettivi, cui aggiungere eventuali costi specifici di commessa (in particolare gli investimenti/costi incrementali informatici necessari per adeguare i sistemi e/o gli spazi di Poste Italiane all'operatività richiesta per gli operatori terzi); sulla valorizzazione complessiva così effettuata si applicherà un margine di *mark-up* del 5% circa, in linea con quanto condiviso con AGCom sulle analisi di replicabilità;
- (iii) per quanto concerne le soglie di accesso all'offerta in termini di volumi minimi annui di raccomandate, tenuto conto anche delle caratteristiche dei piccoli operatori, la soglia d'ingresso sarà fissata a 100.000 raccomandate l'anno;
- (iv) per quanto concerne i tempi necessari per rendere il servizio disponibile, Poste Italiane è disponibile a comunicare in corso d'intervento la possibilità di attivare l'accesso anche prima del termine di 12 mesi, ove possibile tenuto conto della complessità tecnica e di contesto e della necessità di verificare ed integrare i sistemi di soggetti terzi.

⁴⁵ [PI sottolinea che la misura n. 1, garantendo la continuità occupazionale non solo del personale diretto dell'impresa target ma anche dell'indotto, implica un aggravio economico a carico di Poste Italiane stimabile pari a circa [150-250] milioni di euro nei primi tre anni, che incide direttamente anche sulla valutazione delle ulteriori misure comportamentali e più tipicamente concorrenziali, in considerazione dell'esigenza che le suddette misure non pregiudichino la sostenibilità complessiva dell'operazione. Con riferimento ai rilievi mossi dall'Autorità alle misure n. 3 e n. 4, PI ritiene che un'indiscriminata estensione della loro durata produrrebbe l'effetto di vincolare ulteriormente i rapporti contrattuali in essere, limitando la contendibilità dei clienti da parte degli operatori concorrenti, e che la durata della misura n. 4 (24 mesi dal perfezionamento dell'operazione) sia particolarmente significativa.]

Misura n. 7 – accesso alle cassette modulari

116. Poste Italiane ha rilevato che:

- (i) per quanto concerne i tempi necessari per rendere il servizio disponibile, Poste Italiane è disponibile a comunicare progressivamente in corso di intervento la possibilità di attivare l'accesso alle cassette modulari anche prima del termine di 12 mesi, ove possibile tenuto conto anche della necessità di adeguare i rapporti contrattuali con i circa 20.000 destinatari;
- (ii) per quanto concerne le "altre tipologie" di invii esclusi, si precisa che gli invii esclusi saranno i medesimi per Poste Italiane e per gli altri operatori che usufruiscono del servizio (ad esempio, oggetti di valore).

Misura integrativa

117. Poste Italiane è disponibile a formulare un'offerta *wholesale* di accesso alla propria rete a condizioni non discriminatorie, per la posta descritta e indescritta (per servizi equivalenti ai prodotti Posta Massiva e Raccomandata Smart). Tuttavia, la misura integrativa come ipotizzata dall'Autorità, anche se applicata ad una percentuale ridotta del territorio nazionale, renderebbe l'operazione non economicamente sostenibile. Pertanto, PI ha individuato le seguenti caratteristiche che renderebbero sostenibile l'ipotizzata misura integrativa:

- l'offerta sarà rivolta agli operatori dotati da non meno di 24 mesi di licenza/autorizzazione, che siano qualificati, in grado di gestire i rapporti con la clientela dei destinatari (anche attraverso l'adozione di una Carta dei Servizi e di adeguate procedure per la gestione dei reclami) e che forniscano garanzie di affidabilità (anche finanziaria) adeguate e proporzionate, secondo criteri la cui congruità sarà previamente verificata dall'AGCom;
- l'offerta sarà rivolta agli operatori così individuati che movimentino in accesso volumi complessivi pari a non meno di 1 milione di invii all'anno;
- l'offerta sarà differenziata a seconda che gli invii per i quali si chiede l'accesso siano consegnati in tutti i CMP di destino oppure soltanto in alcuni di essi (con conseguenti maggiori costi per Poste Italiane) anche in ragione della lunghezza della catena di recapito;
- in sede di prima applicazione, l'offerta avrà ad oggetto la parte di rete di Poste Italiane relativa ad aree attualmente non coperte da alcun operatore alternativo, sulla base del recente accertamento di tali aree operato da AGCom con Delibera 294/20/CONS del luglio 2020 e dell'aggiustamento apportato a tale dato per tener conto degli effetti dell'operazione (18% del territorio nazionale per la posta indescritta e 1-5% del territorio nazionale per la descritta). Ciò anche in considerazione della valutazione di duplicabilità di fatto svolta dagli altri operatori per le aree coperte da reti alternative;
- successivamente, tali aree andranno aggiornate secondo criteri che saranno definiti da AGCom nell'ambito del procedimento istruttorio avviato a luglio 2020 e che si concluderà entro febbraio 2021 (inclusi la densità abitativa e la superficie di ciascun CAP);
- i prezzi saranno fissati applicando condizioni più vantaggiose (-5%) rispetto alle attuali tariffe utilizzate per i suddetti prodotti di Servizio Universale, ferme restando le competenze di AGCom anche al fine di valutare l'impatto della misura integrativa sui costi del Servizio Universale. In particolare, Poste Italiane definirà un listino prezzi che terrà in considerazione la lunghezza della catena logistica utilizzata dagli operatori che chiederanno l'accesso, offrendo riduzioni di prezzo maggiori del 5% rispetto alla tariffa universale agli operatori che consegneranno nei punti più prossimi alla destinazione (es. CMP di destino), sempre nel rispetto delle condizioni tecniche definite;
- Poste Italiane si attiverà diligentemente al fine di rendere operativa la misura integrativa entro il termine di 12 mesi dal perfezionamento dell'operazione, e fornirà aggiornamenti periodici all'Autorità in merito all'avanzamento dei processi necessari per l'attuazione della misura ed ai relativi tempi.

118. Infine, Poste Italiane conferma - e per quanto necessario, si impegna a garantire - la trasparenza nelle condizioni di accesso alla rete postale di Poste Italiane nei confronti di Postel così come degli operatori terzi.

X. I PARERI DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI E DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

119. In data 18 dicembre e 21 dicembre 2020 sono pervenuti rispettivamente i pareri dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e del Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi dell'articolo 75, comma 2, del d.l. 104/2020, richiesti dall'Autorità in data 4 dicembre 2020.

Il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

120. Nel parere reso con Delibera n. 680/20/CONS del 17 dicembre 2020, AGCom ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, sulle misure comportamentali proposte da Poste Italiane, come integrate e riformulate a seguito dell'istruttoria condotta dall'Autorità.

121. In via preliminare, AGCom osserva come le misure mettano in rilievo la necessità ormai ineludibile di transitare a un modello di accesso alla rete e agli elementi dell'infrastruttura di Poste Italiane. AGCom, dunque, ritiene sostanzialmente condivisibile l'orientamento di questa Autorità sulle misure relative al tema dell'accesso proposte da Poste Italiane, nella loro ultima versione, "fermo restando il loro carattere temporaneo fino alla definizione in via regolamentare delle regole di accesso". Inoltre, secondo AGCom, per assicurare piena tutela degli interessi individuati dall'articolo 75 del d.l. 104/2020, sarebbero necessarie alcune modifiche e integrazioni alle misure proposte che

richiederebbero "valutazioni anche sotto il profilo della sostenibilità, trattandosi di integrazioni che pur non snaturando la misura proposta, nelle sue finalità essenziali, ne ampliano la portata soggettiva ed oggettiva".

122. Nel dettaglio, AGCom osserva quanto segue.

123. Attraverso la **misura integrativa**, che troverà attuazione entro il termine di 12 mesi dal perfezionamento dell'operazione, PI riconosce la necessità prospettata da questa Autorità di passare ad un modello di accesso alla rete. In proposito, AGCom ricorda di aver individuato, con la delibera n. 589/20/CONS, un mercato dei servizi *wholesale* che riguarda i servizi offerti da Poste Italiane agli altri operatori postali in forza sia di un obbligo imposto dalla regolamentazione *ex-ante* (obbligo di accesso alla rete) sia di un impegno *ex-post* (obbligo di accesso al servizio "Posta time" *retail minus* in determinate aree EU2). Sottolinea di aver anche avviato un procedimento per definire nuovi criteri e parametri per l'individuazione delle aree EU2, propedeutico alla definizione delle regole di accesso.

124. Riguardo alla **misura 1**, AGCom osserva che - pur essendo una valutazione non attinente alle sue competenze, ma tenendo conto del riferimento ai servizi ad alta intensità di manodopera previsto nell'articolo 75 - è auspicabile che un sufficiente livello di garanzia occupazionale sia riconosciuto anche alla componente più ampia del personale, sostanzialmente riconducibile al gruppo Nexive. Sembrerebbe dunque necessario rafforzare le garanzie di "impiego dell'indotto" salvaguardando maggiormente, entro i limiti di sostenibilità evidenziati dall'articolo 75, anche il personale delle imprese facenti parte di Nexive S.c.a.r.l..

125. Riguardo alla **misura 2**, trattandosi di un aspetto che non rientra tra le competenze di AGCom e considerato che la stessa è già stata valutata positivamente dall'Autorità, il regolatore ha ritenuto di non dover esprimere alcuna valutazione.

126. Rispetto alle **misure 3 e 4**, posto che, a seguito dell'operazione, le aree non coperte da alcun operatore alternativo *end-to-end* aumenteranno (passando dall'attuale 24% al [omissis] circa della popolazione), gli impegni del procedimento A493B andrebbero mantenuti estendendo il perimetro dell'offerta a un più ampio numero di CAP.

127. Riguardo alla **misura 5**, oltre all'ampliamento delle aree EU2, considerato che l'unico operatore in grado di raggiungere una copertura pari al 100% per il recapito della posta descritta è Nexive, secondo AGCom sarebbe necessario estendere gli impegni previsti dal provvedimento A493B per la posta indescritta alla posta descritta, creando un servizio equivalente al servizio di posta raccomandata con un prezzo fissato con il *retail minus*. Inoltre, la soglia proposta da PI di 10 milioni di invii annui risulterebbe ancora troppo elevata per la maggior parte dei soggetti che continueranno ad operare nel mercato italiano (in quanto raggiungibile ad oggi solo da Fulmine) e pertanto andrebbe ridotta.

128. Rispetto alla **misura 6**, AGCom osserva che nelle procedure di gara ad evidenza pubblica, nonostante le previsioni regolamentari in materia di servizi postali prevedano che la giacenza fisica debba essere considerata alla stregua delle forme alternative per la gestione delle inesitate (quali il doppio tentativo di consegna, la consegna su appuntamento o la consegna presso esercizi commerciali convenzionati), le stazioni appaltanti sono solite definire condizioni di copertura del territorio tali da favorire elementi quali numerosità e densità dei punti di consegna della corrispondenza inesitata. Pertanto, considerato che PI dispone di 13.000 punti di giacenza, al fine di assicurare l'efficacia della misura sarebbe opportuno aumentare l'accesso al numero dei punti di giacenza di almeno 1/3 dei punti di PI, ossia a circa 4.000.

129. Inoltre, pur ritenendo congrua la soglia di 100.000 raccomandate l'anno per accedere al servizio di giacenza, secondo AGCom l'impegno a fornire il servizio non dovrebbe essere limitato a due anni, in ragione del fatto che presumibilmente non si assisterà ad una graduale maggiore infrastrutturazione degli operatori.

130. Per quanto riguarda il prezzo dell'accesso ai punti di giacenza, il criterio *cost-plus*, ancorché nella sua versione modificata, potrebbe non garantire l'accessibilità al servizio agli OA; ad avviso di AGCom sarebbe quindi opportuno fissare il prezzo di accesso come percentuale del prezzo complessivo del servizio postale reso (ad esempio il 10% del prezzo della Raccomandata Smart/market). L'operatore alternativo dovrebbe corrispondere un prezzo di giacenza solo per gli invii consegnati attraverso la propria rete di recapito, visto che per quelli consegnati attraverso la rete di PI la tariffa di accesso dovrebbe remunerare anche la giacenza.

131. In relazione alla **misura 7**, AGCom rappresenta di non conoscere l'ubicazione puntuale delle cassette modulari; nei casi in cui le cassette modulari siano collocate in aree contendibili, analogamente a quanto osservato per la misura 6, sarebbe opportuno fissare il prezzo di accesso come percentuale del prezzo complessivo del servizio postale reso.

Il parere del Ministero dello Sviluppo Economico

132. In data 21 dicembre 2020 il MISE ha espresso parere favorevole sulle misure comportamentali proposte da Poste Italiane, come integrate e riformulate a seguito dell'istruttoria condotta dall'Autorità.

133. In via preliminare, il MISE osserva che l'operazione soddisfa tutte le condizioni di applicabilità previste dall'articolo 75 del d.l. n. 104/2020.

134. Inoltre, il MISE, auspica "un'attenta valutazione ed individuazione, da parte dell'AGCM, delle misure comportamentali propedeutiche all'autorizzazione dell'Operazione in esame, confidando successivamente nella consueta tempestiva attività di vigilanza e sanzionatoria finalizzata a reprimere eventuali comportamenti in violazione della legge n. 287/90".

135. Infine, rimettendo le valutazioni di carattere antitrust e regolamentare alle competenti Autorità, il MISE condivide le osservazioni dell'AGCM "sia in relazione alle singole misure comportamentali presentate dal Poste Italiane ai sensi

dell'articolo 75, comma 2 del d.l. 104/2020, sia con riferimento alla proposta di misura integrativa che prevede la formulazione di un'offerta wholesale di accesso alla rete di Poste italiane a condizioni retail minus e non discriminatorie, per la posta descritta ed indescritta, rivolta a qualunque operatore dotato di licenza/autorizzazione, per tutta la parte dirette non economicamente replicabile”.

XI. LE ULTERIORI INTERLOCUZIONI CON PI

136. In data 21 dicembre 2020 l'Autorità ha rappresentato a Poste Italiane le osservazioni formulate da AGCom e dal MISE in risposta alle richieste di parere. Nello specifico, sono state prospettate le integrazioni che il Regolatore ha ritenuto idonee ad evitare che l'operazione produca effetti negativi nell'immediato, nelle more di una definizione di regole di accesso alla rete dettagliate da parte di AGCom e fermi restando i limiti di sostenibilità dell'operazione.

137. A tale riguardo Poste ha rappresentato quanto segue:

- per la **misura 1**, Nexive S.c.a.r.l. è fuori dall'ambito di un possibile intervento di PI poiché conta oltre 70 soci, ivi incluse persone fisiche, per cui non è assolutamente sostenibile l'estensione a tale realtà della misura proposta (assunzione del personale e impiego dell'indotto);
- per le **misure 3 e 4**, in relazione all'aumento della percentuale di aree non coperte da alcun operatore alternativo, PI rappresenta di essere in grado, allo stato, di incrementare la soglia al 25%, ma non oltre, considerati i costi che un'ulteriore estensione comporterebbe;
- per quanto concerne la **misura 5**, secondo PI non è sostenibile estendere gli impegni previsti dal provvedimento A493B alla posta descritta; tuttavia, è possibile ridurre a 8 milioni di invii annui, per la sola posta indescritta, la soglia di accesso precedentemente fissata a 10 milioni;
- per la **misura 6**, possono accrescere da 1.500 a 2.000 i punti di giacenza accessibili. Circa la durata del servizio, PI osserva come la misura già prevede che il termine di due anni sia rinnovabile su richiesta dei clienti, pertanto la misura originariamente proposta a seguito delle indicazioni di questa Autorità è anche più favorevole di quella chiesta da Agcom. Quanto alla definizione del prezzo di accesso, la metodologia di calcolo suggerita da AGCom non sarebbe economicamente sostenibile e pertanto PI deve rimanere ancorata alla metodologia del *cost-plus* descritta nella misura proposta;
- diversamente, in relazione alla **misura 7**, PI ritiene che possa essere accettata la proposta di AGCom sulle modalità del calcolo del prezzo di accesso, ossia il 10% del costo della posta massiva ordinaria, essendo in questo caso sostenibile l'impatto in termini di maggiori costi. Le condizioni di utilizzo restano quelle illustrate negli impegni trasmessi.

138. PI ha sottolineato che le suesposte integrazioni alle misure, pur avendo un impatto in termini di maggiori oneri, sono economicamente sostenibili, a differenza delle restanti misure proposte da AGCom che risultano invece largamente non sostenibili dal punto di vista economico.

XII. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE DI CONCENTRAZIONE E DELLE MISURE COMPORTAMENTALI PROPOSTE

139. Nei paragrafi che seguono si darà conto degli effetti dell'operazione e si procederà con una valutazione delle misure proposte da Poste Italiane, pur nei limiti istruttori già segnalati.

a. Valutazione degli effetti dell'operazione

140. L'operazione in esame produrrà come primo effetto l'acquisizione del secondo operatore nel mercato, Nexive, da parte del primo, Poste Italiane, che, peraltro, già detenendo storicamente una posizione di assoluto rilievo, a valle dell'operazione si ritroverà in posizione di sostanziale monopolista in una serie di ambiti. Tale scenario è stato sottolineato anche dagli operatori del settore, che hanno manifestato viva preoccupazione per l'assetto di mercato che si verrà a creare *post-merger*.

141. In particolare, Fulmine ha sottolineato come la rete Poste/Nexive sarà, di fatto, l'unica rete *end-to-end* a copertura nazionale, mettendo a rischio la sopravvivenza degli operatori alternativi rimasti sul mercato in assenza di misure idonee a favorirne l'accesso.

142. Con riferimento alle attività di corrispondenza ordinaria per utenti e grandi utenti *business*, i c.d. invii multipli – che rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza, nonché l'ambito sul quale sono pervenute maggiori osservazioni – gli operatori di settore hanno evidenziato come i partecipanti alle gare per l'aggiudicazione di tali servizi si ridurranno praticamente alla sola Poste Italiane.

143. Inoltre, a detta della stessa Consip – nella sua veste di stazione appaltante – già oggi PI è l'unico vero partecipante alle gare, anche in ragione del fatto che una volta realizzatasi l'operazione, non è facile prevedere se e in che modo i consorziati di Nexive riuscirebbero ad organizzarsi in modo da poter competere per l'aggiudicazione di una gara, se non in ambito strettamente locale, e che, in sostanza, fra gli altri concorrenti solo Fulmine potrebbe essere in grado di partecipare a gare con pochi lotti geografici.

144. Ancora in merito agli invii multipli, importanti clienti *business* quali Enel e A2A, hanno evidenziato come la riduzione della concorrenza legata alla realizzazione dell'operazione potrebbe ingenerare possibili pregiudizi in termini

di innovazione, flessibilità e risparmi di costo, determinando possibili riflessi sui costi sopportati dagli utenti, dato che i costi di postalizzazione costituiscono un'importante componente di spesa.

145. L'incumbent, infatti, raggiungerà quote superiori in media al 95% in valore nei mercati dei servizi di corrispondenza relativi ai c.d. invii multipli, dove una concorrenza effettiva potrebbe essere esercitata soltanto dall'unico operatore parzialmente infrastrutturato che rimarrebbe attivo, che detiene, complessivamente, una quota pari al 3,6%. I restanti oltre 3000 operatori non infrastrutturati, infatti, non sarebbero in grado di rappresentare un vincolo concorrenziale effettivo, in quanto attivi esclusivamente in specifiche zone locali.

146. In conclusione, andando a ricostituire nel suo complesso una posizione di fatto di monopolio, l'operazione è suscettibile di recare gravi pregiudizi alla concorrenza nell'intero settore postale, con particolare riferimento ad alcune delle attività interessate e, pertanto, in assenza della specifica previsione normativa non potrebbe che essere vietata.

b. Valutazione delle misure proposte da Poste Italiane

147. In base a quanto previsto dall'articolo 75, comma 2, del d.l. 104/2020, le misure comportamentali proposte devono essere idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione. L'Autorità può prescrivere le suddette misure con le modificazioni e integrazioni ritenute necessarie a tutela della concorrenza e dell'utenza, tenuto anche conto della sostenibilità complessiva dell'operazione.

148. Come sopra illustrato, l'operazione in esame sottrarrà dal confronto concorrenziale italiano il secondo operatore postale dotato di una rete *end-to-end* e che attualmente rappresenta l'unico effettivo vincolo concorrenziale per l'operatore *incumbent*.

149. Deve osservarsi che l'originaria formulazione delle misure, proposte da PI in sede di comunicazione dell'operazione del 16 novembre 2020, fugava in misura soltanto marginale le preoccupazioni sollevate dall'Autorità in merito all'impatto anti-concorrenziale dell'operazione (e ancor meno lo facevano le misure presenti nel menzionato documento di pre-notifica). Al riguardo, tutti gli operatori sentiti hanno manifestato forti perplessità in merito agli effetti dell'operazione e alle misure che potrebbero in qualche modo limitare le conseguenze pregiudizievoli per l'esigua concorrenza rimasta.

150. Le misure inizialmente proposte, infatti, oltre ad essere per molti aspetti generiche o eccessivamente discrezionali, sono risultate prive di un adeguato impegno di accesso alla rete di PI; in presenza di una situazione di quasi monopolio conseguente all'operazione, l'effettivo accesso alla rete dell'operatore postale non potrà che rappresentare invece l'unico rimedio per stimolare una qualche forma di concorrenza nell'offerta dei servizi postali.

151. Tali criticità sono state rappresentate a Poste Italiane, la quale, con memoria del 4 dicembre 2020, ha fornito alcune precisazioni ai rilievi mossi dall'Autorità, considerata anche la complessiva sostenibilità dell'operazione. Nello specifico, PI ha modificato e integrato le misure proposte con la comunicazione del 16 novembre 2020 e ha altresì presentato una ulteriore misura che tiene conto, almeno in parte, delle integrazioni prospettate dall'Autorità al fine di permettere agli operatori alternativi, anche privi una infrastruttura di rete, di competere sui mercati postali interessati.

152. Inoltre, in data 21 dicembre 2020, sono state rappresentate a PI le ulteriori integrazioni che AGCom ha ritenuto idonee ad assicurare la piena tutela degli interessi individuati dall'articolo 75 del d.l. 104/2020. Nel proprio parere, AGCom ha infatti condiviso l'orientamento dell'Autorità sulle misure relative al tema dell'accesso proposte da Poste Italiane, pur ritenendole a carattere temporaneo, e ha altresì proposto alcune modifiche e integrazioni volte a evitare che l'operazione produca effetti negativi nell'immediato, ferma restando la valutazione di complessiva sostenibilità dell'operazione. In risposta a tali osservazioni, PI ha ulteriormente modificato le misure proposte, al fine di recepire, se pur parzialmente, le deduzioni del regolatore, per quanto economicamente sostenibile.

153. Alla luce di tutto quanto sopra, si deve rilevare come la possibilità per l'Autorità di valutare compiutamente tali misure, tenendo conto della sostenibilità complessiva dell'operazione, sia fortemente compromessa dalla mancata previsione di poteri istruttori, oltre che dal breve termine stabilito dall'articolo 75 del d.l. n. 104/2020. In questa fase, l'Autorità non è neanche in condizione di verificare la concreta e piena efficacia di tale *set* di misure e, in particolare, la loro effettiva idoneità a consentire agli operatori rimasti sul mercato di esercitare una qualche pressione concorrenziale.

154. Oltre alle difficoltà di valutare in dettaglio tali misure, occorre ricordare che l'Autorità è vincolata a prescrivere misure di natura esclusivamente comportamentale e che comunque non incidano sulla sostenibilità complessiva dell'operazione, considerando dunque gli oneri economici che esse comportano, che non sono conoscibili dall'Autorità. Al riguardo rilevano le dichiarazioni di PI secondo le quali qualunque integrazione o modifica delle misure da ultimo proposte che consentisse maggiori aperture alla concorrenza comporterebbe la non sostenibilità economica dell'operazione. Sul punto, come già evidenziato, la procedura dettata dall'articolo 75 non consente all'Autorità di applicare i propri poteri istruttori che consentirebbero le necessarie verifiche.

155. Fatte queste doverose premesse, l'Autorità ritiene che le misure proposte da Poste Italiane, con le precisazioni, modifiche e integrazioni comunicate in data 4 e 21 dicembre 2020, purché non pregiudicate in futuro da comportamenti volti a limitarne la portata, appaiono nel loro complesso idonee a ridurre l'impatto anti-concorrenziale dell'operazione, nonostante la concentrazione porti comunque a un assetto di mercato caratterizzato dalla presenza di una unica rete infrastrutturale *end-to-end* sull'intero territorio nazionale.

156. Le condizioni di accesso alla rete di PI prospettate nella misura integrativa, laddove efficacemente implementate dalla Parte e non rese vane da comportamenti ostruttivi, potrebbero permettere agli operatori alternativi - a prescindere dalla disponibilità di una rete di recapito infrastrutturale - di accedere alla parte di rete di Poste Italiane che non sia replicabile a costi efficienti, a condizioni di parità di trattamento interno/esterno. Le restanti misure si affiancano alla misura integrativa - in parte anche anticipandola coerentemente con la tempistica prevista per ciascuna di esse - e potrebbero agevolare l'accesso da parte degli operatori alternativi alla rete e ai servizi di Poste Italiane, al fine di rendere un'offerta maggiormente competitiva nei mercati a valle dei servizi postali.

157. Resta ferma l'eventualità di un futuro intervento di natura regolamentare che garantisca un accesso alla rete di PI a condizioni tecniche, economiche o giuridiche più vantaggiose per gli operatori alternativi e la conseguente possibilità di una maggiore concorrenza nei servizi postali, indipendentemente dalla sostenibilità dell'operazione di concentrazione in esame.

XIII. CONCLUSIONI

158. In conclusione, l'Autorità ritiene necessario prescrivere a Poste Italiane, ai sensi dell'articolo 75, comma 2, del d.l. n. 104/2020, le misure comportamentali proposte da PI, comprensive delle modificazioni e integrazioni ad esse apportate in data 4 e 21 dicembre 2020.

159. L'Autorità monitorerà con estrema attenzione l'ottemperanza da parte di Poste Italiane alle misure comportamentali prescritte e la possibile esistenza di comportamenti abusivi in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, espressamente fatto salvo dall'articolo 75, comma 1, del d.l. n. 104/2020, e/o dell'articolo 102 TFUE.

RITENUTO pertanto che l'operazione di concentrazione in esame sottrarrà dal confronto concorrenziale italiano il secondo operatore postale dotato di una rete *end-to-end* e che attualmente rappresenta l'unico vincolo concorrenziale effettivo per l'operatore *incumbent* Poste Italiane S.p.A.;

RITENUTO che Poste Italiane S.p.A., a valle dell'operazione in esame, si ritroverà in posizione di sostanziale monopolio in una serie di ambiti del settore postale;

RITENUTO che sussistono, nel caso di specie, i requisiti per l'applicazione dell'articolo 75 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

RITENUTO necessario prescrivere alla società Poste Italiane S.p.A., ai sensi dell'articolo 75, comma 2, del d.l. n. 104/2020, misure comportamentali idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione, con le modificazioni e integrazioni ritenute necessarie a tutela della concorrenza e dell'utenza, tenuto anche conto della sostenibilità complessiva dell'operazione;

VISTE le misure comportamentali e le misure correttive e integrative proposte da Poste Italiane S.p.A. per recepire, almeno in parte, le modificazioni e integrazioni prospettate dall'Autorità e dall'AGCom;

CONSIDERATO che la possibilità di valutare compiutamente tali misure e la loro piena e concreta efficacia, tenendo anche conto della sostenibilità complessiva dell'operazione, è fortemente compromessa dalla mancata previsione di poteri istruttori, oltre che dalla stretta tempistica stabilita dall'articolo 75 del d.l. n. 104/2020;

CONSIDERATO che le misure comportamentali da n. 2 a n. 7 proposte da Poste Italiane S.p.A., comprensive delle modificazioni e integrazioni ad esse apportate, nonché la misura integrativa proposta, appaiono nel loro complesso idonee a ridurre l'impatto anti-concorrenziale dell'operazione;

CONSIDERATO, invece, che la misura comportamentale n. 1 proposta da Poste Italiane S.p.A., funzionale alla salvaguardia del livello occupazionale, che costituisce la *ratio* di fondo dell'operazione e un indefettibile presupposto per la sua realizzazione, non può tuttavia essere oggetto di prescrizioni concorrenziali che, così come richiesto dall'articolo 75, comma 2, del d.l. n. 104/2020, sono volte a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione, ovvero necessarie a tutelare la concorrenza e l'utenza;

CONSIDERATO che l'Autorità si riserva in ogni caso di monitorare con estrema attenzione l'ottemperanza da parte di Poste Italiane S.p.A. alle misure comportamentali prescritte e la possibile esistenza di comportamenti abusivi in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, espressamente fatto salvo dall'articolo 75, comma 1, del d.l. n. 104/2020, e/o dell'articolo 102 TFUE;

RITENUTO, pertanto, che l'operazione di concentrazione in esame sia suscettibile di essere autorizzata, ai sensi dell'articolo 75 del d.l. n. 104/2020, con le misure comportamentali sopra identificate, purché non pregiudicate in futuro da comportamenti volti a limitarne la portata;

DELIBERA

di prescrivere le seguenti misure in capo a Poste Italiane S.p.A. ai sensi dell'articolo 75, comma 2, del d.l. n. 104/2020:

Misura n. 2

Adeguamento del programma di *antitrust compliance* di Poste Italiane.

Misura n. 3

Per i contratti sia di Poste Italiane che di Target che dovessero scadere nel corso dei sei mesi decorrenti dal perfezionamento dell'Operazione, disponibilità di Poste Italiane – a fronte di richiesta del cliente (di Poste Italiane o di Target) – a prorogare i suddetti contratti alle medesime condizioni in essi previste non oltre il termine dei sei mesi dal perfezionamento dell'Operazione, ferma restando la naturale scadenza dei contratti se successiva ai sei mesi dal perfezionamento dell'Operazione.

Misura n. 4

Mantenimento dell'attuale portafoglio di offerta di servizi PI *business* e dei livelli di servizio ora garantiti, per 24 mesi dal perfezionamento dell'Operazione. Restano fermi gli impegni assunti nel procedimento di ottemperanza A493B, con ampliamento del numero dei CAP dalla forcella ivi stabilita del 20-25% ad un numero di CAP pari al 25% della popolazione.

Misura n. 5

Rimodulazione della soglia di accesso all'attuale offerta *wholesale* di posta indescritta, con riduzione della soglia a 8 milioni. L'offerta è indirizzata agli operatori postali alternativi dotati di una rete di recapito infrastrutturale ed è relativa a un servizio di accesso alla rete di recapito di Poste Italiane, accessibile per volumi a partire da 35 milioni di invii (soglia che appunto sarebbe ridotta a 8 milioni di invii) con prezzi decrescenti sulla base di scaglioni di volumi. La misura è da intendersi quale proposta migliorativa della specifica offerta descritta ai punti 20 e ss. del provvedimento AGCM n. 27568/2019, relativo al caso A493B. Poste Italiane ritiene di poter attuare la misura n. 5 entro il termine di 2 mesi dal perfezionamento dell'operazione.

Misura n. 6

Accesso ai punti di giacenza di Poste Italiane per gli invii inesitati del servizio di posta raccomandata. L'accesso sarà regolato secondo le seguenti modalità:

- numero di punti pari a 2.000, distribuiti in modo tale da garantire la copertura di tutto il territorio nazionale (almeno 1 punto in ogni provincia) in modo omogeneo (mix di copertura di aree metropolitane, capoluoghi di provincia, aree extraurbane);
- Poste Italiane si impegna a fissare il prezzo dell'accesso, definito per singolo pezzo, in base ad un criterio di cost-plus (costi calcolati secondo il criterio di tempi e metodi): sulla base del sistema di contabilità regolatoria si valorizzerà l'attività di gestione a sportello della posta raccomandata inesitata considerando i "tempi tecnici" (in luogo dei cd. "tempi saturi" comprensivi delle insaturazioni/inefficienze dell'ufficio postale) ed in particolare il costo del personale (con esclusione dei costi immobiliari, informatici, di funzionamento generico considerati dalla metodologia "full cost" impiegata nel sistema regolatorio), così da pervenire ad "costo effettivo minimo" da valorizzare poi in base ai volumi effettivi, cui aggiungere eventuali costi specifici di commessa (in particolare gli investimenti/costi incrementali informatici necessari per adeguare i sistemi e/o gli spazi di Poste Italiane all'operatività richiesta per gli operatori terzi); sulla valorizzazione complessiva così effettuata si applicherà un margine di *mark-up* del 5% circa, in linea con quanto condiviso con AGCom sulle analisi di replicabilità;
- i tempi della giacenza, e in generale il processo di gestione delle inesitate che PI garantirà, sarà per tutti gli operatori analogo a quello utilizzato dalla stessa Poste Italiane (esempi: giorni di giacenza, modulistica);
- il servizio sarà erogato a tutti gli operatori postali che hanno un volume minimo annuo di 100.000 raccomandate l'anno, definito tenendo conto anche delle caratteristiche dei piccoli operatori;
- l'accesso dei concorrenti ai punti di giacenza sarà reso disponibile entro il termine di 12 mesi dalla conclusione dell'Operazione, per rendere possibili i complessi adempimenti e i processi necessari alla sua concreta implementazione, tra i quali: i) l'implementazione di soluzioni IT che garantiscano l'interoperabilità dei sistemi di sportello con i sistemi di track and trace degli operatori; ii) la definizione di procedure per la consegna degli invii ai punti di giacenza e l'eventuale restituzione all'operatore; iii) la definizione di procedure di reclamo da parte dei clienti degli altri operatori; iv) la realizzazione di flussi di fatturazione tra gli operatori; v) le modalità di trattamento dei dati dei clienti degli operatori interessati; Poste Italiane è disponibile a comunicare in corso d'intervento la possibilità di attivare l'accesso anche prima del termine di 12 mesi, ove possibile tenuto conto della complessità tecnica e di contesto e della necessità di verificare ed integrare i sistemi di soggetti terzi;
- il servizio sarà valido per un periodo di 2 anni, eventualmente rinnovabile su richiesta, per garantire anche ai piccoli operatori ancora non dotati di un'ideale organizzazione territoriale di competere sul mercato.

Misura n. 7

Accesso alle "cassette modulari" presenti sul territorio. Le cassette modulari consentono di effettuare il recapito della corrispondenza e degli avvisi di giacenza della posta a firma indirizzati presso strade disagiate (per il portalettere dell'operatore postale) o a bassa densità di popolazione. L'accesso sarà regolato secondo le seguenti modalità:

- il numero delle cassette modulari in Italia è pari a circa 20.000;
- Poste Italiane consentirà di accedere a tali cassette a tutti gli operatori postali che ne facciano richiesta. L'accesso potrà avvenire su base nazionale o su base regionale;
- l'accesso degli operatori alle cassette modulari sarà reso disponibile entro il termine di 12 mesi dalla conclusione dell'Operazione, per rendere possibili i complessi adempimenti e i processi necessari alla sua concreta implementazione, tra i quali: i) revisione contrattuale, ii) invio comunicazione a tutti i destinatari, iii) raccolta adesioni e consenso *privacy* dai destinatari, iv) gestione dei possibili recessi, v) contrattualizzazione degli operatori, vi) condivisione anagrafiche destinatari agli operatori che accederanno al servizio, vii) consegna chiavi per cassetta. Poste Italiane è disponibile a comunicare progressivamente in corso di intervento la possibilità di attivare l'accesso alle cassette modulari anche prima del termine di 12 mesi, ove possibile tenuto conto anche della necessità di adeguare i rapporti contrattuali con i circa 20.000 destinatari;
- il servizio sarà valido per un periodo di 2 anni, eventualmente rinnovabile su richiesta, per garantire anche ai piccoli operatori ancora non dotati di un'adeguata organizzazione territoriale di competere sul mercato;
- Poste Italiane si impegna a fissare il prezzo dell'accesso come percentuale del prezzo complessivo del servizio postale reso, ossia il 10% del costo della posta massiva ordinaria;
- nelle cassette modulari gli operatori potranno consegnare le stesse tipologie di invio di Poste Italiane:
 - i singoli invii semplici (invii che non richiedono la firma all'atto della ricezione da parte del destinatario);
 - nel caso di invii a firma, quali a titolo indicativo e non esaustivo, invii raccomandati, assicurati e pacchi, l'operatore rilascerà un avviso di giacenza per consentirne il ritiro con le modalità e i termini previsti per ciascun servizio di recapito;
 - nelle cassette non vengono inseriti:
 - atti giudiziari o equiparati ex lege, nonché comunicazioni connesse alla notifica degli atti giudiziari che sono notificati con le modalità previste dalla legge n. 890/82;
 - cartelle esattoriali;
 - invii diretti a più destinatari alcuni dei quali non abbiano aderito al servizio (esempio co-intestatari di conto), oppure nel caso in cui uno dei destinatari abbia comunicato il recesso dal servizio;
 - altre tipologie di invii che Poste indicherà e comunicherà agli operatori; gli invii esclusi saranno i medesimi per Poste Italiane e per gli altri operatori che usufruiscono del servizio (ad esempio, oggetti di valore).

Misura n. 8

Formulazione di un'offerta *wholesale* di accesso alla rete di Poste Italiane a condizioni non discriminatorie, per la posta descritta e indescritta (per servizi equivalenti ai prodotti Posta Massiva e Raccomandata Smart), con le seguenti caratteristiche:

- l'offerta sarà rivolta agli operatori dotati da non meno di 24 mesi di licenza/autorizzazione, che siano qualificati, in grado di gestire i rapporti con la clientela dei destinatari (anche attraverso l'adozione di una Carta dei Servizi e di adeguate procedure per la gestione dei reclami) e che forniscano garanzie di affidabilità (anche finanziaria) adeguate e proporzionate, secondo criteri la cui congruità sarà previamente verificata dall'AGCom;
- l'offerta sarà rivolta agli operatori così individuati che movimentino in accesso volumi complessivi pari a non meno di 1 milione di invii all'anno;
- l'offerta sarà differenziata a seconda che gli invii per i quali si chiede l'accesso siano consegnati in tutti i CMP di destino oppure soltanto in alcuni di essi (con conseguenti maggiori costi per Poste Italiane) anche in ragione della lunghezza della catena di recapito;
- in sede di prima applicazione, l'offerta avrà ad oggetto la parte di rete di Poste Italiane relativa ad aree attualmente non coperte da alcun operatore alternativo, sulla base del recente accertamento di tali aree operato da AGCom con Delibera 294/20/CONS del luglio 2020 e dell'aggiustamento apportato a tale dato per tener conto degli effetti dell'operazione (18% del territorio nazionale per la posta indescritta e 1-5% del territorio nazionale per la descritta). Ciò anche in considerazione della valutazione di duplicabilità di fatto svolta dagli altri operatori per le aree coperte da reti alternative;
- successivamente, tali aree andranno aggiornate secondo criteri che saranno definiti da AGCom nell'ambito del procedimento istruttorio avviato a luglio 2020 e che si concluderà entro febbraio 2021 (inclusi la densità abitativa e la superficie di ciascun CAP);
- i prezzi saranno fissati applicando condizioni più vantaggiose (-5%) rispetto alle attuali tariffe utilizzate per i suddetti prodotti di Servizio Universale, ferme restando le competenze di AGCom anche al fine di valutare l'impatto della misura integrativa sui costi del Servizio Universale. In particolare, Poste Italiane definirà un listino prezzi che terrà in considerazione la lunghezza della catena logistica utilizzata dagli operatori che chiederanno l'accesso, offrendo

riduzioni di prezzo maggiori del 5% rispetto alla tariffa universale agli operatori che consegneranno nei punti più prossimi alla destinazione (es. CMP di destino), sempre nel rispetto delle condizioni tecniche definite;

- Poste Italiane si attiverà diligentemente al fine di rendere operativa la misura integrativa entro il termine di 12 mesi dal perfezionamento dell'operazione, e fornirà aggiornamenti periodici all'Autorità in merito all'avanzamento dei processi necessari per l'attuazione della misura ed ai relativi tempi.

Infine, Poste Italiane garantirà la trasparenza nelle condizioni di accesso alla rete postale di Poste Italiane nei confronti di Postel così come degli operatori terzi.

Poste Italiane S.p.A. trasmetterà delle relazioni semestrali, nel primo anno dalla notifica del presente provvedimento, e relazioni annuali negli anni a seguire, relative all'esecuzione delle misure prescritte, per consentire all'Autorità di verificare che non siano stati posti in essere comportamenti volti a limitarne la portata.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli