

Luiss

School of European Political Economy

Mercati postali, servizio universale, regolazione

Claudio De Vincenti e Stefano Facciolini

Working Paper 6/2020

LUISS



12 ottobre 2020

Mercati postali, servizio universale, regolazione

Claudio De Vincenti e Stefano Facciolini

12 ottobre 2020

INDICE

Lo schema del Working Paper

Parte I - Servizi postali e regolazione da un punto di vista teorico

Premessa

Servizio di interesse economico generale e servizio universale

Monopolio naturale, contendibilità e sostenibilità

Servizi postali e regolazione

L'evoluzione del contesto concorrenziale e le sfide per la regolazione

Conclusioni

Parte II – Il quadro normativo e regolatorio dei servizi postali

1. Il quadro europeo

1.1 Il “Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali”

1.2 La direttiva sui servizi postali

1.3 Il servizio universale

1.4 La relazione della Commissione europea sull'applicazione della direttiva sui servizi postali

1.5 Il Regolamento (UE) 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi

2. Il quadro normativo e regolatorio in Italia

2.1 L'autorità nazionale di regolamentazione del settore postale

2.2 Il servizio universale

2.3 Il costo netto del servizio universale

2.4 La regolamentazione delle tariffe

2.5 La regolamentazione dell'accesso alla rete

2.6 La regolamentazione in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali

Conclusioni

Parte III – Per uno sviluppo del mercato postale e della sua regolazione in Italia

Premessa

1. La configurazione dei mercati postali in Europa e in Italia

1.1 Introduzione

1.2 I servizi postali in Europa

1.3 Il mercato postale italiano nell'era della rivoluzione digitale: *e-substitution*, *e-commerce* e *digital divide*

1.4 Un confronto tra Poste Italiane e gli altri *incumbent* europei

1.5 Alcune evidenze sui maggiori fornitori di servizi postali in Italia

1.6 Forme di concorrenza nel mercato postale: *end-to-end* vs. *access competition*, il caso britannico

1.7 *E-substitution* e mercato rilevante: il caso olandese

2. La nuova configurazione dei mercati e le sfide per la regolazione

2.1 Gli assetti di mercato in sintesi

2.2 Permeabilità dei mercati e strategie industriali

2.3 Concorrenza e regolazione nel nuovo contesto

2.4 La situazione in Italia

3. Il calcolo dell'onere del servizio universale

3.1 Introduzione

3.2 La separazione contabile

3.3 Metodologie di calcolo del costo netto in Europa

3.4 Il calcolo del costo netto sostenuto da Poste Italiane

3.4.1 La quantificazione da parte di PI per gli anni 2015-2016

3.4.2 La verifica dell'AGCom

3.5 Il nuovo Contratto di programma 2020-24: verso un nuovo modello di SIEG?

Conclusioni. Una proposta per la messa a punto dell'impianto regolatorio in Italia

Il gioco competitivo nel settore corrispondenza

Il perimetro dei servizi di interesse economico generale

Servizio universale, mercato postale e servizi finanziari

LO SCHEMA DEL WORKING PAPER

Il WP è diviso in tre parti:

- la prima è dedicata a un'analisi teorica delle caratteristiche strutturali del mercato dei servizi postali – presenza o meno di condizioni di monopolio naturale, contendibilità del mercato e sostenibilità della configurazione industriale – nonché delle sue evoluzioni recenti innescate dalla rivoluzione delle ICT. L'obiettivo è quello di ragionare intorno al quadro normativo e regolatorio più utile al buon funzionamento del mercato stesso dal punto di vista del benessere sociale;
- la seconda parte è dedicata a una ricostruzione dell'evoluzione della normativa e dell'assetto di regolazione in Europa e in Italia negli ultimi venti anni, una ricostruzione che, senza pretesa di esaustività, sistematizza per il lettore il percorso di riforma seguito e l'attuale impianto di regolazione del settore;
- la terza parte, analizza l'interazione tra evoluzione dei mercati postali e sfide che ne derivano per la regolazione. Dopo una ampia analisi della configurazione dei mercati postali in Europa e in Italia e dei processi in atto sotto la spinta della *e-substitution* e dell'*e-commerce*, vengono presentate le sfide strategiche che le nuove intersezioni tra mercati stanno determinando per gli operatori postali, a cominciare dai Fornitori di servizio universale, e i problemi inediti di concorrenza e regolazione che vanno emergendo con particolare riferimento all'Italia. Si entra poi nel merito della metodologia di calcolo dell'onere di servizio universale nel nuovo contesto di mercato e della sua applicazione a Poste Italiane. Per concludere il WP con una proposta di messa a punto dell'impianto regolatorio in Italia volta a sostenere lo sviluppo di mercati postali concorrenziali e in cui al tempo stesso il Fornitore del servizio universale sia posto in condizione di sostenerne l'onere e di muoversi esso stesso come soggetto protagonista del mercato.

PARTE I

SERVIZI POSTALI E REGOLAZIONE DA UN PUNTO DI VISTA TEORICO

Premessa

Quali sono le caratteristiche strutturali del mercato dei servizi postali rilevanti per la definizione del quadro normativo e regolatorio più utile al buon funzionamento del mercato stesso dal punto di vista del benessere sociale? In particolare, si tratta di un servizio di interesse economico generale bisognoso di forme di regolazione pubblica? Come definire il perimetro corrispondente alla nozione di servizio universale? Sono presenti elementi di monopolio naturale (subadditività della funzione di costo)? Quale il grado di contendibilità del mercato? A quali condizioni risulta sostenibile una determinata configurazione industriale del settore? Quale il ruolo di eventuali compensazioni pubbliche degli oneri di servizio universale?

La Parte I del Working Paper è dedicata a una analisi che, sulla base della letteratura teorica disponibile, consenta di dare risposta a questi interrogativi. E' una analisi propedeutica alla ricostruzione e valutazione del quadro normativo e di regolazione in ambito europeo e nazionale negli ultimi venti anni, cui è dedicata la Parte II, e all'analisi dei problemi di concorrenza e regolazione posti dalle nuove dinamiche dei mercati postali che presenteremo nella Parte III, traendone una proposta di messa a punto dell'impianto regolatorio in Italia.

Servizio di interesse economico generale e servizio universale

Nella definizione europea, i servizi di interesse generale sono servizi che le autorità pubbliche classificano come di interesse generale – per esempio perché portatori di

esternalità positive o perché hanno caratteristiche di *merit goods* – e che pertanto sono soggetti a obblighi di servizio pubblico. Un servizio di interesse economico generale (SIEG) è un servizio di interesse generale fornito dietro pagamento da parte dell'utente e quindi soggetto alle norme comunitarie in materia di concorrenza, mercato interno e regolazione. I servizi di interesse economico generale equivalgono sostanzialmente a quelli che nella teoria economica della regolazione vengono indicati come servizi di pubblica utilità o *public utilities*.

Le Direttive europee individuano i servizi postali come servizi di interesse economico generale: per un verso in quanto essenziali per la comunicazione e gli scambi, da considerare quindi come “beni meritori” oltre che portatori di esternalità positive (comprese le esternalità di rete), e per altro verso in quanto offerti in base a un corrispettivo a carico degli utenti. Le forme di concorrenza e regolazione applicabili dipendono dall'assetto dei mercati e in particolare dalle risposte alle domande indicate nella nostra premessa. Certamente, data la presenza di obblighi di servizio pubblico, sono almeno necessarie forme di autorizzazione e licenza che, per gli operatori che intendano esercitare la relativa attività, stabiliscano i requisiti di affidabilità del fornitore del servizio e di qualità minima del servizio stesso¹. Altre forme più vincolanti di regolazione dipendono dalla valutazione circa le caratteristiche del mercato e le condizioni entro cui i servizi postali devono essere forniti².

Il servizio universale (SU) è a sua volta costituito, nell'ambito del servizio di interesse economico generale, da un sottoinsieme di servizi che, in base alle Direttive europee, corrisponde a “un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti”: è chiaro che proprio la diffusione su tutto il territorio e l'accessibilità di prezzo per tutti gli utenti sono le caratteristiche qualificanti l'universalità del servizio. Nella Parte II vedremo

¹ Sul tema, cfr. N. Rangone, *I servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1999.

² Sulle diverse forme di regolazione di un servizio di interesse economico generale, cfr. C. De Vincenti, Mercati, fiducia, istituzioni, in ItaliaDecide, *Rapporto 2020*, Bologna, Il Mulino, 2020.

come l'ultima Direttiva (2008/6/CE) individua il sottoinsieme minimo di servizi che devono rientrare nel perimetro del servizio universale che ogni Stato membro è tenuto ad assicurare sul proprio territorio. Per garantire tale fornitura lo Stato membro procede a designare uno o più fornitori del servizio e a regolarne l'attività con forme di regolazione ulteriori rispetto alla sola autorizzazione, per esempio con un contratto di servizio che definisca gli obblighi del fornitore e una regolazione di prezzo che assicuri l'accessibilità e l'uniformità sul territorio nazionale.

Monopolio naturale, contendibilità e sostenibilità

Per stabilire le forme di regolazione migliori per un servizio di interesse economico generale e per il suo eventuale sottoinsieme di servizio universale, è necessario chiarirne preliminarmente tre caratteristiche: a) se per l'intero servizio o per suoi singoli segmenti siano presenti o meno condizioni di monopolio naturale; b) le condizioni di contendibilità o meno del mercato o dei mercati in cui si esplica il servizio o le sue singole parti; c) se la configurazione industriale corrispondente possieda o meno le condizioni della sostenibilità e, nel caso, come queste possano essere assicurate.

La nozione di monopolio naturale fa riferimento alla cosiddetta subadditività della funzione di costo dell'impresa, che dipende a sua volta dalle caratteristiche tecnologiche del processo produttivo e dalla dimensione della domanda di mercato del suo o dei suoi prodotti.

In termini molto generali, possiamo dire che una funzione di costo è subadditiva per un certo ammontare di output – o un certo vettore di ammontari di output congiunti – quando, sulla base della migliore tecnologia disponibile, il costo complessivo sostenuto da una sola impresa produttrice è inferiore a quello che risulterebbe come somma dei costi sostenuti da più imprese che utilizzino la medesima migliore tecnologia, ove il prodotto – o quel vettore di prodotti – fosse ripartito tra di esse in qualsiasi possibile proporzione.

Il termine subadditività sta a significare appunto che il costo sostenuto da una sola impresa è inferiore a quello che si otterrebbe addizionando i costi di due o più imprese. Guardando a un'impresa monoprodotta, si dimostra che la presenza di economie di scala (curva di costo medio decrescente) è condizione sufficiente per la subadditività della funzione di costo. Ma non è al contempo condizione necessaria. La subadditività – ossia il fatto che il costo complessivo risulti inferiore ove la produzione sia effettuata da una sola impresa – può aversi anche ove la curva di costo medio mostri, da una certa quantità in poi, un tratto crescente: in tal caso, solo a partire da un certo livello di output superiore a quello corrispondente al minimo costo medio la funzione di costo cessa di essere subadditiva e il costo complessivo di produzione del bene risulta più basso ove esso sia prodotto da più di una impresa³.

Nel caso multiprodotto, a qualificare come subadditiva la funzione di costo non basta la presenza di economie di scala, occorre anche la presenza di economie di diversificazione, ossia il costo complessivo nel caso di produzione congiunta è minore rispetto alla produzione separata dell'uno e dell'altro bene o degli altri beni⁴. In ogni caso, anche qui abbiamo a che fare con una condizione sufficiente ma non necessaria, nel senso che possiamo riscontrare subadditività anche per quantità superiori a quelle per le quali di esauriscono le due forme di economia di costo, per lo meno fino a una determinata soglia di produzione.

Ora, “un'industria si dice monopolio naturale se la funzione di costo risulta essere subadditiva sull'intero intervallo rilevante di valori dell'output”⁵: il che significa che la presenza o meno di un monopolio naturale dipende non solo dalle caratteristiche della tecnologia, ma anche dall'estensione della domanda e quindi dalla dimensione del

³ Cfr. G. Cervigni – M. D'Antoni, *Monopolio naturale, concorrenza, regolamentazione*, Roma, Carocci Editore, 2001, cap. 1.

⁴ A rigore, occorre anche che i cosiddetti costi medi incrementali per ogni prodotto siano decrescenti. Cfr. W.J. Baumol – J.C. Panzar – R.D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovic, 1982, pp. 176-177.

⁵ Cervigni – D'Antoni, cit., p. 49.

mercato. Per chiarire, nel caso monoprodotto con curva di costo medio a U, si avrà presenza di monopolio naturale ove la domanda di mercato non superi l'output per il quale la funzione di costo cessa di essere subadditiva, mentre per una domanda maggiore non si avrà monopolio naturale in quanto risulterà più efficiente la produzione da parte di più di una impresa.

E proprio l'evoluzione delle tecnologie e della dimensione dei mercati ha portato nel tempo a una evoluzione degli stessi ambiti di monopolio naturale, facendo sì che segmenti di servizio che un tempo erano monopoli naturali non lo siano più e possano essere liberalizzati, come è avvenuto in settori quali energia e telecomunicazioni. Ma facendo anche sì che servizi che un tempo non erano monopoli naturali lo siano poi diventati, come nel caso del settore dei trasporti con lo sviluppo di forme di trasporto di massa o come anche, più recentemente, nel caso delle telecomunicazioni con il passaggio alla banda ultralarga⁶.

L'esistenza di condizioni di monopolio naturale non necessariamente implica l'opportunità di un intervento di regolazione: un mercato che fosse perfettamente contendibile sarebbe un mercato in cui il monopolista naturale non potrebbe che praticare un prezzo – o un insieme di prezzi – corrispondente al costo medio maggiorato del solo profitto normale e quindi non sarebbe in grado di sfruttare la propria posizione di monopolista, ovvero il potere di mercato sarebbe nullo. Un mercato si dice contendibile quando sono assenti costi di entrata – come barriere strategiche disposte dallo stesso *incumbent*, barriere nell'accesso alla tecnologia, barriere di tipo amministrativo - e costi di uscita non recuperabili (*sunk costs*) - come nel caso di immobilizzazioni materiali o immateriali non pienamente ammortizzate e non riutilizzabili in altre produzioni o rivendibili senza perdite su un mercato secondario. In tal caso, diviene possibile una concorrenza di tipo *hit and run* (colpisci e scappa): se l'*incumbent* praticasse un prezzo tale da ottenere un profitto maggiore del livello normale, un potenziale concorrente

⁶ Cfr. C. De Vincenti, Chi ha paura delle autorità indipendenti?, in E. Barucci – C. De Vincenti – M. Grillo (a cura), *Idee per l'Italia. Mercato e Stato*, Milano, Francesco Brioschi Editore, 2010.

sarebbe sempre in grado di entrare producendo con la medesima tecnologia e quindi al medesimo costo, praticare un prezzo più basso sottraendo il mercato all'*incumbent* e uscire senza costi una volta realizzato il profitto desiderato⁷.

La nozione di contendibilità ora introdotta ha naturalmente valore generale, consente cioè di analizzare - indipendentemente dall'esistenza o meno di condizioni di monopolio naturale - il grado maggiore o minore di concorrenza di un mercato in funzione della presenza e del rilievo di costi di entrata e di uscita.

Infine, in un mercato contendibile una configurazione industriale risulta sostenibile quando non vi è un prezzo inferiore a quello vigente - o un vettore di prezzi inferiori a quelli vigenti - a cui un'impresa possa offrire il prodotto ottenendo profitti non inferiori al profitto normale. Un caso di non sostenibilità particolarmente rilevante riguarda un'*incumbent* che, in un mercato contendibile, volesse praticare sussidi incrociati tra i propri prodotti, sussidiando cioè la fornitura di un bene attraverso un profitto maggiore del profitto normale su qualche altro bene. In tal caso, un'impresa concorrente avrebbe buon gioco a entrare sui mercati dei beni dove il profitto dell'*incumbent* eccede il profitto normale, praticare un prezzo più basso e sottrarre il mercato all'*incumbent* che andrebbe così in perdita: è questo il fenomeno noto come "scrematura". Quindi, in un mercato contendibile, "l'assenza di sussidi incrociati è condizione necessaria per la sostenibilità"⁸.

Servizi postali e regolazione

L'elaborazione teorica del concetto di subadditività della funzione di costo ha dato la spinta - a partire dagli anni Ottanta - a un'analisi applicata estesa a tutti i servizi di pubblica utilità circa l'esistenza effettiva, settore per settore, di condizioni di monopolio

⁷ Sulla nozione di contendibilità, cfr. Baumol - Panzar - Willig, cit.

⁸ Cervigni - D'Antoni, cit., p. 62.

naturale. Nonché ha spinto a sceverare all'interno di ogni singolo settore i segmenti della filiera produttiva caratterizzati da subaddittività dei costi da quelli che non lo sono, nelle condizioni tecniche e di mercato attuali, e che quindi possono essere separati dai segmenti in monopolio naturale e aperti alla concorrenza.

Anche nel settore postale si è proceduto in questa direzione⁹, con avanzamenti importanti che hanno gradualmente portato al processo di apertura dei mercati postali alla concorrenza cui abbiamo assistito negli ultimi venti anni. Fin dai primi contributi, una effettiva subaddittività della funzione di costo è stata rinvenuta nel segmento del recapito, dove sono presenti economie di scala, di diversificazione e di densità significative, mentre in linea generale si ritiene non ve ne siano in misura rilevante nei segmenti della raccolta, dello smistamento e del trasporto¹⁰. Questi segmenti sono stati considerati separabili da quello del recapito proprio per le diverse caratteristiche tecnologiche. Peraltro, i grandi operatori postali nazionali hanno puntato a mantenere l'integrazione verticale delle diverse componenti della filiera produttiva alla luce delle esternalità di rete presenti – specie tra raccolta e recapito – e dei rilevanti problemi di coordinamento tra le diverse fasi che insieme compongono un sistema logistico complessivo¹¹.

Anche il concetto di contendibilità del mercato è stato applicato alle diverse fasi della filiera produttiva e ai diversi servizi offerti, in particolare guardando al tema dei *sunk costs*, ossia della maggiore o minore recuperabilità dei costi in caso di uscita. La conclusione è che sostanzialmente non vi sono in nessuna delle componenti del servizio costi non recuperabili veramente rilevanti, sia perché parliamo di attività in generale

⁹ Cfr., tra i primi, J.C. Panzar, *Is Postal service a Natural Monopoly?*, in M.A. Crew – P.R. Kleindorfer (eds.), *Competition and innovation in postal services*, Boston/Dordrecht/London, Kluwer, 1991; M.A. Crew – P.R. Kleindorfer, *The economics of postal service. A research study supported by WIK*, Boston/Dordrecht/London, Kluwer, 1992; J.C. Panzar, *Competition, efficiency and the vertical structure of postal services*, in M.A. Crew – P.R. Kleindorfer (eds.), *Regulation and the nature of postal and delivery services*, Boston/Dordrecht/London, Kluwer, 1993.

¹⁰ Cfr. C. Jaag, *Postal Sector Policy: from Monopoly to Regulated Competition and Beyond*, *Utilities Policy*, vol 31, 2014. .

¹¹ Cfr. M. Bladh, *The Political Economy and the Natural Monopoly of the Postal Service: the Swedish Case*, *The Journal of Interdisciplinary Economics*, vol 12, 2001.

caratterizzate da alta intensità di lavoro e quindi da costi prevalentemente salariali, sia perché i più rilevanti costi fissi in immobilizzazioni appaiono recuperabili: gli uffici postali sono riutilizzabili, i mezzi di trasporto sulla breve distanza sono riutilizzabili anch'essi o rivendibili (quelli sulla lunga distanza sono presi in affitto da operatori terzi, ferroviari o aerei), altrettanto per gli strumenti di supporto al personale impegnato nel recapito quotidiano; solo gli impianti di smistamento possono costituire dei costi irreversibili ma comunque sostanzialmente recuperabili in quanto impianti commerciabili¹².

In sintesi, i servizi postali costituiscono un sistema logistico segnato da esternalità e problemi di coordinamento, ma non da rilevanti elementi di monopolio naturale se non nel segmento del recapito. Inoltre, il grado di contendibilità del mercato è molto elevato in tutte le fasi della filiera. Si tratta di una situazione che pone problemi di regolazione affatto peculiari, essenzialmente legati alle caratteristiche di esternalità del servizio nonché di valutazione politica circa il suo carattere di *merit good* essenziale per la qualità della vita della popolazione, valutazione che ha contraddistinto la storia dei servizi postali fin dall'origine. E questo spiega in particolare l'individuazione all'interno del SIEG di un sottoinsieme rilevante di servizio universale e gli obblighi di servizio pubblico che ne derivano e che vengono in molti Paesi messi in capo a un operatore di sistema incaricato come fornitore del servizio universale (FSU).

In particolare, gli obblighi di servizio universale implicano, come abbiamo ricordato sopra, diffusione di alcuni servizi in modo omogeneo su tutto il territorio e accessibilità di prezzo per tutti gli utenti, dove la prima caratteristica porta in primo piano il carattere di sistema logistico che deve avere l'operatore e la seconda l'uniformità di prezzo indipendentemente dalla differenziazione territoriale dei costi. Tradizionalmente, quest'ultimo problema veniva fronteggiato assicurando la sostenibilità di un meccanismo di sussidi incrociati praticato dal FSU tra servizi e soprattutto aree territoriali a redditività

¹² Cfr. Jaag, cit.

positiva e servizi e aree a redditività negativa. La sostenibilità era assicurata dalla delimitazione di un'area di attività riservata al FSU, area nella quale esso poteva operare come monopolista in esclusiva. In altri termini, per assicurare la sostenibilità del servizio universale veniva esclusa la contendibilità di una parte più o meno larga del mercato¹³.

Gli orientamenti emersi in sede europea con il Libro Verde prima e le tre Direttive poi, in particolare con la Terza Direttiva, hanno portato al superamento definitivo di questa modalità di finanziamento del servizio universale nel settore postale. Naturalmente, con la fine della riserva i sussidi incrociati non risultano più sostenibili e occorre individuare forme alternative di copertura degli oneri di servizio universale (OSU). Come è noto, e su questo torneremo meglio nella Parte II del Working Paper, la soluzione individuata dall'ultima Direttiva consiste nella copertura con trasferimenti da bilancio pubblico e/o con un fondo di compensazione da attivare a carico di tutti gli operatori del servizio postale.

In questo quadro, la regolazione da parte delle Autorità nazionali consiste essenzialmente nei passaggi seguenti: definizione del perimetro del servizio universale (non inferiore a quello base stabilito dalla Direttiva), affidamento del servizio a un operatore incaricato come FSU, scelta della forma di concorrenza da promuovere nei vari segmenti di servizio (in particolare nel segmento del recapito tra regolazione dell'accesso alla rete del FSU e concorrenza tra operatori infrastrutturati), regolamentazione dei prezzi dei servizi che compongono il SU in modo da assicurarne l'omogeneità e l'accessibilità per tutti gli utenti, verifica dell'onere del servizio universale secondo la metodologia del costo netto evitato (su cui torneremo nella Parte III), sua copertura con trasferimenti da bilancio o con fondo di compensazione.

L'evoluzione del contesto concorrenziale e le sfide per la regolazione

¹³ In M.A. Crew – R.P. Kleindorfer, Efficient Entry, Monopoly, and the Universal Service Obligation in Postal Service, *Journal of Regulatory Economics*, vol. 14, 1998, oltre a chiarire le giustificazioni di principio del servizio universale postale, veniva proposto un modello teorico di delimitazione ottimale del perimetro del servizio universale e del perimetro della riserva necessario a garantirne la sostenibilità.

Il percorso che ha portato gradualmente la normativa europea a prevedere il superamento della riserva come modalità per consentire la copertura degli oneri di servizio universale risente certamente dell'orientamento complessivo a favore dell'apertura dei mercati che caratterizza da tempo l'impostazione comunitaria, ma anche della specifica evoluzione del mercato dei servizi postali innescata dalla rivoluzione delle *Information and Communication Technologies* (ICT). In particolare gli anni Duemila hanno fatto registrare una crescita, che è andata via via accelerando, di servizi di comunicazione digitali alternativi alla corrispondenza e, contemporaneamente, di nuove funzioni cui i servizi postali sono chiamati proprio dalla diffusione di internet. Stiamo parlando naturalmente della crescita della corrispondenza via e-mail e in generale via internet (posta certificata, ecc.) e, per altro verso, della dinamica che va accentuandosi degli scambi via *e-commerce*.

Riservandoci di tornare con maggior dettaglio su queste dinamiche nella Parte III del Working Paper, basti qui riportare alcuni dati particolarmente significativi. La Figura 1.1 riporta la composizione dei ricavi dell'industria postale per aree di business negli ultimi cinque anni a livello globale: è evidente la riduzione di peso della corrispondenza e l'aumento di peso di corriere espresso e pacchi, in particolare *e-commerce*, come vedremo fra poco.

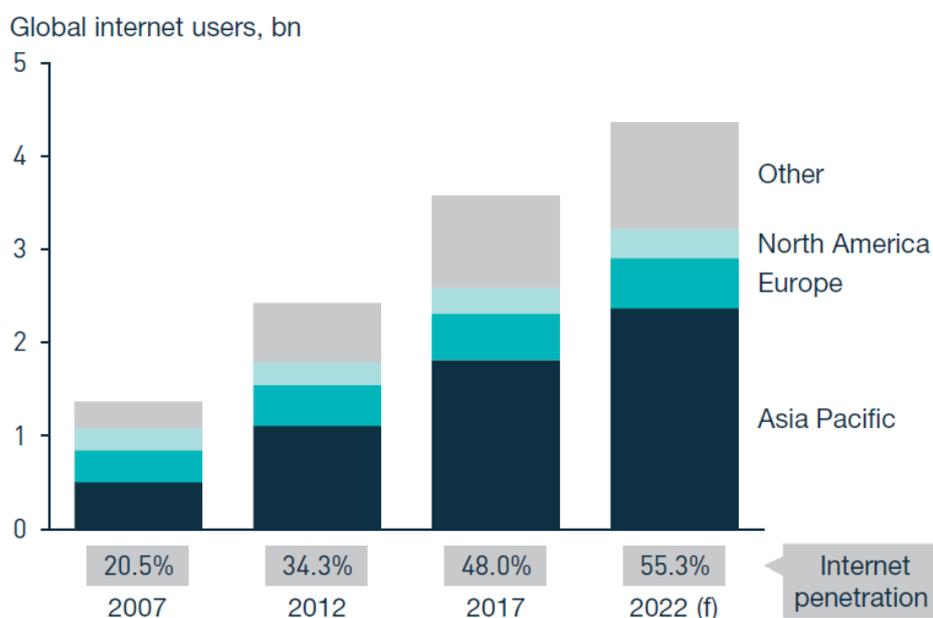
Figura 1.1 - Ripartizione dei ricavi dell'industria postale per aree di *business* a livello globale



Fonte: International Post Corporation (IPC), Key findings 2018

Ambedue i fenomeni risentono della diffusione di internet e del connesso processo di digitalizzazione, come mostra la Figura 1.2 che riporta il grado di penetrazione di internet a livello globale negli ultimi dieci anni.

Figura 1.2 - Il processo di digitalizzazione



Fonte: International Post Corporation (IPC), Key findings 2018

Concentrandoci sui Paesi avanzati, si osserva – Figura 1.3 – una diffusione crescente di utenti internet in proporzione alla popolazione e al Pil. Corrispondentemente un calo molto forte dei volumi di corrispondenza postale tradizionale: ben il 31% in meno rispetto a dieci anni prima. E' questo il fenomeno ormai ben noto della cosiddetta *e-substitution*.

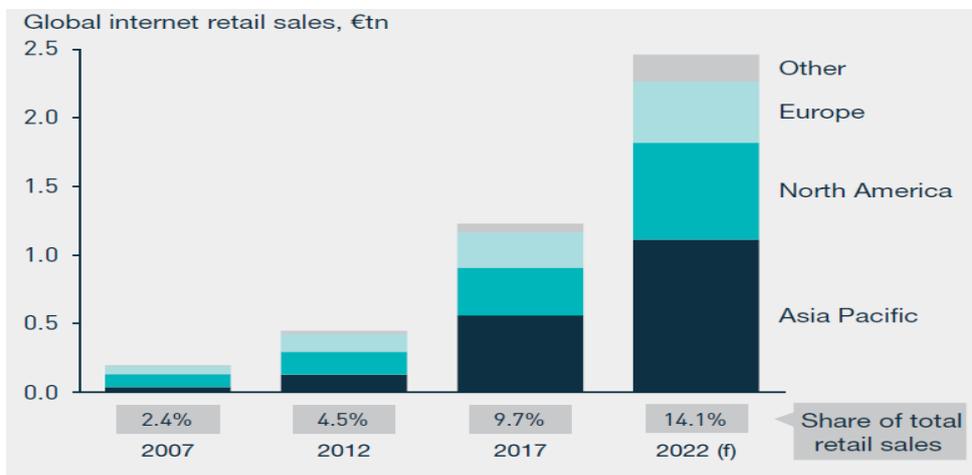
Figura 1.3 - Utenti internet, Pil, popolazione e volumi di corrispondenza nelle economie avanzate



Fonte: International Post Corporation (IPC), Key findings 2018

Viceversa, assistiamo a uno sviluppo dell'*e-commerce* con una progressiva accelerazione negli ultimi anni: come mostra la Figura 1.4, siamo passati dal 2,4% delle vendite al dettaglio nel mondo nel 2007 al 9,7% nel 2017, con previsioni di ulteriore forte crescita nei prossimi anni.

Figura 1.4 – La dinamica dell'e-commerce



Fonte: International Post Corporation (IPC), Key findings 2018

Venendo ai Paesi avanzati – Figura 1.5 - registriamo un aumento degli invii postali di pacchi, trainato soprattutto dai volumi trattati via internet. Il mercato europeo evidenzia trend analoghi (Figura 1.4) a quelli delle altre principali aree mondiali.

Figura 1.5 - L'e-commerce, volumi di pacchi e Pil nelle economie avanzate



Fonte: International Post Corporation (IPC), Key findings 2018

Se quindi i processi di digitalizzazione stanno erodendo lo spazio di mercato della corrispondenza postale attraverso la *e-substitution*, quegli stessi processi stanno determinando attraverso lo sviluppo dell'*e-commerce* un ampliamento significativo degli utilizzi della rete postale per le attività di scambio di merci. Assistiamo così a una riconfigurazione del mercato dei servizi postali che ha natura strutturale in quanto, come si è detto, è il portato di una trasformazione di fondo tecnologica e comportamentale legata alla rivoluzione delle ICT. In particolare, al mercato postale tradizionale – corrispondenza e pacco ordinario – si affiancano da un lato (quello della corrispondenza) il mercato digitale – e-mail, B2X on-line, posta certificata – e dall'altro (quello del pacco ordinario) il mercato corriere espresso e pacchi – in particolare invii B2B e B2C sempre più generati dall'*e-commerce*¹⁴.

Conclusioni

Abbiamo visto come l'impostazione comunitaria collochi i servizi postali all'interno della nozione di servizio di interesse economico generale e come la rilevanza di tali servizi per la qualità della vita della popolazione induca a definire al loro interno un perimetro con le caratteristiche di vero e proprio servizio universale (diffusione su tutto il territorio nazionale e accessibilità di prezzo per tutti gli utenti). Abbiamo visto poi che le condizioni tecnologiche e di domanda implicano che solo il segmento del recapito presenta, entro certi limiti, caratteristiche di monopolio naturale e che in tutte le fasi della filiera postale – raccolta, smistamento, trasporto e recapito – si riscontra una elevata contendibilità del

¹⁴ Cfr. Fondazione Ugo Bordoni, *Rapporto 2018*; Copenhagen Economics, *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*, July 2018; OfCom, *International Communication Report 2017*.

mercato, ponendo problemi di sostenibilità del servizio universale dovuti al fenomeno della “scrematura” del mercato.

A questi problemi di sostenibilità si faceva fronte in passato garantendo un ambito di riserva legale al fornitore del servizio universale, che poteva così coprire gli OSU con un sistema di sussidi incrociati tra aree e servizi remunerativi e aree e servizi in perdita. L’orientamento maturato negli ultimi venti anni a livello comunitario, anche in relazione all’evoluzione del contesto concorrenziale innescata dalla rivoluzione ICT, ha portato al superamento della riserva e con essa del finanziamento del servizio universale via sussidi incrociati interni al settore postale, rinviando per la copertura degli OSU a trasferimenti da bilancio pubblico e/o all’attivazione di un fondo di compensazione a carico di tutti gli operatori operanti sui mercati postali.

Ma c’è di più. Come rilevato nell’ultimo paragrafo siamo ormai di fronte a una intersezione tra mercato dei servizi postali tradizionali, mercato delle comunicazioni digitali e mercato dell’*e-commerce*. E’ un fenomeno che per un verso crea nuove aree di business per gli stessi operatori postali ma per altro verso determina nuove sfide per l’attività regolatoria e di tutela della concorrenza: definizione di mercato rilevante (analisi delle elasticità dirette e incrociate), definizione del perimetro dei servizi di interesse economico generale e del servizio universale, modalità di copertura degli oneri di servizio universale (OSU), rapporto tra servizi a prezzi regolati e servizi in concorrenza a prezzi liberi.

Nella Parte II ricostruiremo l’evoluzione del quadro normativo e regolatorio in Europa e in Italia, per poi affrontare nella Parte III l’interazione tra evoluzione dei mercati postali e sfide che ne derivano per la regolazione nel nostro Paese.

PARTE II

IL QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO DEI SERVIZI POSTALI

1. Il quadro europeo

1.1 Il “Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali”

Il dibattito sulla riforma del mercato dei servizi postali dell'Unione europea è stato avviato dalla Commissione europea, nell'ambito dell'agenda del mercato unico della Comunità europea, con la presentazione del “Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali” (COM (91) 476) nel giugno del 1992 e della comunicazione sulle linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari nel giugno del 1993.

Ciò nacque, innanzitutto, dall'esigenza di adottare misure destinate alla creazione del mercato interno (in conformità all'art. 7 A del trattato che istituisce la Comunità europea), nonché dalla consapevolezza della Commissione sul ruolo di primaria importanza ricoperto dal settore dei servizi postali per la coesione economica, sociale e territoriale della Comunità, poiché tali servizi rappresentavano uno strumento essenziale per la comunicazione e gli scambi. Non meno rilevanti erano ritenuti i cambiamenti che direttamente o indirettamente investivano il settore dei servizi postali: il verificarsi di episodi di concorrenza all'interno del settore, l'evoluzione molto più rapida rispetto al passato delle esigenze degli utenti e l'innovazione tecnologica intervenuta in altri settori che contribuiva ad acuire la concorrenza indiretta con i servizi postali. Forte era, inoltre, l'esigenza di giungere ad un'armonizzazione del servizio per porre rimedio alle diverse criticità riscontrate, tra le quali: la diversa definizione del servizio universale all'interno di ciascun Paese, i differenti livelli qualitativi del servizio (sia interno che transfrontaliero) altamente disomogenei e l'inadeguata interoperabilità. Tali

problematiche finivano inevitabilmente per ripercuotersi sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità del servizio, nonché sullo stesso processo di coesione della Comunità europea, provocando possibili distorsioni sia all'interno del settore stesso (dovute ad esempio ad un'eccessiva estensione dei diritti di esclusiva del servizio universale rispetto a quanto necessario per garantire il servizio) che in altri settori che dipendevano dai servizi postali.

Il principale obiettivo del Libro verde consisteva nel garantire il servizio universale in tutta la Comunità europea, sia per gli invii all'interno di un paese che per i servizi transfrontalieri che collegano due Stati membri, a prezzi accessibili a tutti i cittadini e a livelli qualitativi uniformi, assicurando agli operatori di svolgere la loro missione di servizio pubblico in condizioni di equilibrio economico-finanziario. Tutto ciò lasciando la massima libertà di scelta ai singoli Paesi a livello di organizzazione del servizio, consentendo loro di adattare gli elementi dei servizi postali nazionali alle loro esigenze particolari, ma sempre nel rispetto dello svolgimento di un servizio pubblico conforme al principio della sussidiarietà.

Allo scopo di raggiungere gli obiettivi, nel Libro verde furono individuate quattro strategie alternative: la liberalizzazione totale, l'armonizzazione generale, lo *statu quo* e l'opzione equilibrio, ovvero una maggiore liberalizzazione del mercato unita ad un rafforzamento del servizio universale. La Commissione ritenne quest'ultima la strategia ottimale, essa combinava, infatti, *“una graduale liberalizzazione del mercato con la realizzazione di provvedimenti di armonizzazione tali da soddisfare gli obiettivi della Comunità”*.

In altri termini la Commissione valutò che l'obiettivo del servizio universale giustificasse l'individuazione di una serie di servizi riservati che avrebbero contribuito a garantire la sopravvivenza economica del servizio universale stesso. La portata dei servizi riservati, che avrebbero garantito al fornitore del servizio universale diritti esclusivi e

speciali, sarebbe dovuta essere commisurata all'obiettivo, in modo da garantire il servizio universale lasciando nel contempo la massima libertà di scelta agli utenti.

Nella tavola seguente si riportano in estrema sintesi i contenuti della strategia di riforma individuata dalla Commissione nel Libro verde:

Questioni normative generali	Stabilire una serie di servizi riservati
	Sviluppare la definizione del servizio universale e dei servizi riservati
	Assicurare la compatibilità di altri impegni degli Stati membri con la legislazione e le politiche comunitarie
	Separare le funzioni normative da quelle operative
Obblighi dei fornitori del servizio universale	Prevedere pari condizioni di accesso per tutti al servizio universale
	Fissare le tariffe del servizio universale proporzionali ai costi medi
	L'indennizzo fra amministrazioni deve coprire i costi di recapito
	Stabilire degli standard di esercizio per il servizio universale e vigilare sulla loro efficienza
Armonizzazione e coesione	Armonizzazione proporzionale al vantaggio ottenibile dal cliente
	Necessità di coesione all'interno della Comunità

1.2 La direttiva sui servizi postali

Il 15 dicembre del 1997, a cinque anni dalla presentazione del “Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali”, è stata emanata la direttiva n. 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente le regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio. Tale direttiva, cosiddetta “prima direttiva sui servizi postali”, costituisce il primo intervento legislativo volto a istituire il quadro regolamentare per il settore postale a livello comunitario ed ad avviare il processo di liberalizzazione dei servizi postali; essa contiene le misure atte a garantire la fornitura di un servizio universale, la definizione dei limiti massimi dei servizi postali che gli Stati membri hanno facoltà di riservare ai rispettivi fornitori del servizio universale ed un calendario per le decisioni relative all’ulteriore apertura alla concorrenza del mercato postale, ai fini della creazione di un mercato unico dei servizi postali.

La definizione dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale, i principi tariffari, la trasparenza contabile, gli standard qualitativi per la fornitura del servizio universale, le condizioni relative alla fornitura dei servizi non riservati, l'armonizzazione delle norme tecniche e la creazione di autorità nazionali di regolamentazione indipendenti costituivano l'oggetto delle regole comuni a cui ciascuno Stato membro avrebbe dovuto attenersi al fine di favorire una graduale apertura dei mercati nazionali alla concorrenza ed una progressiva armonizzazione delle regole che disciplinano il settore nei Paesi membri dell'Unione europea.

La direttiva n. 97/67/CE sui servizi postali venne successivamente modificata ed integrata dalle direttive n. 2002/39/CE del 10 giugno 2002 (cosiddetta "seconda direttiva sui servizi postali") e n. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008 (cosiddetta "terza direttiva sui servizi postali").

Il legislatore europeo considera il servizio universale un nodo cruciale della regolamentazione del settore, definendolo come *“un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità”*.¹⁵ Una corretta gestione del servizio universale deve garantire *“a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione”*¹⁶ e, al tempo stesso, evitare distorsioni della concorrenza.

Prima dell'approvazione della direttiva n. 2002/39/CE la fornitura del servizio universale era riservata ad una società concessionaria. Con l'obiettivo di favorire il processo di liberalizzazione, tale direttiva ha previsto un graduale ridimensionamento del perimetro della riserva, stabilendo i servizi che i Paesi membri possono riservare ai

¹⁵ Direttiva n. 97/67/CE, considerato 11.

¹⁶ Direttiva n. 97/67/CE, considerato 12.

fornitori del servizio universale, e un regime di libera concorrenza per gli altri servizi, disponendo che gli Stati membri sostituissero le concessioni con procedure di autorizzazione al fine di consentire l'offerta dei servizi postali anche da parte di altri operatori. La terza direttiva, infine, ha richiesto agli Stati membri di abolire qualunque forma di riserva nel settore postale e di adottare tutte le altre misure necessarie alla completa apertura del mercato.

Con l'approvazione della terza direttiva sui servizi postali nel febbraio 2008 da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, che costituisce la base giuridica per il completamento del mercato interno dei servizi postali, è stato dunque ultimato il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi postali. La direttiva ha stabilito come termine ultimo per la completa apertura del mercato il 31 dicembre 2010 per 16 Stati membri¹⁷ e il 31 dicembre 2012 per i rimanenti Paesi membri¹⁸.

Le novità introdotte dalla direttiva 2008/6/CE hanno inoltre riguardato:

- il rafforzamento dei compiti e delle competenze delle autorità nazionali di regolamentazione;
- l'eliminazione della possibilità da parte degli Stati membri di concedere o mantenere in vigore diritti esclusivi o speciali per la fornitura di servizi postali con conseguente cambiamento delle modalità di fornitura e finanziamento del servizio postale universale;
- l'imposizione dell'accesso a determinati elementi dell'infrastruttura postale;
- l'estensione delle disposizioni a tutela dei consumatori.

E' stato infine stabilito che la Commissione prestasse assistenza agli Stati membri nell'attuazione della direttiva, anche con riferimento al calcolo del costo netto del servizio universale.

¹⁷ Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Svezia.

¹⁸ Cipro, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria. A cui si è aggiunta la Croazia, che ha aderito formalmente all'UE il 1° luglio 2013.

In estrema sintesi, il quadro normativo europeo delineato dalla direttiva sui servizi postali, che ha completamente aperto il settore alla concorrenza, stabilisce le regole comuni riguardanti:

- le condizioni relative alla fornitura dei servizi postali, comprese le procedure di autorizzazione per la fornitura dei servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale;
- la fornitura di un servizio postale universale nella Comunità;
- il finanziamento dei servizi universali a condizioni che garantiscano la fornitura permanente di tali servizi;
- i principi tariffari e la trasparenza contabile per la fornitura del servizio universale;
- gli standard di qualità per la fornitura del servizio universale e la creazione di un sistema che garantisca il rispetto degli stessi;
- l'armonizzazione delle norme tecniche;
- l'istituzione di autorità nazionali di regolamentazione indipendenti.

Ciascuno Stato membro, per i servizi che non rientrano dall'ambito di applicazione del servizio universale, può *"...introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali,"*¹⁹ (articolo 9, paragrafo 1). La concessione di autorizzazioni può prevedere l'imposizione di obblighi in merito alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi, nonché essere subordinata all'obbligo di contribuire finanziariamente ai meccanismi di condivisione dei costi del servizio universale (qualora la relativa fornitura comporti un costo netto e rappresenti un onere indebito per il fornitore o i fornitori del servizio universale) e ai costi

¹⁹ L'art. 2, punto 19, della direttiva definisce le "esigenze essenziali" come: *"... i motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali. Tali motivi sono la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose, il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto comunitario e nazionale e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e l'assetto territoriale. La protezione dei dati può comprendere la protezione dei dati personali, la riservatezza delle informazioni trasmesse o conservate, nonché la tutela della vita privata"*.

operativi delle autorità nazionali di regolamentazione. Le autorizzazioni possono, inoltre, essere subordinate all'obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale.

Le autorizzazioni, infine, non possono:

- essere limitate in numero;
- imporre obblighi di servizio universale e, al tempo stesso, l'obbligo di contribuire finanziariamente ad un meccanismo di condivisione dei costi per gli stessi elementi del servizio universale o parti del territorio nazionale;
- riprendere condizioni applicabili alle imprese in virtù di altre norme legislative nazionali, non settoriali;
- imporre condizioni tecniche o operative diverse da quelle necessarie per adempiere gli obblighi della direttiva sui servizi postali.

1.3 Il servizio universale

L'elemento cardine di tale assetto regolatorio risulta dunque costituito dagli obblighi di servizio universale²⁰, stabiliti all'articolo 3 della direttiva sui servizi postali, per i quali, in linea con il principio di sussidiarietà e riconoscendo le differenze nei mercati postali dei paesi dell'Unione europea, viene concesso un certo margine di flessibilità ai Paesi membri, consentendo loro di adattare gli elementi dei servizi postali nazionali alle loro particolari esigenze.

La direttiva sui servizi postali stabilisce che il servizio universale, corrisponde *“ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i*

²⁰ L'allegato I, parte A della direttiva 2008/6/CE stabilisce che *“Per obblighi di servizio universale si intendono gli obblighi di cui all'articolo 3 imposti da uno Stato membro nei confronti di un fornitore di servizi postali perché questa fornisca un servizio postale in una determinata regione geografica, applicando in tale regione, se necessario, tariffe uniformi per la fornitura del servizio in questione o fornendo determinati servizi gratuiti per gli utenti non vedenti e ipovedenti”*.

punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti” ed impone, salvo circostanze o condizioni geografiche eccezionali, una raccolta e una distribuzione al domicilio dell’utente - o tramite deroga, alle condizioni stabilite dall’autorità nazionale di regolamentazione, in installazioni appropriate - per almeno cinque giorni lavorativi a settimana. “Ogni circostanza eccezionale ovvero ogni deroga concessa da un’autorità nazionale di regolamentazione dev’essere comunicata alla Commissione e a tutte le autorità nazionali di regolamentazione”.

Il servizio universale deve comprendere almeno la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg e dei pacchi postali fino a 10 kg, nonché i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato. Le autorità nazionali di regolamentazione possono innalzare il limite di peso della copertura del servizio universale per i pacchi postali ad una soglia non superiore ai 20 kg e stabilire regimi speciali per la distribuzione a domicilio dei pacchi postali. Ciascun Paese membro garantisce comunque, a prescindere dalla decisione adottata in merito al suddetto limite di peso, la distribuzione all’interno del loro territorio dei pacchi postali provenienti da altri Stati membri con peso fino a 20 kg. Il servizio universale include sia i servizi nazionali che i servizi transfrontalieri.

Ai sensi dell’allegato I, parte A della direttiva 2008/6/CE gli obblighi di servizio universale possono includere:

- un numero di giorni di consegna superiore al numero stabilito dalla direttiva;
- accessibilità dei punti di accesso al fine di soddisfare gli obblighi del servizio universale;
- accessibilità delle tariffe del servizio universale;
- prezzi uniformi per il servizio universale;
- fornitura di determinati servizi gratuiti per gli utenti non vedenti e ipovedenti.

L’articolo 4 della direttiva sui servizi postali stabilisce che *“Ciascuno Stato membro provvede affinché sia garantita la fornitura del servizio universale e notifica alla*

Commissione le misure adottate per adempiere a tale obbligo...“ nonché “...l’identità del fornitore o dei fornitori del servizio universale...”. Gli Stati membri, in particolare, possono designare:

- una o più imprese come fornitori del servizio universale, per coprire l’intero territorio nazionale;
- più imprese per fornire i diversi elementi del servizio universale e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale.

Qualora uno Stato membro designi più di un’impresa per la fornitura del servizio universale devono essere evitate sovrapposizioni negli obblighi del servizio universale. Ciascuno Stato membro deve garantire che i requisiti di qualità relativi al servizio universale vengano imposti ai fornitori del servizio universale in modo trasparente e proporzionato.

La designazione dei fornitori del servizio universale è regolarmente riesaminata a fronte delle condizioni e dei principi di cui all’articolo 4; la durata della designazione, tuttavia, deve essere tale da coprire un periodo sufficiente ad assicurare la redditività degli investimenti. Ciascuno Stato membro definisce, nel rispetto del diritto comunitario, gli obblighi e i diritti attribuiti ai fornitori, provvedendone alla loro pubblicazione. *“In particolare, gli Stati membri adottano misure volte a garantire che le condizioni a cui viene affidato il servizio universale si basino su principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, garantendo in tal modo la continuità della fornitura del servizio universale e tenendo conto del ruolo importante che questo svolge nella coesione sociale e territoriale.”.*

L’articolo 7 paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE prevedeva la nomina del fornitore o dei fornitori del servizio universale (la cosiddetta “riserva”)²¹. Tenendo conto

²¹ L’articolo 7 paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE prevedeva che *“Nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, i servizi che possono essere riservati da ciascuno Stato membro al fornitore o ai fornitori del servizio universale sono la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna, tramite consegna espressa o no, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo delle tariffe pubbliche applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida ove questa esista, a condizione che il peso di detti oggetti sia inferiore*

del maggior grado di concorrenza e della possibilità di scelta nel mercato dei servizi postali, la direttiva 2008/6/CE, sostituendo l'articolo 7 della direttiva 97/67/CE²², ha stabilito che gli Stati membri, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità e minima distorsione del mercato, dovessero disporre di maggiore flessibilità nel determinare il meccanismo più efficiente ed appropriato per garantire l'offerta del servizio universale. A tal fine ciascuno Stato membro può ricorrere ad una delle seguenti misure o ad una loro combinazione: l'appalto pubblico di servizi, la nomina di una o più imprese per fornire le diverse componenti del servizio universale o per coprire varie porzioni del territorio ed il libero mercato.

La fornitura del servizio universale può dunque essere garantita appaltando tali servizi in conformità alle norme e ai regolamenti applicabili in materia di appalti pubblici, inclusi, come previsto dalla direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, il dialogo competitivo o le procedure negoziate con o senza la pubblicazione di un bando di gara (art.7, paragrafo 2). Gli Stati membri possono introdurre procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali²³, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e la fornitura del servizio universale (art 9, paragrafo 2).

a 350 grammi. Nel caso del servizio postale gratuito per persone non vedenti o ipovedenti, possono essere previste eccezioni alle restrizioni relative al peso e al prezzo”.

²² Articolo 7 paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE come modificato dalla direttiva 2008/6/CE: *“Gli Stati membri non concedono né mantengono in vigore diritti esclusivi o speciali per l’instaurazione e la fornitura di servizi postali...”*.

²³ L’art. 1, punto 14 della direttiva 2008/6/CE definisce *“autorizzazioni: ogni permesso che stabilisce i diritti e gli obblighi specifici nel settore postale e che consente alle imprese di fornire servizi postali e, se del caso, creare e/o sfruttare le proprie reti per la fornitura di tali servizi, sotto forma di “autorizzazione generale” oppure di “licenza individuale” definite come segue:*

- per “autorizzazione generale” si intende ogni autorizzazione che, indipendentemente dal fatto che sia regolata da una “licenza per categoria” o da norme di legge generali, e che preveda o meno procedure di registrazione o di dichiarazione, non richiede al fornitore di un servizio postale interessato di ottenere una esplicita decisione da parte dell’autorità nazionale di regolamentazione prima dell’esercizio dei diritti derivanti dall’autorizzazione;

- per “licenza individuale” si intende ogni autorizzazione concessa da un’autorità nazionale di regolamentazione, la quale conferisce diritti specifici ad un fornitore di servizi postali ovvero che assoggetta le operazioni di tale impresa ad obblighi specifici che integrino, se del caso, l’autorizzazione generale, qualora detto fornitore non possa esercitare i diritti di cui trattasi in assenza di previa decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione”.

La concessione di autorizzazioni per garantire la fornitura del servizio universale, oltre agli obblighi del servizio universale sopra richiamati, può essere subordinata agli obblighi di contribuire finanziariamente ai costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione e di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale.

Con riferimento ai meccanismi di finanziamento del servizio universale, la direttiva sui servizi postali, ferma restando la libertà di scelta da parte di ciascuno Stato membro, prevede il ricorso a procedure di appalto pubblico, compresi il dialogo competitivo o le procedure negoziate con o senza la pubblicazione di un bando di gara e, qualora gli obblighi di servizio universale comportino un costo netto e rappresentino un onere indebito per il fornitore del servizio universale, la compensazione tramite trasferimenti pubblici e la condivisione dei costi fra fornitori del servizio e/o utenti secondo modalità trasparenti e mediante la partecipazione ad un fondo di compensazione²⁴.

Il costo netto degli obblighi di servizio universale è definito dalla direttiva n. 2008/6/CE come *“ogni costo connesso all’operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione”*²⁵, ed è calcolato dal fornitore del servizio universale. Il metodo di calcolo del costo netto, descritto nell’allegato I della direttiva, prevede che esso sia calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale quando è soggetto ad un obbligo del servizio universale e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tale obbligo. Nel calcolo

²⁴Nelle considerazioni della direttiva 2008/6/CE si afferma inoltre che *“Gli Stati membri possono ricorrere ad altre forme di finanziamento ammesse dal diritto comunitario come stabilire, ove necessario, che i profitti derivanti da altre attività del fornitore o dei fornitori del servizio universale, che non rientrano in tale servizio, siano assegnati, per intero o in parte, al finanziamento dei costi netti del servizio universale, nella misura in cui ciò è conforme al trattato. Fermo restando l’obbligo degli Stati membri di rispettare le disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato, compresi i requisiti specifici in materia di notifica in tale contesto, gli Stati membri possono notificare alla Commissione i meccanismi di finanziamento utilizzati per coprire i costi netti del servizio universale, che devono essere inclusi nelle relazioni sull’applicazione della direttiva 97/67/CE che la Commissione dovrebbe presentare regolarmente al Parlamento europeo e al Consiglio”*.

²⁵ Direttiva n. 2008/6/CE, allegato I.

si deve tenere conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi commerciali di cui beneficiano i fornitori del servizio postale designati, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica. La verifica del costo netto, invece, è di competenza delle autorità nazionali di regolamentazione.

Nello specifico, l'articolo 7 paragrafo 3 prevede che qualora uno Stato membro stabilisca che gli obblighi di servizio universale comportino un costo netto e rappresentino un onere finanziario eccessivo per il fornitore del servizio universale, lo Stato membro può introdurre:

- un meccanismo volto a compensare l'impresa interessata mediante trasferimenti pubblici;
- un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti.

In questo secondo caso i paragrafi 4 e 5 dell'articolo 7 stabiliscono che lo Stato membro può istituire, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità, un fondo di compensazione finanziato mediante contributi finanziari a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente. Agli Stati membri è, inoltre, riconosciuta la facoltà di vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione o di adempiere gli obblighi del servizio universale.

Nei casi in cui è previsto un fondo di compensazione è dunque possibile imporre ai fornitori di servizi postali l'obbligo di contribuire al finanziamento del servizio universale. Nelle considerazioni della direttiva 2008/6/CE si afferma *“Al fine di determinare quali imprese possano essere chiamate a contribuire al fondo di compensazione, gli Stati membri dovrebbero valutare se i servizi forniti da tali imprese possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, poiché denotano un livello di*

intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione. Tali servizi non devono necessariamente coprire tutte le caratteristiche del servizio universale, come la distribuzione quotidiana o la copertura nazionale completa.”.

Tutte le decisioni adottate in materia di finanziamento del servizio universale devono basarsi su criteri oggettivi e verificabili e devono essere rese pubbliche.

Riguardo le tariffe dei servizi che rientrano nel perimetro del servizio universale, esse devono essere correlate ai costi e fissate nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, trasparenza e non discriminazione.

Con riferimento alle funzioni di regolamentazione, ciascuno Stato membro designa una o più autorità di regolamentazione per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali dandone comunicazione alla Commissione. Qualora uno Stato membro mantenga la proprietà o il controllo di fornitori di servizi postali deve provvedere alla separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo.

Le autorità nazionali di regolamentazione hanno il compito di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva sui servizi postali e possono inoltre avere il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale.

In particolare, le Autorità nazionali di regolamentazione determinano le tariffe dei servizi nei settori regolamentati; predispongono i provvedimenti regolamentari in materia di accesso alla rete postale ed ai relativi servizi; verificano il costo netto del servizio universale sostenuto dal fornitore o dai fornitori del servizio universale, anche per definire la misura dell'eventuale compensazione tramite i trasferimenti pubblici e/o la contribuzione degli operatori postali al fondo di compensazione.

Rilevante, inoltre, risulta l'obbligo della separazione contabile per i fornitori del servizio universale al fine sia di evitare che i sussidi incrociati abbiano effetti negativi sulla concorrenza, che di consentire alle autorità nazionali di regolamentazione di poter disporre di informazioni contabili sufficientemente dettagliate per:

- adottare decisioni relative al servizio universale;
- utilizzare tali informazioni al fine di determinare se gli obblighi del servizio universale imposti comportino un costo netto e rappresentino un onere finanziario eccessivo per il fornitore del servizio universale;
- garantire che le tariffe applicate al servizio universale siano conformi ai principi tariffari di cui alla direttiva 97/67/CE;
- garantire l'osservanza dei principi relativi alle spese terminali²⁶ di cui all'articolo 13 della direttiva 97/67/CE;
- controllare l'equità delle condizioni di mercato finché la concorrenza non diventi effettiva.

Importanti sono, inoltre, le competenze relative alla definizione degli standard di qualità dei servizi postali e quelle concernenti i requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi (licenze individuali e autorizzazioni) per operare nel mercato postale. In merito al primo punto, in particolare, le autorità nazionali di regolamentazione nazionali, qualora specifiche situazioni infrastrutturali e geografiche lo rendano necessario, possono stabilire deroghe alle norme di qualità per la posta transfrontaliera intracomunitaria (riportate nell'allegato II della direttiva sui servizi postali) che devono essere immediatamente notificate alla Commissione.

Particolare rilievo riveste la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione e la Commissione come strumento finalizzato all'applicazione armonizzata della direttiva sui servizi postali; altrettanto rilevante è la cooperazione tra le

²⁶ L'articolo 2, punto 15 della direttiva 97/67/CE definisce "spese terminali: la remunerazione dei fornitori del servizio universale incaricati della distribuzione della posta transfrontaliera in entrata costituita dagli invii postali provenienti da un altro Stato membro o da un paese terzo".

autorità nazionali di regolamentazione e le associazioni di tutela dei consumatori al fine di rafforzare la tutela dei consumatori.

1.4 La relazione della Commissione europea sull'applicazione della direttiva sui servizi postali

Il processo di liberalizzazione dei servizi postali, avviato con la direttiva n. 97/67/CE e successivamente integrato con le direttive n. 2002/39/CE e n. 2008/6/CE, ha favorito la graduale armonizzazione delle regole che disciplinano il settore nei Paesi membri dell'Unione europea e la progressiva apertura dei mercati nazionali alla concorrenza. Le tre direttive sui servizi postali hanno quindi consentito agli Stati membri di affinare gradualmente i rispettivi sistemi normativi e regolamentari, governando la transizione dei servizi postali verso la libera concorrenza.

L'articolo 23 della direttiva 2008/6/CE stabilisce che la Commissione europea presenti una relazione sull'applicazione della direttiva sui servizi postali al Parlamento e al Consiglio ogni quattro anni, fornendo adeguate informazioni relative all'evoluzione del settore con particolare riferimento ai *“modelli economici, sociali, occupazionali e”* agli *“aspetti tecnologici, nonché alla qualità dei servizi”*. La prima relazione, la cui presentazione inizialmente era prevista entro il 31 dicembre 2013, è stata presentata nel novembre del 2015²⁷.

Un primo elemento che emerge dalla relazione della Commissione europea riguarda il ruolo dei servizi postali che continua ad essere di primaria importanza in tutta l'Unione europea; si assiste, tuttavia, ad un profondo mutamento della natura di tale ruolo dovuto alle nuove tecnologie che hanno determinato una progressiva sostituzione della posta cartacea con quella elettronica ed un volume crescente di acquisti *online*. La

²⁷ COM (2015) 568.

possibilità di inviare lettere e pacchi, con tempi di consegna ed a un prezzo definiti, in tutta l'Unione europea rimane un elemento indispensabile per la coesione sociale, economica e territoriale, nonché per lo sviluppo del mercato unico. A ciò si affianca l'enorme potenziale del commercio elettronico che implica che servizi postali e di consegna dei pacchi economicamente accessibili e affidabili sono ancora cruciali per lo sviluppo del mercato unico.

La relazione sottolinea come le autorità nazionali di regolamentazione, che sempre con maggior frequenza coincidono con i regolatori di altri servizi di comunicazione (come ad esempio i servizi di comunicazione elettronica o di radiodiffusione), continuano a svolgere un ruolo fondamentale nel sostenere e sorvegliare l'applicazione della direttiva sui servizi postali negli Stati membri e nel garantirne il rispetto. Un altro aspetto evidenziato riguarda i notevoli progressi ottenuti dal gruppo dei regolatori europei per i servizi postali, composto dai rappresentanti delle autorità nazionali di regolamentazione e istituito nel 2010 nell'ambito della consultazione, del coordinamento e della cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione a livello europeo.

La Commissione fa notare come tradizionalmente le autorità nazionali di regolamentazione abbiano concentrato la loro attenzione principalmente sulla corrispondenza migliorandone regolamentazione. In considerazione del calo dei volumi di corrispondenza e dall'aumento del numero di pacchi derivante dal commercio elettronico, tuttavia, risulta necessaria una maggiore e migliore sorveglianza regolamentare e dati più esaurienti sul mercato dei pacchi al fine di ottenere un quadro esauriente dell'insieme dei mercati postali e dei pacchi, nonché di sviluppare appieno il potenziale del mercato unico digitale.

Con riferimento al segmento corrispondenza, la relazione evidenzia l'aumentato livello di affidabilità e accessibilità economica del servizio universale. In merito all'obbligo di servizio universale di garantire la raccolta e la distribuzione di lettere e

pacchi almeno cinque giorni lavorativi a settimana, in alcuni Stati membri (Francia, Germania e Malta) la frequenza di distribuzione è superiore (sei giorni)²⁸. Si assiste, inoltre, ad una riduzione delle tipologie di invio che rientrano nell'obbligo di servizio universale, nonostante un numero rilevante di Paesi membri includano nel campo di applicazione dell'obbligo di servizio universale invii diversi da quelli a tariffa unitaria²⁹ (ad esempio la posta massiva o i pacchi, la posta pubblicitaria o i giornali). Alcuni studi hanno evidenziato la disponibilità da parte dei consumatori di accettare una ridefinizione del servizio universale a fronte del miglioramento del servizio di consegna pacchi.

Tutti i Paesi dell'Unione europea, esclusa la Germania che in linea di principio si affida al mercato per la fornitura del servizio universale, hanno designato un unico fornitore del servizio universale. Tale fornitore coincide con l'operatore postale nazionale storico in tutti gli Stati membri.

La quasi totalità della corrispondenza nazionale è distribuita il giorno lavorativo successivo³⁰ e la qualità della distribuzione all'interno dell'Unione europea è superiore ai livelli di qualità stabiliti nella direttiva³¹. Al fine di assicurare una tariffa dei servizi postali di base ragionevole, gran parte degli Stati membri ha stabilito una tariffa massima. In molti Stati membri si è assistito ad un incremento dei prezzi dei francobolli in linea con i tassi d'inflazione, al fine di compensare parzialmente gli effetti della riduzione del volume di lettere inviate³². Nel biennio 2012-2013 le tariffe per una lettera di 20 grammi sono

²⁸ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)* e relazione aggiornata (14) 23 del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali *Report on the Benchmarking of the Universal Service Tariffs*.

²⁹ L'espressione "a tariffa unitaria" si riferisce agli invii individuali o agli invii aggregati di volume sufficientemente basso da non usufruire di sconti sulla quantità, per cui il prezzo e il servizio offerti sono uguali a quelli degli invii individuali.

³⁰ A condizione che le lettere siano inviate utilizzando un servizio che preveda la consegna il giorno successivo piuttosto che un'alternativa più lenta e meno costosa.

³¹ La data di deposito da prendere in considerazione è la data del giorno stesso del deposito dell'invio, se il deposito ha avuto luogo prima dell'ultima levata indicata per il punto di accesso in questione (ossia cassetta d'impostazione o ufficio postale). Nel 2014 il tempo di consegna medio della posta in Europa era di 2,4 giorni, con il 90,6% consegnato entro tre giorni dal deposito e il 97,8% entro cinque giorni. *International Post Corporation (2014), International Mail Quality of Services Monitoring UNEXTM 2014 results*.

³² WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*.

aumentate in media di circa il 5,6 %³³, tale incremento, tuttavia, non ha avuto un impatto significativo sull'accessibilità economica del servizio, che continua ad avere un costo contenuto.

Con riferimento alla gestione dei reclami degli utenti, tutti gli Stati membri assicurano che i fornitori di servizi postali adottino procedure trasparenti, semplici e poco onerose e la maggior parte dei fornitori del servizio universale prevede un sistema di compensazione.

Per quanto riguarda il finanziamento del costo netto dell'obbligo del servizio universale, che rappresenta un onere finanziario indebito per il fornitore o i fornitori del servizio universale, e la sua compatibilità con le norme in materia di aiuti di Stato, è essenziale poter disporre di informazioni accurate e comparabili sul costo netto del servizio universale.

La relazione evidenzia come, nonostante la piena apertura del mercato sia avvenuta in tutta l'Unione europea entro la fine del 2012, la concorrenza nel mercato della corrispondenza si sia sviluppata lentamente nella maggior parte degli Stati membri ed i fornitori del servizio universale abbiano mantenuto in tutti gli Stati membri quote di mercato maggioritarie adottando in alcuni casi pratiche anticoncorrenziali.

Nel 2013 in otto Stati membri (Bulgaria, Estonia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Slovenia, Spagna e Svezia) dei quindici che avevano completamente liberalizzato i loro mercati prima del 2011, la concorrenza interessava più del 5% (in volume) del mercato della corrispondenza; tale grado di apertura veniva raggiunto anche in cinque Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia degli Stati membri che avevano liberalizzato i loro mercati tra il 2012 ed il 2013³⁴.

La concorrenza è più diffusa nella distribuzione (*end-to-end*, ovvero dall'accettazione al recapito) effettuata da operatori che hanno una propria rete di

³³ Banca dati della Commissione europea sulle statistiche postali.

³⁴ Relazione (13) 38 rev1 del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali *End-to-End Competition and Access in European Postal Markets*.

distribuzione per la consegna diretta ai destinatari. In Germania, Slovenia e Regno Unito si è sviluppata la concorrenza nell'accesso, in cui gli operatori consegnano dopo il pre-smistamento le lettere ai fornitori del servizio universale per la consegna finale.

Member State	Year of full market opening	More than 5% end-to-end competition by volume	More than 5% access competition by volume
Austria	2011	No	No
Belgium	2011	No	No
Bulgaria	2011	Yes	No
Cyprus	2013	No	No
Czech Republic	2013	No	No
Denmark	2011	No	No
Estonia	Before 2008	Yes	No
Finland	Before 2008	No	No
France	2011	No	No
Germany	Before 2008	Yes	Yes
Greece	2013	No	No
Hungary	2013	No	No
Ireland	2011	No	No
Italy	2011	No	No
Latvia	2013	Yes	No
Lithuania	2013	Yes	No
Malta	2013	No	No
Netherlands	2009	Yes	No
Poland	2013	Yes	No
Portugal	2012	No	No
Romania	2013	Yes	No
Slovakia	2012	Yes	No
Slovenia	2011	No	Yes
Spain	2011	Unknown*	Unknown
Sweden	Before 2008	Yes	No
United Kingdom	Before 2008	No	Yes

Fonte: ERGP, (13) 38 rev1 *Report on End-to-End Competition and Access in European Postal Markets*.

*In Spagna la concorrenza interessa più del 5% (in volume) del mercato della corrispondenza ma non è stato possibile stabilire se nella distribuzione o nell'accesso.

In numerosi Stati membri le autorità nazionali garanti della concorrenza hanno condannato il fornitore del servizio universale per comportamenti anticoncorrenziali (sconti illegali a clienti commerciali, compressione dei margini e prezzi predatori) riconducibili all'abuso di posizione dominante.

La Commissione rileva poi come l'*e-substitution* abbia determinato una consistente riduzione dei volumi di lettere inviate. Nel periodo 2008-2013 nell'Unione europea il numero di lettere inviate tramite i fornitori del servizio universale è sceso da 107,6 a 85,5 miliardi³⁵. Tra il 2007 e il 2010 il calo medio annuo è stato del 4,3% in termini di volume e del 5,2% in termini di ricavi³⁶. In termini generali la riduzione è stata più accentuata nel caso delle lettere rispetto alla pubblicità diretta per corrispondenza e alle pubblicazioni.

Al contrario, grazie allo sviluppo dell'*e-commerce*, nel segmento pacchi si registra una forte espansione, a cui si accompagnano bassi livelli qualitativi e costi elevati dei servizi di consegna transfrontaliera. Nel periodo 2008-2013 nell'Unione europea il numero dei pacchi ordinari spediti dai fornitori del servizio universale è cresciuto da 1,65 miliardi a circa 1,96 miliardi³⁷. Il numero di pacchi pro capite, tuttavia, varia notevolmente da uno Stato membro all'altro: le stime relative al mercato dei pacchi nel suo complesso indicano un numero di pacchi pro capite compreso tra quasi 30 (Germania e Regno Unito) e due circa (Polonia, Romania, Croazia, Lettonia) per il 2011³⁸.

La concorrenza sembra essersi sviluppata in misura maggiore sul mercato dei pacchi rispetto a quello della corrispondenza, grazie anche al fatto che i servizi di consegna dei pacchi non hanno mai fatto parte del settore in precedenza riservato³⁹.

In tale segmento si assiste ad un processo di convergenza tra i servizi offerti dai diversi tipi di operatori: UPS, DHL, TNT, FedEx, le società di corriere espresso

³⁵ Unione postale universale, numero di invii postali, servizio nazionale e servizio internazionale – stima delle spedizioni per l'UE-27. Le statistiche dell'Unione postale universale includono solo gli operatori designati dei paesi membri dell'Unione postale universale.

³⁶ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*.

³⁷ Unione postale universale, numero di pacchi ordinari, servizio nazionale, e numero di pacchi ordinari, servizio internazionale – stima delle spedizioni per l'UE-27. Dati raccolti solo presso operatori designati dell'Unione postale universale.

³⁸ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, pag. 225.

³⁹ La direttiva 97/67/CE consentiva di riservare la corrispondenza ordinaria fino a 100 g al fornitore del servizio universale. La direttiva 2002/39/CE ha ridotto il peso a 50 g.

tradizionalmente concentrate sui servizi B2B⁴⁰ e i fornitori del servizio universale stanno sviluppando i propri servizi al fine di intercettare i crescenti volumi generati dal commercio elettronico.

Secondo la Commissione, tuttavia, permangono le preoccupazioni relative all'accessibilità, anche economica (tariffe elevate e scarsa trasparenza delle stesse), e alla disponibilità dei servizi di consegna transfrontaliera.

Secondo i dati della Commissione nel 2013 gli operatori del servizio universale dell'Unione europea occupavano circa 1,2 milioni di lavoratori, rappresentando, in alcuni Stati membri, una quota rilevante dell'occupazione nazionale. La riduzione dei volumi della corrispondenza, il ricorso ad un maggior livello di automazione ed il fenomeno della *e-substitution* hanno determinato un calo dell'occupazione: nei 28 Stati membri tra il 2012 e il 2013 il personale impiegato dai fornitori del servizio universale è diminuito in media del 4,4%.

Considerando solamente gli operatori del servizio universale, nel periodo 2008-2013 l'Unione postale universale ha stimato una diminuzione di circa 250 000 lavoratori dipendenti. In alcuni Stati membri si è assistito ad un incremento significativo della quota di lavoratori a tempo parziale e nel complesso si rileva una tendenza verso forme più flessibili di contratti di lavoro.

Secondo la Commissione, nonostante le preoccupazioni relative al mercato transfrontaliero dei pacchi, i due principali obiettivi della politica postale europea, ossia la garanzia di un insieme minimo di servizi di qualità specifica a un prezzo accessibile a tutti gli utenti e l'apertura del mercato a condizioni di concorrenza eque, sono stati ampiamente raggiunti.

In considerazione dell'impatto che il calo dei volumi di corrispondenza e l'aumento del numero di pacchi hanno sull'adempimento dell'obbligo di servizio

⁴⁰ I pacchi di tipo “*Business-to-Business*” o “B2B” sono inviati da imprese ad altre imprese; i pacchi di tipo “*Business-to-Consumer*” o “B2C” sono quelli inviati dalle imprese ai consumatori (es. pacchi *e-commerce*); i pacchi di tipo “*Consumer-to-Consumer/Business*” o “C2X” sono quelli inviati dai consumatori ad altri consumatori o ad imprese.

universale, nonché della necessità di garantire la sostenibilità del settore rimane, comunque, necessaria una continua attività di monitoraggio e di analisi del mercato postale e degli effetti del quadro normativo.

1.5 Il Regolamento (UE) 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi

Nel mese di aprile del 2018 è stato adottato il Regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi con l'obiettivo di migliorare i servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, aumentando nel contempo la fiducia dei consumatori nel commercio elettronico transfrontaliero. Ciò attraverso la definizione di principi in materia di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi che incoraggino la concorrenza, dei principi di regolamentazione e delle norme necessarie per migliorare la sorveglianza regolamentare, nonché l'aumento della trasparenza delle tariffe.

Tali obiettivi non erano ritenuti perseguibili in maniera adeguata dai singoli Stati membri ma potevano essere realizzati con maggiore efficacia solamente a livello di Unione europea. Per questo motivo, e in virtù del principio di sussidiarietà, la Commissione ha ritenuto opportuno scegliere lo strumento regolamentare.

Ai sensi dell'articolo 1 il Regolamento stabilisce, in aggiunta a quelle previste dalla direttiva 97/67/CE, *“..disposizioni specifiche per promuovere migliori servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.... per quanto riguarda: a) la sorveglianza regolamentare dei servizi di consegna dei pacchi; b) la trasparenza delle tariffe e la valutazione delle tariffe applicabili a determinati servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, allo scopo di individuare quelle irragionevolmente elevate; c) le informazioni che*

i professionisti sono tenuti a mettere a disposizione dei consumatori in merito ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.”.

L’emanazione del Regolamento nasce innanzitutto dalla necessità di integrare le norme stabilite nella direttiva 97/67/CE relativamente ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi; tale direttiva, infatti, si concentra prevalentemente sui servizi universali nazionali e non si occupa della sorveglianza regolamentare dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi.

Non meno importante è la constatazione dell’esistenza di notevoli differenze⁴¹ tra gli Stati membri riguardo le competenze delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di controllo del mercato e di sorveglianza regolamentare dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi. Tali differenze comportano oneri amministrativi e costi di conformità aggiuntivi per i fornitori di servizi di consegna dei pacchi che operano attraverso le frontiere e costituiscono un ostacolo alla fornitura transfrontaliera di tali servizi, incidendo sul funzionamento del mercato interno.

In ragione poi della natura internazionale del settore della corrispondenza postale e dei pacchi e delle frequenti segnalazioni da parte degli utenti di problemi relativi alla qualità del servizio di consegna transfrontaliera dei pacchi, emerge la necessità di sviluppare ulteriori norme tecniche a vantaggio degli utenti, dell’ambiente e della creazione di maggiori opportunità commerciali alle imprese, nonché di migliorare le norme di qualità dei servizi e l’interoperabilità delle consegne transfrontaliere dei pacchi.

Secondo la Commissione le elevate tariffe delle consegne transfrontaliere, unitamente alla bassa qualità del servizio ed alla mancanza di informazioni, rappresentano una delle principali barriere allo sviluppo dell’*e-commerce*, in particolare per i consumatori e le PMI che, a causa dei ridotti volumi inviati, non hanno la possibilità di usufruire di sconti o di contrattare individualmente le tariffe. Il Regolamento si propone,

⁴¹ Confermata da un parere congiunto dell’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche e del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali secondo cui non tutte le autorità nazionali di regolamentazione dispongono degli opportuni poteri di regolamentazione.

quindi, la duplice finalità di migliorare il funzionamento dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi ed incrementare la fiducia dei consumatori nell'*e-commerce* transfrontaliero mediante una maggiore trasparenza tariffaria in grado di individuare le tariffe “irragionevolmente elevate” e di ridurre le differenze tariffarie ingiustificate.

Il Regolamento evidenzia, infatti, come le caratteristiche strutturali del mercato dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (frammentazione, complessità, presenza di diversi fornitori che offrono differenti servizi e prezzi in funzione delle eventuali opzioni di consegna, del peso, delle dimensioni, del formato, della numerosità e della destinazione dei pacchi), rendano difficile il confronto da parte degli utenti, sia in termini di qualità che di prezzo, dei servizi offerti dai diversi fornitori. Sarebbe opportuno, quindi, agevolare la fruizione di tutte quelle informazioni necessarie ad individuare il servizio maggiormente corrispondente alle proprie esigenze da parte dell'utenza, anche al fine di incrementare i volumi delle vendite transfrontaliere delle PMI.

L'incremento della trasparenza, e la conseguente possibilità di confronto, delle diverse tariffe transfrontaliere dei servizi di consegna dei pacchi nell'Unione europea dovrebbe, inoltre, favorire un loro allineamento ed una riduzione delle differenze tra le tariffe interne e quelle transfrontaliere. Differenze significative tra le tariffe interne e transfrontaliere, infatti, dovrebbero essere giustificate solo sulla base di criteri obiettivi, quali costi di trasporto o di movimentazione specifici o altri costi pertinenti⁴².

Soprattutto per i piccoli volumi, le tariffe del servizio di consegna transfrontaliera dei pacchi risultano ancora relativamente elevate finendo per penalizzare i privati e le PMI e configurando per queste ultime una barriera all'entrata nell'*e-commerce*. Risultano dunque necessari ulteriori interventi per garantire, soprattutto per le PMI e per i consumatori delle zone disagiate, l'accessibilità fisica ed economica, nonché la continuità del servizio di consegna transfrontaliera dei pacchi.

⁴² La Commissione nella proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio ha osservato che i prezzi pubblicati dai fornitori del servizio universale per le consegne transfrontaliere sono da tre a cinque volte superiori ai corrispondenti prezzi per le consegne nazionali, anche se queste differenze non corrispondono ad analoghe differenze dei costi (ad esempio del lavoro) nel paese di destinazione.

L'importanza della necessità di migliorare la trasparenza e l'accessibilità economica delle tariffe è resa ancora più evidente dal fatto che il servizio di consegna dei pacchi unitari, oltre a risultare il servizio più frequentemente utilizzato dai privati e dalle piccole imprese, fa parte del servizio universale.

Il Regolamento si applica ai “fornitori di servizi di consegna dei pacchi”, ovvero alle imprese che forniscono uno o più dei servizi postali (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) aventi ad oggetto invii di spessore superiore a 20 mm e di peso non superiore a 31,5 kg. L'ambito di applicazione del regolamento non è limitato ai modelli di impresa tradizionali ma è esteso ai modelli alternativi di impresa, incluse le piattaforme per il commercio elettronico⁴³.

Sono escluse dall'applicazione del Regolamento, le imprese che soddisfano congiuntamente i seguenti tre requisiti: sono stabilite in un solo Stato membro, forniscono solamente servizi nazionali di consegna nell'ambito di un contratto di vendita e provvedono direttamente alla consegna dei beni all'utente. Il regolamento non si applica, inoltre, alle imprese che svolgono solamente attività di trasporto, a meno che tale servizio non sia effettuato in maniera congiunta ad una delle attività (raccolta, smistamento, distribuzione e recapito) qualificate come postali⁴⁴.

⁴³ Considerato n. 17 del regolamento: *“I fornitori di servizi di consegna dei pacchi che utilizzano modelli di impresa alternativi, per esempio quelli che si avvalgono dell'economia collaborativa e delle piattaforme per il commercio elettronico, dovrebbero essere soggetti al presente regolamento laddove forniscano almeno una delle fasi del servizio di consegna postale”*.

⁴⁴ La sentenza della Corte di giustizia UE, 31 maggio 2018, Confetra Aicai e altri /AGCom e MISE, cause riunite (C -259/16) e (C-260/16), ha confermato l'ambito di applicazione della direttiva 97/67/CE riaffermando che *“le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1bis, della menzionata direttiva e affermando che “[...] un'impresa deve essere qualificata come «fornitore di un servizio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1bis, della direttiva 97/67/CE, quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale, non dovendo tuttavia la sua attività essere limitata unicamente al servizio di trasporto”*. È opportuno ricordare che la Corte di giustizia UE, con le sentenze del 19 maggio 1993, Corbeau (C 320/91) e del 17 maggio 2001, TNT Traco (C-340/99), aveva già ricompreso l'attività dei corrieri espresso nell'ambito del servizio postale in generale. Nel 2011, inoltre, con la sentenza del 13 ottobre 2011, DHL International (C 148/10), la Corte, affrontando il tema della tutela degli utenti dei servizi di corriere espresso, ha precisato che la direttiva si applica ai soggetti che svolgono anche solo una delle fasi in cui si articola la fornitura del servizio.

Tra i contenuti del Regolamento che rivestono particolare importanza si evidenziano le seguenti disposizioni in materia di:

- rafforzamento della sorveglianza regolamentare: i paragrafi 1 e 3 dell'articolo 4 del regolamento prevedono l'obbligo da parte di tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi di trasmettere tutta una serie di informazioni⁴⁵ all'Autorità nazionale di regolamentazione; quest'ultima può imporre ulteriori obblighi di informazione, oltre a quelli previsti dal Regolamento, a condizione che siano necessari e proporzionati. Il paragrafo 6 prevede l'esclusione dagli obblighi di informazione per i fornitori di servizi di consegna dei pacchi che, nell'anno precedente, *"...hanno impiegato in media meno di 50 persone coinvolte nella fornitura di servizi di consegna dei pacchi nello Stato membro in cui sono stabiliti, a meno che non siano stabiliti in più di uno Stato membro. Le autorità nazionali di regolamentazione possono includere nella soglia di 50 persone quelle impiegate dai subappaltatori dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi."* Qualora le caratteristiche specifiche di uno Stato membro lo richiedano, e a condizione che sia necessario e proporzionato al fine di assicurare la conformità al regolamento, l'autorità nazionale di regolamentazione ha la facoltà di imporre gli obblighi di informazione ad un fornitore di servizi di consegna dei pacchi che, nell'anno precedente, abbia impiegato un numero medio di persone compreso tra 25 e 49;
- trasparenza tariffaria: ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento i fornitori di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi sono tenuti a trasmettere all'Autorità nazionale di regolamentazione dello Stato membro in cui sono stabiliti l'elenco pubblico delle

⁴⁵Quali ad esempio: le caratteristiche e una descrizione dettagliata dei servizi di consegna dei pacchi offerti, i termini e le condizioni generali dei servizi di consegna dei pacchi, la descrizione delle procedure per i reclami degli utenti, il fatturato, gli occupati, il numero di pacchi trattati, il nome dei loro subappaltatori, le caratteristiche dei servizi di consegna dei pacchi forniti dai subappaltatori ed eventuali listini prezzi accessibili al pubblico.

tariffe per la consegna degli invii postali unitari nazionali e transfrontalieri diversi dalla corrispondenza⁴⁶;

- valutazione dell'accessibilità delle tariffe: l'articolo 6 del Regolamento prevede che le Autorità nazionali di regolamentazione valutino che le tariffe relative ai servizi inclusi nel perimetro del servizio universale siano fissate entro limiti ragionevoli⁴⁷; tale disposizione integra quanto previsto dall'articolo 12 della direttiva 97/67/CE la quale stabilisce che gli Stati membri devono provvedere affinché le tariffe di ciascuno dei servizi rientranti nell'ambito della fornitura del servizio universale siano fissate nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, trasparenza, non discriminazione e orientamento ai costi.
- informazioni ai consumatori: l'articolo 7 del Regolamento individua le informazioni (opzioni di consegna transfrontaliera, oneri a carico dei consumatori per la consegna transfrontaliera dei pacchi e politiche di gestione dei reclami) che in fase precontrattuale devono essere messe a disposizione dei consumatori nell'ambito dei contratti di vendita che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/83/EU e che prevedono la spedizione transfrontaliera di pacchi.

⁴⁶ Gli invii postali unitari per i quali le tariffe dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi sono soggette alle misure sulla trasparenza dei prezzi e alla valutazione di cui agli articoli 5 e 6 sono riportate nell'allegato al Regolamento.

⁴⁷ La Commissione europea nel dicembre del 2018 ha pubblicato una comunicazione concernente gli orientamenti sulla trasparenza e la valutazione delle tariffe per le consegne transfrontaliere dei pacchi a norma del Regolamento (UE) 2018/644 basata sul documento ERGP (18) 36 *“Input for the Commission’s Guidance related to the Article 6 Assessment of cross-border singlepiece parcel tariffs”*.

2. Il quadro normativo e regolatorio in Italia

Il quadro normativo e regolatorio europeo è stato recepito nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, emanato in attuazione della prima direttiva sui servizi postali (97/67/CE), successivamente modificato dal d.lgs. n. 384/2003, che ha recepito la direttiva n. 2002/39/CE, dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva n. 2008/6/CE, dalla L. 190/2014 (legge di stabilità 2015) e dalla L. 124/2017.

2.1 L'autorità nazionale di regolamentazione del settore postale

L'articolo 21, comma 20, Allegato A, del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 214/2011, valorizzando le sinergie esistenti tra il settore delle comunicazioni e quello postale secondo il modello organizzativo prevalente nell'Unione europea, affida all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) il ruolo di autorità nazionale di regolamentazione del settore postale. Nel dicembre del 2012 l'AGCom istituisce la Direzione per i servizi postali, che sostituisce la soppressa Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale (istituita dall'articolo 2 del d.lgs. n. 261/1999) ereditandone le competenze in materia di regolazione e vigilanza sul settore dei servizi postali, (definite all'articolo 2, commi 4 e 5 del d.lgs. n. 261/1999).

L'articolo 65, comma 1, del decreto-legge n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017, stabilisce che dal 2017 le spese di funzionamento dell'AGCom sono assicurate esclusivamente attraverso le modalità di cui ai commi 65 e 66, secondo periodo, dell'articolo 1 della L. n. 266/2005, facendo riferimento ai ricavi maturati dagli operatori nel settore postale⁴⁸. L'importo del contributo, dovuto all'Autorità

⁴⁸ Art. 1, comma 65, L. n. 266/2005 *“A decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione sono finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione*

per l'anno 2019 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali, è determinato applicando l'aliquota contributiva dell'1,35 per mille ai ricavi realizzati nell'esercizio finanziario 2017 dalla vendita dei servizi postali la cui fornitura è subordinata al rilascio di licenza o autorizzazione generale (delibere n. 528/18/CONS e n. 20/19/CONS).

Il comma 4 dell'articolo 2 del d.lgs. n. 261/1999 attribuisce all'Autorità di regolamentazione del settore postale le seguenti funzioni:

- a) la regolazione dei mercati postali;
- b) la partecipazione ai lavori e alle attività dell'Unione europea e internazionali entro i limiti delle competenze di attribuzione;
- c) l'adozione di provvedimenti regolatori in materia di qualità e caratteristiche del servizio postale universale anche con riferimento alla determinazione dei criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio;
- d) l'adozione di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e relativi servizi, la determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e la promozione della concorrenza nei mercati postali;
- e) lo svolgimento, anche attraverso soggetti terzi, dell'attività di monitoraggio, controllo e verifica del rispetto di standard di qualità del servizio postale universale;
- f) la vigilanza - anche avvalendosi degli organi territoriali del Ministero dello sviluppo economico sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio

determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità. Le deliberazioni, con le quali sono fissati anche i termini e le modalità di versamento, sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni adottate dagli organismi ai sensi del presente comma divengono esecutive”.

Art. 1, comma 66, secondo periodo, L. n. 266/2005 “*Per gli anni successivi, eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione possono essere adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi del comma 65, nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera”.*

universale e su quelli derivanti da licenze ed autorizzazioni, con particolare riferimento alle condizioni generali della fornitura dei servizi postali;

g) l'analisi e il monitoraggio dei mercati postali, con particolare riferimento ai prezzi dei servizi, anche mediante l'istituzione di un apposito osservatorio.

Nello specifico all'Autorità sono dunque affidate le seguenti funzioni regolamentari:

- determinazione delle tariffe dei servizi nei settori regolamentati;
- vigilanza in materia tariffaria;
- verifica del costo netto del servizio universale sostenuto dal fornitore del servizio universale, anche al fine di definire l'ammontare dell'eventuale contribuzione degli operatori postali al fondo di compensazione.
- monitoraggio sulle condizioni applicate in sede di negoziazione individuale da parte del fornitore del servizio universale.
- analisi del servizio universale fornito, propedeutica alla verifica quinquennale sull'affidamento svolta dal MISE;
- definizione degli standard di qualità dei servizi postali;
- monitoraggio, controllo e verifica sul rispetto degli standard di qualità del servizio universale (rispetto dei parametri di qualità e dei criteri di distribuzione dei punti di accesso del servizio universale);
- definizione dei requisiti per il rilascio di licenze individuali ed autorizzazioni per operare nel mercato postale;
- vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale e su quelli derivanti da licenze individuali ed autorizzazioni;
- predisposizione dei provvedimenti regolamentari in materia di accesso alla rete postale e ai relativi servizi;
- analisi e monitoraggio dei mercati postali.

Il comma 5 dell'articolo 2 del d.lgs. n. 261/1999⁴⁹ attribuisce all'Autorità potere sanzionatorio in caso di inosservanza degli obblighi derivanti dal titolo abilitativo (servizio universale, licenza individuale e autorizzazione generale) rilasciato alle imprese che operano nel mercato, per la mancata comunicazione, nei termini e con le modalità stabilite, dei documenti e delle informazioni richieste dall'Autorità e per la non ottemperanza agli ordini e alle diffide impartite. L'Autorità può proporre al MISE la revoca dei titoli abilitativi nel caso in cui si verificano gravi e ripetute violazioni degli obblighi connessi alle licenze e alle autorizzazioni.

All'Autorità è affidato il compito di garantire la tutela degli utenti nel caso si verificano disservizi derivanti dalla violazione degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale e delle imprese che forniscono servizi postali. Tutti gli operatori sono sottoposti all'obbligo di adottare idonee procedure per la gestione dei reclami e di conciliazione, nonché di prevedere un sistema di rimborso automatico o di compensazione. Nel caso in cui l'utente non sia soddisfatto dell'esito della procedura (presentazione del reclamo e successiva fase di conciliazione) di fronte all'operatore del servizio postale può rivolgersi all'Autorità per attivare la procedura di definizione della controversia con il fornitore (formulario CP). L'utente ha comunque la facoltà di rivolgersi all'Autorità giudiziaria o, in alternativa, di attivare meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie rivolgendosi ad un organismo di mediazione previsto dal d.lgs. 28/2010.

Tutti gli operatori dei servizi postali hanno l'obbligo di rendere pubbliche, con cadenza annuale, le informazioni inerenti il numero dei reclami pervenuti e le modalità in cui sono stati gestiti.

⁴⁹ *“L'Agenzia è dotata di potere sanzionatorio, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 21, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza anche parziale da parte dei soggetti esercenti i servizi postali alle richieste di informazioni, o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri”.*

Ciascun operatore del servizio postale è tenuto ad adottare una Carta della qualità dei servizi forniti ed a renderla accessibile agli utenti, al fine di fornire le indicazioni utili per l'esercizio dei loro diritti in caso di disservizio postale.

Il fornitore del servizio universale è tenuto ad informare, con cadenza almeno annuale, gli utenti ed i fornitori di servizi postali sulle caratteristiche del servizio universale offerto, con specifico riferimento alle condizioni generali di accesso, ai prezzi ed al livello di qualità dei servizi.

L'Autorità, inoltre, rappresenta l'Italia presso gli organismi di settore dell'Unione europea, tra cui il Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERG-P) che fornisce alla Commissione europea supporto tecnico nell'ambito della contabilità regolatoria, del calcolo del costo netto del servizio universale, delle condizioni di accesso alla rete postale e della soddisfazione e della tutela degli utenti.

2.2 Il servizio universale

In attuazione della “prima direttiva sui servizi postali” (97/67/CE) è stato emanato il d.lgs. n. 261/1999 che costituisce la normativa di riferimento per la disciplina generale dei servizi postali e per la fornitura del servizio universale. Tale decreto è stato successivamente modificato dai seguenti provvedimenti legislativi:

- d.lgs. n. 384/2003, in attuazione della direttiva 2002/39/CE;
- d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la "terza direttiva sui servizi postali" (2008/6/CE) e ha abolito la riserva a favore del fornitore del servizio universale per i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera entro il limite di peso di 50 grammi;
- L. 190/2014 (legge di stabilità 2015), che ha introdotto alcune disposizioni volte a garantire la sostenibilità del costo netto del servizio universale nel tempo;

- L. 124/2017, che ha disposto con decorrenza 10 settembre 2017, l'abrogazione del regime di esclusiva, a favore di del fornitore del servizio universale, del servizio di notifica postale degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada.

La legislazione nazionale riprende sostanzialmente le definizioni contenute nella direttiva sui servizi postali, stabilendo, che *“è assicurata la fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all’utenza”*.⁵⁰

In Italia il servizio universale, incluso quello transfrontaliero, comprende i medesimi servizi previsti dalla direttiva sui servizi postali con l’aumento, consentito dalla normativa europea, a 20 kg del limite di peso della copertura del servizio universale per i pacchi postali. Ai sensi dell’articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999 e s.m.i., rientrano, dunque, nel servizio universale:

- la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg;
- la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg;
- i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii assicurati;

Il legislatore italiano ha scelto di estendere nella misura massima consentita dalla legislazione europea il servizio universale, includendovi anche la corrispondenza commerciale (comunicazioni bancarie, bollette e bollettini di pagamento, etc.) di cui fa parte anche la “posta massiva”.

Fino al 31/5/2012 era compresa nell’ambito del servizio universale anche la pubblicità diretta per corrispondenza.

L’articolo 1, comma 462, della L. n. 205/2017 ha previsto la possibilità di un’estensione dell’ambito del servizio universale a partire dall’1/1/2020; esso, infatti, ha

⁵⁰ Art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999.

stabilito che il contratto di programma tra il MISE e il fornitore del servizio postale universale possa comprendere, su richiesta di una delle parti, a partire dall'1/1/2020, nell'offerta complessiva dei servizi postali le attività di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 5 kg.

E' importante evidenziare che l'articolo 1, comma 57, della L. 124/2017 ha disposto a partire dal 10 settembre 2017, l'abrogazione del regime di esclusiva, a favore di Poste Italiane, del servizio di notifica postale degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada. L'articolo 1, comma 46, della L. n. 205/2017 ha, inoltre, adeguato le disposizioni di legge relative a tale servizio in ragione del superamento del precedente regime di esclusiva. L'offerta di tale servizio, come tutti singoli servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale, è ora soggetta al rilascio di licenza individuale da parte del MISE. L'AGCom ha quindi approvato, con la delibera n. 77/18/CONS, il regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere tale servizio.

Di conseguenza, i servizi attualmente inclusi nel servizio universale sono: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali, pacco ordinario, servizi postali accessori ai precedenti (es. avviso di ricevimento raccomandato, assicurazione, pagamento in contrassegno).

L'articolo 12 del d.lgs. n. 261/99 prevede che per ciascuno dei servizi che rientrano nel perimetro del servizio universale, l'Autorità stabilisca gli standard di qualità relativi ai tempi di recapito, alle caratteristiche tecniche di fornitura ed alle tariffe e ne controlli il rispetto da parte del fornitore; tali livelli di qualità sono recepiti nella carta dei servizi del fornitore e nel contratto di programma.

Riguardo alla distribuzione dei punti di accesso, l'articolo 3, comma 5, del d.lgs. 261/1999 prevede *“l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso”* (cassette d'impostazione e uffici postali), individuati secondo un criterio di ragionevolezza *“al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza”*.

Con riferimento alla frequenza del recapito il fornitore del servizio universale, ai sensi dell'articolo 3, commi 6 e 7 del d.lgs. n. 261/1999 deve garantire per almeno 5 giorni a settimana:

- una raccolta;
- una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica o, in via di deroga, alle condizioni stabilite dall'autorità di regolamentazione in installazioni appropriate.

L'Autorità di regolamentazione può autorizzare, dandone comunicazione alla Commissione europea, la fornitura a giorni alterni in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un massimo di un quarto⁵¹ della popolazione nazionale.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 11, del d.lgs. n. 261/1999 il fornitore del servizio universale è designato, nel rispetto del principio di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, dal MISE sulla base dell'analisi dei costi del servizio universale nonché di criteri quali la garanzia della continuità della fornitura del servizio, la redditività degli investimenti, la struttura organizzativa dell'impresa, lo stato economico dell'ultimo triennio, l'esperienza del settore e gli eventuali progressi rapporti con la pubblica amministrazione nello specifico settore con esito positivo.

In Italia il servizio universale è affidato alla società Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 58/2011 e quindi fino al 30 aprile 2026.

I rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. sono disciplinati dal Contratto di programma redatto dal MISE e di durata quinquennale⁵². L'iter di approvazione del Contratto di programma coinvolge in una prima fase il MEF, l'AGCom ed il Parlamento, che sono chiamati ad esprimere un parere *ex ante* non vincolante e, in seguito, la

⁵¹ La legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), all'articolo 1, commi 274 e ss., ha introdotto alcune disposizioni volte a garantire la sostenibilità del costo netto del servizio universale nel tempo. Tra queste rientra quella relativa alla modifica della percentuale massima (25%) della popolazione che può essere servita a giorni alterni fissata precedentemente dal d.lgs. n. 261/99 al 12,5% della popolazione.

⁵² L'art. 1, comma 274 della legge di stabilità 2015 ha esteso la durata del contratto di programma dai precedenti tre anni a cinque anni.

Commissione europea che ne verifica la conformità alla disciplina europea sugli aiuti di Stato, in particolare riguardo al valore della compensazione dell'onere del servizio universale che lo Stato riconosce al fornitore.

L'affidamento è sottoposto ogni cinque anni ad una verifica della conformità del servizio svolto alle garanzie di continuità e qualità, nonché della rispondenza ai criteri di riduzione dei costi e di redditività degli investimenti previsti dal Contratto di programma stipulato tra il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e Poste Italiane. L'attività di controllo sull'affidamento viene effettuata dal MISE sulla base di un'analisi predisposta dall'Autorità.

La delibera n. 385/13/CONS dell'AGCom ha approvato le condizioni generali di servizio per lo svolgimento del servizio universale postale da parte di Poste Italiane⁵³.

2.3 Il costo netto del servizio universale

L'articolo 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999 stabilisce che l'onere per la fornitura del servizio universale (ovvero il costo netto del servizio universale), nel caso in cui il fornitore del servizio universale non ricavi dalla fornitura del servizio entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi a cui è sottoposto e quindi sopporti un onere finanziario iniquo, è finanziato attraverso:

- i trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, i cui importi sono quantificati nel contratto di programma fra il MISE ed il fornitore del servizio universale, secondo le modalità previste dalla normativa vigente;
- il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale (previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999), amministrato dal MISE, a cui sono tenuti a contribuire *“i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima*

⁵³ Tale provvedimento ha introdotto maggiori garanzie in termini di informazione e trasparenza ed ha raddoppiato il periodo di giacenza gratuita degli invii non recapitati.

del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata.”. Il contributo è determinato, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità dall'autorità di regolamentazione “...*sulla base dei costi di una gestione efficiente del servizio universale.*”. Il contratto di programma 2015-2019 fissa un tetto massimo, pari a 89 milioni di euro l'anno, al contributo erogabile in favore di Poste Italiane attraverso il fondo di compensazione.

E' importante evidenziare che finora il fondo di compensazione a carico degli operatori del mercato postale non è mai stato attivato. Lo studio “*Main developments in the Postal Sector (2013-2016)*” di Copenhagen Economics per la Commissione europea evidenzia che nell'Unione europea il metodo di finanziamento del servizio universale più diffuso nel periodo 2013-2016 è stato il finanziamento attraverso trasferimenti pubblici e che, pur se previsto dalla normativa in alcuni Stati membri, il fondo di compensazione è stato istituito solo in Estonia, Slovacchia e Polonia; tuttavia, in Slovacchia il fondo è quasi interamente finanziato dallo Stato e in Polonia i maggiori contribuenti sono il fornitore del servizio universale e lo Stato.

Secondo Copenhagen Economics, il ricorso al fondo di compensazione potrebbe comportare una distorsione della concorrenza. L'esistenza di un *trade-off* tra meccanismi di compensazione finanziaria ed una maggiore flessibilità nella regolamentazione, inoltre, fa sì che il ricorso a strumenti quali la riduzione della velocità e della frequenza di consegna, la consegna presso l'ufficio postale più vicino, l'inclusione di determinati SIEG nel servizio postale universale e l'esclusione del servizio di consegna pacchi dal servizio universale potrebbe avere un impatto positivo sul costo netto e di conseguenza attenuare sensibilmente l'esigenza di attivare meccanismi di compensazione.

A tal proposito si evidenzia che negli ultimi anni in Italia sono state introdotte le seguenti modifiche al servizio universale che si sono tradotte in una progressiva diminuzione del costo netto:

- l'introduzione del servizio di posta ordinaria e la modifica degli obiettivi statistici di qualità, previste dalla legge di stabilità 2013, che hanno consentito la riduzione della velocità di consegna;
- il modello di recapito a giorni alterni, previsto dalla legge di stabilità 2015;
- la maggiore flessibilità tariffaria prevista dalla legge di stabilità 2015 ed attuata con la delibera dell'AGCom 396/15/CONS;
- il modello di recapito *Joint delivery*, introdotto da PI nel 2018.

L'AGCom ha il compito di verificare *ex post* il calcolo del costo netto del servizio universale, e di rendere pubblico annualmente tale onere e le relative modalità di finanziamento. A tal fine, l'articolo 3, comma 4, del contratto di programma 2015-2019 prevede che Poste Italiane S.p.A. trasmetta all'AGCom entro il mese di giugno di ciascun anno la propria valutazione dell'onere del servizio universale sostenuto nel precedente esercizio contabile⁵⁴, unitamente ad una stima dell'onere relativo all'esercizio in corso.

In estrema sintesi, al fine di valutare se sussistono le condizioni per finanziare il fornitore del servizio universale occorre:

- verificare che gli obblighi di servizio universale determinino o meno un costo netto;
- valutare se il costo netto rappresenti o meno un onere iniquo;
- individuare le modalità di finanziamento del costo netto.

Vale la pena di soffermarci brevemente sulla nozione di onere iniquo. Sia la normativa europea, che quella italiana di recepimento non ne danno una definizione specifica, ma si limitano a demandare la valutazione dell'iniquità alle Autorità nazionali di regolamentazione⁵⁵. Solitamente negli altri Paesi europei ai fini della valutazione viene

⁵⁴ Calcolato sulla base della separazione contabile certificata redatta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 261/1999.

⁵⁵ Al riguardo, appare significativa la sentenza del 2010 della Corte di giustizia dell'Unione in materia di finanziamento del costo netto del servizio universale nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica che (caso Commissione europea v. Regno del Belgio, C-222/08) chiarisce che ci si trova di fronte ad iniquità se, per il fornitore del servizio universale, l'onere "*presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo*"; per poter stabilire ciò la Corte precisa che occorre considerare l'insieme delle caratteristiche dell'operatore ed in particolare il livello delle sue dotazioni, la sua situazione economica e finanziaria e la sua quota di mercato.

adottato un criterio in base al quale l'onere è ritenuto iniquo se la sua incidenza sui ricavi o sui costi del fornitore del servizio universale supera un determinato livello. Ad esempio in Portogallo l'onere è ritenuto eccessivo se risulta maggiore o uguale al 3% dei ricavi dei servizi che rientrano nel servizio universale, in Austria se supera il 2% dei costi totali del fornitore del servizio universale, mentre in Belgio se risulta maggiore del 3% dei ricavi derivanti dalla fornitura del servizio universale. L'AGCom nella sua valutazione utilizza tali criteri come *benchmark*.

L'articolo 3, comma 13, del d.lgs. n. 261/1999 stabilisce che il calcolo del costo netto del servizio universale “è effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'allegato I della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, inserito dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008”.

Fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 58/2011, l'onere e l'eventuale compensazione del servizio universale venivano definiti dal MISE. Il costo netto del servizio universale coincideva con la perdita netta, esso era calcolato, infatti, come differenza tra i ricavi ed i costi del servizio universale risultanti dalla separazione contabile⁵⁶. Il meccanismo del *subsidy cap*, utilizzato per la quantificazione dei trasferimenti carico del bilancio dello Stato, consentiva al fornitore di recuperare i costi sostenuti per la fornitura del servizio universale al netto dei miglioramenti produttivi attesi⁵⁷. Il contratto di programma 2009-2011⁵⁸ ha stabilito che l'importo delle compensazioni previste per gli anni 2011-2014 fosse rispettivamente pari a circa 357, 350, 343 e 336 milioni di euro.

⁵⁶ Il perimetro di riferimento ai fini del calcolo comprende i soli servizi che rientrano nel servizio universale.

⁵⁷ Il *subsidy cap* utilizza la formula: “ $S_n = S_{n-1} + (1 + \gamma)$ ”, dove S_n è la compensazione per l'anno n , S_{n-1} è la compensazione per l'anno precedente e γ è pari al tasso di inflazione meno il recupero di produttività negoziato tra il MISE e Poste Italiane. La metodologia era stata definita dal CIPE ed approvata dalla Commissione europea nell'ambito della valutazione dei contratti di programma sottoscritti tra il MISE e Poste Italiane.

⁵⁸ La legge di stabilità 2015 ha prolungato la validità del contratto di programma 2009-2011 fino alla conclusione dell'iter di approvazione del nuovo contratto di programma per il periodo 2015-2019 avvenuta il 15 dicembre 2015.

A seguito dell'attribuzione delle funzioni di autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, la verifica del calcolo del costo netto del servizio universale è effettuata dall'AGCom sempre nel rispetto degli orientamenti contenuti nell'allegato I della direttiva 97/67/CE; in particolare, utilizzando il *Profitability cost approach*, il costo netto è calcolato come differenza tra il risultato d'esercizio dell'operatore designato per la fornitura del servizio universale ed il risultato d'esercizio che lo stesso soggetto conseguirebbe nell'ipotesi in cui non fosse sottoposto agli obblighi di servizio universale (*net cost*). Al *net cost* viene sommata l'equa remunerazione del capitale investito, calcolata con la metodologia del *Weighted average cost of capital*, e si sottraggono gli eventuali vantaggi intangibili e commerciali.

Il fornitore del servizio universale è, quindi, compensato sia delle perdite nette (come avveniva in precedenza utilizzando il meccanismo del *subsidy cap*), sia dei mancati profitti che sopporta per la fornitura del servizio universale. Qualora siano ravvisabili, nel calcolo vengono considerati anche gli eventuali vantaggi intangibili e commerciali.

L'AGCom⁵⁹ ha stimato l'onere per la fornitura del servizio universale per gli anni 2011 e 2012 pari rispettivamente a 381 e a 327 milioni di euro, a fronte dei circa 357 e 350 milioni di euro circa previsti per gli stessi anni dal contratto di programma 2009-2011. L'Autorità non ha ritenuto necessario ricorrere al fondo di compensazione ritenendo la parte residuale dell'onere non finanziata con trasferimenti pubblici di importo non rilevante⁶⁰.

In tutti i casi in cui vi sia una divergenza tra l'onere calcolato dall'Autorità e la compensazione riconosciuta dal contratto di programma ed erogata dallo Stato al fornitore, infatti, possono essere predisposti dei meccanismi compensativi. In particolare, nel caso in cui il valore calcolato dall'Autorità sia inferiore alla compensazione prevista dal contratto di programma, la Commissione europea può obbligare lo Stato al recupero

⁵⁹ Delibera n. 412/14/CONS.

⁶⁰ Poste Italiane ha presentato ricorso al TAR del Lazio contro la delibera n. 412/14/CONS.

delle somme erogate in eccesso. Nel caso contrario, l'AGCom può ricorrere al meccanismo di contribuzione a carico degli altri operatori (articolo 10 del d.lgs. n. 261/99).

L'onere del servizio postale universale per gli anni 2013 e 2014 è stato quantificato dall'Autorità rispettivamente in 393,2 e 409,1 milioni di euro⁶¹, a fronte dei circa 343 e 3336 milioni di euro circa previsti per gli stessi anni dal contratto di programma 2009-2011.

Con le delibere n. 412/14/CONS e n. 298/17/CONS l'AGCom è sempre giunta ad una valutazione del costo netto del servizio universale notevolmente inferiore rispetto a quella di Poste Italiane. L'Autorità ha sempre ritenuto iniquo l'onere sostenuto dalla società che ha dunque beneficiato della compensazione statale, ma non ha mai ritenuto opportuno finora ricorrere all'attivazione del fondo di compensazione.

Vediamo brevemente i principali provvedimenti che hanno interessato la verifica del calcolo e la quantificazione del costo netto del servizio universale sostenuto da Poste Italiane S.p.A. negli anni 2015 e 2016 approvata dall'AGCom con delibera n. 214/19/CONS del 7 giugno 2019.

Al fine di garantire la sostenibilità del costo netto del servizio universale nel tempo⁶², l'AGCom con la delibera n. 395/15/CONS⁶³, ha autorizzato Poste Italiane S.p.A. all'attuazione di un nuovo modello di recapito a giorni alterni degli invii postali che rientrano nel servizio. Tale modello è stato attuato in tre fasi:

- la prima, iniziata ad ottobre 2015 e terminata a novembre 2015, ha coinvolto lo 0,6% della popolazione nazionale, residente in 255 comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto;

⁶¹ Delibera n. 298/17/CONS.

⁶² Così come previsto dall'articolo 1, comma 277 della n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

⁶³ "Autorizzazione all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale".

- la seconda, avviata ad aprile 2016 e conclusa alla fine dello stesso anno, ha riguardato 2.374 comuni di 15 regioni⁶⁴ arrivando a coinvolgere, unitamente alla prima fase, il 12% della popolazione nazionale;
- la terza ed ultima fase, iniziata a novembre 2017 e conclusa a marzo 2019, ha interessato ulteriori 2.496 comuni circa⁶⁵.

Complessivamente il nuovo modello di recapito a giorni alterni riguarda circa 5.125 comuni e coinvolge il 23,2% circa della popolazione; ciò ha consentito, soprattutto a partire dal 2016, di ridurre il costo netto del servizio universale.

L'articolo 1, commi 278-279 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ha definito, nell'ambito del servizio universale, la "posta ordinaria" come servizio base di corrispondenza non massiva e la "posta prioritaria" come servizio espresso di corrispondenza non massiva; sono stati rimodulati, inoltre, gli obiettivi di recapito, con l'esclusione dell'obiettivo medio della posta prioritaria mantenuto entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro, di tutti gli altri servizi postali che rientrano nel servizio universale al quarto giorno lavorativo successivo di inoltro nella rete pubblica postale. L'AGCom, a valle di tale disposizione, ha approvato la delibera n. 396/15/CONS⁶⁶ con la quale ha fissato il prezzo della posta ordinaria nella prima fascia di peso (0-20 grammi) a 0,95 euro (1,10 euro a partire da luglio 2018) e ha definito i nuovi obiettivi di qualità. Secondo l'Autorità, i nuovi prezzi hanno determinato una consistente migrazione della domanda di corrispondenza dal servizio di posta prioritaria, il cui prezzo è stato fissato da Poste Italiane a 2,80 euro, verso il servizio di posta ordinaria.

L'articolo 1, comma 274, lettera b) della legge n. 190/2014 ha stabilito che l'onere del servizio universale *"a carico della finanza pubblica è confermato nell'importo*

⁶⁴ Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto.

⁶⁵ Rimangono ancora momentaneamente sospesi 8 comuni della provincia di Reggio Calabria e circa 114 comuni terremotati.

⁶⁶ "Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell'art. 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2014, n. 190".

massimo di 262,4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.”. E’ stato prorogato, inoltre, il contratto di programma 2009-2011 fino alla stipula del nuovo contratto 2015-2019, avvenuta il 15 dicembre 2015.

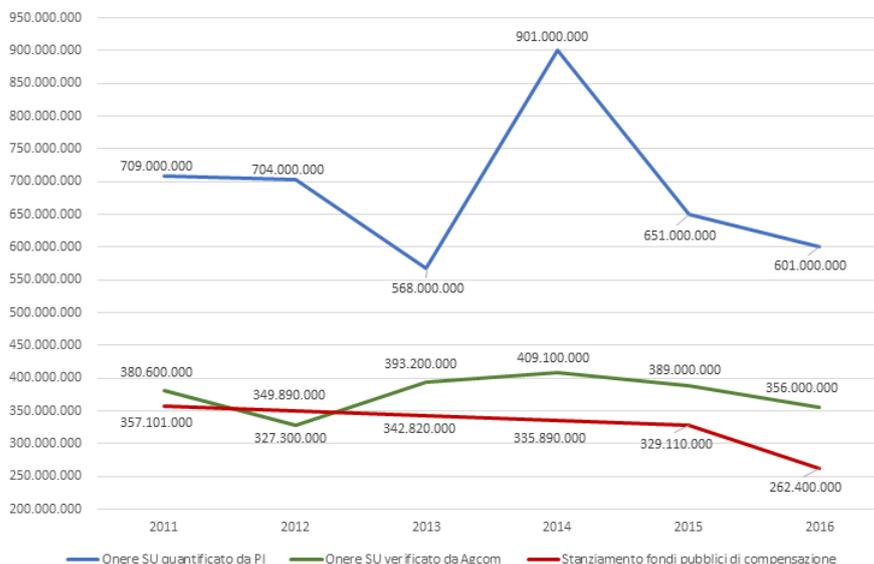
Con riferimento all’importo massimo della compensazione statale previsto dal contratto di programma 2009-2011 per il 2015 è pari a 329,1 milioni di euro, mentre il nuovo contratto di programma 2015-2019 ha stabilito per il 2016 una compensazione statale non superiore ai 262,4 milioni di euro, fatti salvi gli effetti delle successive verifiche effettuate dall’AGCom sulla quantificazione del costo netto sostenuto da Poste Italiane.

Riguardo al fondo di compensazione, per il 2016 l’articolo 6, comma 3, del contratto di programma 2015-2019 prevede che l’eventuale onere del servizio universale – stabilito a seguito delle verifiche effettuate dall’AGCom – in eccesso rispetto al limite massimo della compensazione statale, può essere neutralizzato mediante il fondo di compensazione nella misura massima di 89 milioni di euro.

L’AGCom con la delibera n. 214/19/CONS ha quantificato l’onere del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016 rispettivamente in 389 e 356 milioni di euro, non ritenendo opportuno, in linea con le decisioni degli anni precedenti, procedere all’attivazione del fondo di compensazione e riservandosi di approfondire tale tematica nell’ambito delle successive valutazioni del costo netto.

Nel grafico seguente si riporta, per il periodo 2011-2016, il confronto tra l’onere del servizio universale quantificato da Poste Italiane, lo stanziamento dei fondi pubblici finalizzati alla sua copertura e l’onere verificato *ex post* dall’AGCom.

Confronto tra il costo netto quantificato da PI, gli stanziamenti pubblici e la verifica AGCom



Fonte: AGCom, 2019

2.4 La regolamentazione delle tariffe

Tra le sue funzioni, l'AGCom deve assicurare che le tariffe applicate al servizio universale siano conformi ai principi tariffari individuati dall'articolo 12 della direttiva sui servizi postali (ragionevolezza e accessibilità, correlazione ai costi, trasparenza e non discriminazione degli utenti) e recepiti nell'ordinamento nazionale all'articolo 13, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999, tenendo conto delle specifiche condizioni del mercato e, in particolare, della sua effettiva apertura alla concorrenza. L'Autorità deve determinare, nella loro misura massima, le tariffe tenendo conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza (articolo 13, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999). A tal fine, e più in generale allo scopo di consentire all'Autorità di adottare le decisioni connesse al servizio universale, il fornitore del servizio universale è obbligato alla separazione contabile (articolo 7 del d.lgs. n. 261/1999).

La normativa europea non ha indicato un meccanismo di regolamentazione delle tariffe dei servizi postali che rientrano nel servizio universale. Una delle metodologie che si è affermata nella prassi dei singoli Stati membri è quella del *price cap*, mediante la quale l'Autorità di regolamentazione impone al fornitore del servizio universale un vincolo esogeno di variazione annuale del proprio indice dei prezzi in termini reali sulla base di parametri finalizzati al recupero di produttività dell'operatore stesso. Tale meccanismo è stato espressamente previsto dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, stabilendo che in sede di prima applicazione si fa riferimento alle linee guida di cui alla deliberazione CIPE n. 77/2003.

Tali linee guida prevedevano un meccanismo di revisione triennale delle tariffe basato sul *price cap*, secondo la seguente formula: $T_n = T_o [(1 + \gamma) + (P_{n-1} - P^*_{n-1})]$ dove:

- T_o è la tariffa di riferimento, relativa al paniere dei servizi ed è la base per il calcolo annuale del *price cap*. Essa è ridefinita all'inizio di ogni triennio, sulla base della valutazione dei costi (ammortamenti e remunerazione del capitale);
- P_{n-1} è il tasso d'inflazione effettivo relativo all'anno n-1;
- P^*_{n-1} è il tasso d'inflazione programmato relativo all'anno n-1;
- γ è un coefficiente dato da $\gamma = P^*_n - x + (\alpha) (\Delta) Q$;
- (P^*_n) è il tasso d'inflazione programmato relativo all'anno n;
- x è l'obiettivo di produttività previsto nel contratto di programma stipulato all'inizio del triennio;
- $(\alpha) (\Delta) Q$ è il correttivo, che può assumere valori positivi o negativi, derivante dal confronto effettuato annualmente in sede di calcolo del *price cap* tra i risultati e gli impegni in materia di qualità contenuti nel contratto di programma cui si applica il coefficiente (α) pari ad uno.

Il coefficiente (x) corrisponde alla quota di recupero di produttività trasferita al consumatore in termini di minore incremento tariffario. A tale coefficiente viene attribuito, per ciascun anno, un valore positivo al fine di promuovere l'efficienza del

fornitore del servizio universale e di compensare, almeno in parte, l'andamento decrescente dei volumi di traffico.

La variazione percentuale derivante dall'applicazione della formula andava applicata ai quattro segmenti di mercato del servizio universale: corrispondenza indescritta e descritta, pubblicità diretta per corrispondenza⁶⁷, prodotti per l'editoria e pacchi. Per ciascuno di questi segmenti il valore di T_0 corrisponde alla media ponderata delle tariffe dei servizi compresi al suo interno. La T_n risultante dall'applicazione della formula consiste, per ciascun segmento, nella media ponderata delle tariffe che possono essere adottate; essa viene aggiornata ogni anno e rappresenta la base per il calcolo del *price cap* nel periodo regolatorio successivo.

Con l'approvazione della delibera n. 728/13/CONS⁶⁸, nell'ambito della determinazione delle tariffe massime dei servizi che rientrano nel servizio universale, l'Autorità ha stabilito gli obblighi di trasparenza (art. 3), di non discriminazione (art. 4), di contabilità dei costi e separazione contabile (art. 5) e di controllo dei prezzi (art. 7) dei servizi che rientrano nel servizio universale, verificando nel corso del tempo le proposte tariffarie avanzate da Poste Italiane. Su quest'ultimo punto, in particolare, la delibera non ha più ripreso la formula di *price cap* sopra ricordata e ha scelto di limitarsi a prevedere l'obbligo di praticare prezzi equi, ragionevoli e non discriminatori per le varie tipologie di invio, con la previsione di un livello massimo di prezzo solo per gli invii singoli di corrispondenza.

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, la legge di stabilità 2015 (articolo 1, commi 277-280 della legge n. 190/2014) ha introdotto importanti modifiche in tema di servizio universale, in particolare essa ha stabilito:

- che il nuovo contratto di programma per gli anni 2015-2019 possa “prevedere l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della

⁶⁷ La pubblicità diretta per corrispondenza non fa più parte del servizio universale dal 1/06/2012.

⁶⁸ Delibera n. 728/13/ CONS “Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale”.

frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale” al fine di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti e di assicurare la sostenibilità dell’onere del servizio universale (articolo 1, comma 277);

- la definizione, nell’ambito del servizio universale, della “posta ordinaria” come servizio base di corrispondenza non massiva e della “posta prioritaria” come servizio espresso di corrispondenza non massiva, rimodulando gli obiettivi di recapito, con l’esclusione dell’obiettivo medio della posta prioritaria mantenuto entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro, di tutti gli altri servizi postali che rientrano nel servizio universale al quarto giorno lavorativo successivo (articolo 1, commi 278-279);
- *“Tenuto conto della necessità ed urgenza di consentire agli utenti di usufruire di ulteriori servizi postali universali e di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze legate all’offerta e qualità del servizio stesso in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche al fine di assicurare la sostenibilità dell’onere del servizio universale in relazione alle risorse pubbliche disponibili come definite alla lettera b) del comma 274, provvede,, a deliberare nuovi obiettivi statistici di qualità e una nuova determinazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali, individuando soluzioni che consentano la maggiore flessibilità nello stabilire le tariffe in correlazione all’andamento dei volumi di traffico.”* (articolo 1, comma 280).

A seguito della legge di stabilità 2015, con la delibera n. 396 del 20 luglio 2015⁶⁹ l’Autorità ha modificato la delibera n. 728/13/CONS – pur mantenendone l’impianto complessivo - in modo da renderla coerente con le novità legislative introdotte. In particolare, ha traslato il limite di prezzo per gli invii singoli sulla posta ordinaria come ridefinita dalla legge di stabilità e ha previsto anche la possibilità per Poste Italiane di

⁶⁹ Delibera n. 396/15/CONS “Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell’art. 1, comma 280, della legge 23 dicembre 2014, n. 190”.

variarlo in misura inversamente proporzionale all'andamento dei volumi di traffico. La nuova delibera è stata successivamente confermata con la delibera n. 696/15/CONS⁷⁰ a seguito della segnalazione dell'AGCM (S2358) del novembre 2015 su alcune possibili criticità concorrenziali.

2.5 La regolamentazione dell'accesso alla rete

In linea generale, l'imposizione dell'obbligo di accesso alla rete dell'*incumbent* rappresenta una delle misure regolamentari essenziali per consentire l'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi a rete.

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva sui servizi postali la rete postale è *“l'insieme dell'organizzazione e dei mezzi di ogni tipo utilizzati dal fornitore o dai fornitori del servizio universale che consentono in particolare:*

- *la raccolta, dai punti di accesso sull'insieme del territorio, degli invii postali coperti dall'obbligo di servizio universale;*
- *l'instradamento e il trattamento di tali invii dal punto di accesso alla rete postale fino al centro di distribuzione;*
- *la distribuzione all'indirizzo indicato sull'invio;”*.

Il concetto di accesso alla rete postale da parte degli altri operatori postali è presente nella legislazione europea in tre forme:

- accesso disaggregato mediante tariffe speciali⁷¹;
- accesso diretto;
- accesso agli elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale.

⁷⁰ Delibera n. 662/15/CONS “Conferma della delibera 396/15/CONS”.

⁷¹ Un'altra tipologia di accesso alla rete postale da parte degli utenti del servizio universale al fine di fruire dei servizi inclusi nel servizio universale è quella dell'accesso *end to end*.

La tipologia di accesso disaggregato mediante tariffe speciali è quello previsto dall'ultimo capoverso dell'art. 12 della direttiva sui servizi postali⁷². Le tariffe speciali sono quelle praticate dal fornitore del servizio universale ai grandi utenti *business* e agli altri operatori postali che consegnano gli invii postali in un punto di accettazione della rete a monte dei punti di accettazione *retail* (uffici postali e cassette d'impostazione) e con un certo grado di pre-lavorazione. L'articolo 12 sancisce il principio di non discriminazione e trasparenza tra questi soggetti nell'accesso alle tariffe speciali; gli altri operatori postali sono dunque tutelati in quanto utenti del servizio universale.

Riguardo all'accesso diretto alla rete del fornitore del servizio universale l'articolo 11 della direttiva prevede che il Parlamento europeo ed il Consiglio “*fissano le necessarie misure di armonizzazione atte a garantire agli utenti e al fornitore o ai fornitori del servizio postale l'accesso alla rete postale in condizioni di trasparenza e di non discriminazione.*”. Il diritto di accesso alla rete postale è dunque riconosciuto sia agli utenti del servizio universale, poiché l'accessibilità alla rete è funzionale alla fruibilità dei servizi, che agli altri operatori postali in quanto la rete potrebbe costituire un *input* essenziale per l'ingresso nel mercato.

L'accesso agli elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale è quello previsto dall'articolo 11 bis della direttiva⁷³ introdotto dalla direttiva 2008/6/CE.

⁷² “*qualora i fornitori del servizio universale applichino tariffe speciali, ad esempio per servizi prestati ad utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per utenti diversi, si applicano i principi di trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia le tariffe sia le condizioni associate. Le tariffe, unitamente alle condizioni associate, si applicano sia fra i terzi sia fra i terzi e i fornitori del servizio universale che forniscono servizi equivalenti. Simili tariffe devono inoltre essere disponibili per gli utenti, specie singoli utenti e piccole e medie imprese, a condizioni simili.*”

⁷³ L'articolo 11 bis della direttiva richiama due tipologie di accesso per gli altri operatori postali: l'accesso alla rete postale e l'accesso agli elementi dell'infrastruttura e dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale. “*Ogniqualevolta ciò sia necessario per tutelare gli interessi degli utenti e/o per promuovere una concorrenza efficace, e alla luce della situazione nazionale e della legislazione nazionale, gli Stati membri garantiscono condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie per elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale, quali il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le caselle postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente. Tale disposizione non pregiudica il diritto degli Stati membri di*

In realtà la normativa europea non prevede espressamente l'obbligo per l'*incumbent* di fornire accesso alla rete; l'imposizione di tale obbligo è tuttavia un potere che può essere esercitato dagli Stati membri.

L'articolo 2, comma 4, lettera d del d.lgs. 261/1999 prevede tra le funzioni svolte dall'Autorità di regolamentazione "l'*adozione di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e relativi servizi*"; l'articolo 13, comma 3 bis, inoltre, afferma che "*qualora il fornitore del servizio universale applichi prezzi speciali, ad esempio per servizi prestati ad utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per utenti diversi, si applicano i principi di trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia i prezzi sia le condizioni associate*".

Il primo intervento dell'AGCom in tema di accesso alla rete postale è la delibera n. 252/13/CONS con la quale ha istituito il tavolo tecnico in materia di accesso alla rete postale e agli elementi dell'infrastruttura postale.

L'Autorità, ritenendo che nel mercato postale potessero essere presenti barriere di natura normativa, tecnica ed economica che avrebbero potuto essere di ostacolo allo sviluppo della concorrenza, con l'articolo 6 della delibera n. 728/13/CONS aveva imposto a Poste Italiane l'obbligo di concedere, su richiesta di soggetti terzi, l'accesso alle proprie infrastrutture⁷⁴ (rete di raccolta o rete di recapito) a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti.

Alla luce dell'evoluzione del mercato dei servizi postali e delle importanti novità introdotte dalla legge di stabilità 2015, nella delibera n. 396/15/CONS, l'Autorità ha ritenuto necessaria una revisione degli obblighi di accesso introdotti dall'art. 6 della

adottare misure atte a garantire l'accesso alla rete postale a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie".

⁷⁴ Art. 6, commi 2 e 3 della delibera n. 728/13/CONS "2. Tra i servizi postali di cui al comma 1, possono essere richiesti a Poste Italiane i seguenti servizi: a. Raccolta e consegna degli invii singoli presso un centro postale tra cui CMP, CP e CPD; b. Raccolta e consegna degli invii multipli presso un centro postale tra cui CMP, CP e CPD; c. Recapito degli invii multipli da centri postali tra cui CMP, CP e CPD. 3. Nei casi di cui alle lettere a) e b) del comma 2, i soggetti richiedenti saranno tenuti a curare il recapito della corrispondenza. Nei casi di cui alla lettera c) del comma 2, i soggetti richiedenti dovranno curare la fase di raccolta e consegna della corrispondenza".

delibera n. 728/13/CONS rinviando però il tema a un successivo procedimento che consideri l'evoluzione del modello di concorrenza nel mercato postale italiano e il grado di replicabilità della rete postale.

Ed è nel 2017 che l'AGCom approva la delibera n. 384/17/CONS, "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura di Poste Italiane*", che impone a Poste Italiane l'obbligo di fornire, su richiesta degli operatori postali, l'accesso alla propria rete, a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate tra le parti per l'accesso alla rete di raccolta e di recapito, a livello dei Centri di Meccanizzazione Postale (CMP), rispettivamente per lo smistamento in partenza ed in arrivo (articolo 1, comma 1). Nel caso in cui gli altri operatori postali chiedano accesso alla rete nelle aree di recapito in cui è presente solo la rete di Poste Italiane ("aree di recapito EU2"), l'articolo 1, comma 2, stabilisce che la tariffa deve "essere *orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da PI e opportunamente efficientati*".

La delibera prevede, inoltre, alcune disposizioni relative agli altri elementi dell'infrastruttura di Poste Italiane; l'articolo 2 stabilisce, infatti, l'obbligo di consentire agli altri operatori postali la consegna presso gli uffici postali per il recapito nelle caselle postali di Poste Italiane; mentre l'articolo 3 definisce gli obblighi di trasparenza relativi al sistema dei codici di avviamento postale (CAP) gestito da Poste Italiane, che è tenuta a comunicare agli altri operatori postali, tramite il proprio portale web e con un preavviso di 60 giorni, le modifiche che intende apportare al sistema dei CAP.

Al fine di evitare che l'*incumbent* possa limitare la capacità competitiva degli altri operatori postali mediante la compressione dei loro margini, l'articolo 4 della delibera ha previsto il condizionamento al superamento di un test di replicabilità, della legittimità delle offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli, di valore superiore a 500.000 euro, rivolte ai grandi clienti privati o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica. La metodologia di conduzione del test è stata approvata dall'Autorità con la delibera n. 452/18/CONS.

2.6 La regolamentazione in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali

Come si è già avuto modo di ricordare nei paragrafi 1.2 e 1.3, in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali la direttiva sui servizi postali prevede all'articolo 9 la possibilità da parte degli Stati membri di introdurre:

- nel caso di servizi che non rientrano nel servizio universale, “...*autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali.*” (paragrafo 1)⁷⁵;
- nel caso di servizi che rientrano nel servizio universale, “*procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per garantire la fornitura del servizio universale.*” (paragrafo 2, primo capoverso).

Le definizioni di “autorizzazioni” previste dalla normativa europea, per le quali si rimanda alla nota n. 9 del paragrafo 1.3, 6, sono state recepite nell'ordinamento italiano nell'art. 1, comma 2, lettera q), del d.lgs. n. 261/1999, dove per autorizzazione si intende “...*ogni titolo abilitativo che stabilisce i diritti e gli obblighi specifici nel settore postale e che consente alle imprese di fornire servizi postali e, se del caso, creare ovvero gestire le proprie reti per la fornitura di tali servizi, sotto forma di "autorizzazione generale" oppure di "licenza individuale..."*”⁷⁶.

⁷⁵ La definizione di esigenze essenziali fornita dalla direttiva sui servizi postali è riportata nella nota 5 del paragrafo 1.2.

⁷⁶ L'autorizzazione generale è definita come “...*ogni autorizzazione che non richiede al fornitore di un servizio postale interessato di ottenere una esplicita decisione da parte dell'amministrazione competente prima dell'esercizio dei diritti derivanti dall'autorizzazione, indipendentemente dal fatto che questa sia regolata da una "licenza per categoria" o da norme di legge generali e che sia prevista o meno per essa una procedura di registrazione o di dichiarazione...*”.

La licenza individuale è definita come “...*ogni autorizzazione concessa dall'amministrazione competente, la quale conferisce diritti specifici ad un fornitore di servizi postali ovvero che assoggetta le operazioni di*

L'articolo 5 del d.lgs. n. 261/1999 prevede il rilascio da parte del MISE della licenza individuale per l'offerta al pubblico di singoli servizi postali non riservati che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale; mentre l'articolo 6 stabilisce che l'offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale, compreso l'esercizio di casellari privati per la distribuzione di invii di corrispondenza, è soggetta ad autorizzazione generale del MISE.

Il d.lgs. 261/1999 attribuisce le funzioni di regolamentazione in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali all'autorità nazionale di regolamentazione che, ai sensi degli articoli 5, comma 4, e 6, comma 3, è chiamata ad adottare un provvedimento nel quale siano individuati i requisiti necessari per le autorizzazioni generali e per il rilascio delle licenze individuali, gli obblighi a carico degli operatori⁷⁷, le modalità dei controlli presso le sedi di attività e le procedure di diffida, di sospensione, di revoca e di interdizione in caso di violazione degli obblighi.

Nel 2015 l'AGCom ha approvato il regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (delibera n. 129/15/CONS)⁷⁸ che ha definito in maniera più stringente i requisiti necessari per le autorizzazioni generali e per il rilascio delle licenze individuali, specificando ulteriormente gli obblighi a carico degli operatori.

Con la delibera 77/18/CONS, l'Autorità ha approvato il regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada⁷⁹. Tale delibera è stata successivamente integrata dalle delibere n. 285/18/CONS, n. 600/18/CONS e n. 155/19/CONS.

tale impresa ad obblighi specifici che integrano l'autorizzazione generale, qualora detto fornitore non possa esercitare i diritti di cui trattasi in assenza di previa decisione dell'amministrazione competente".

⁷⁷ Compresi gli obblighi in materia di condizioni di lavoro di cui all'art. 18-bis del d.lgs. n. 261/1999.

⁷⁸ Nel 2000 erano stati adottati il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale" (decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 73) ed il "Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale" (decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 75).

⁷⁹ Come già ricordato la legge n. 124/2017 ha abrogato, a decorrere dal 10 settembre 2017, il regime di esclusiva in favore di Poste Italiane del servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada.

Conclusioni

La sintetica ricostruzione dell'evoluzione della normativa, e del risultante quadro regolatorio del mercato dei servizi postali nell'Unione europea ed in Italia, non ha certamente la pretesa di essere esaustiva. D'altro canto non era questo il suo scopo. Se ne possono, tuttavia, ricavare alcune indicazioni riguardo al processo di liberalizzazione del settore, avviato oramai da oltre un ventennio.

In linea generale i provvedimenti legislativi e regolamentari che hanno accompagnato il complesso processo di riforma del settore sembrerebbero essere stati in grado di intercettare ed accompagnare gli importanti cambiamenti istituzionali, sociali ed economici avvenuti nell'ultimo ventennio, nonché di rispondere gradualmente ed in maniera sostanzialmente adeguata alle mutate esigenze degli utenti e degli operatori sempre più numerosi.

Il settore nel suo complesso ha sicuramente avuto una decisa spinta verso la modernizzazione.

E il servizio universale?

Come è noto il processo di liberalizzazione ha comportato l'abolizione della riserva a favore degli *incumbent* e, di conseguenza, l'impossibilità per questi ultimi di finanziare il servizio universale tramite il meccanismo dei sussidi incrociati. La soluzione individuata dalla terza direttiva sui servizi postali per il finanziamento degli oneri di servizio universale prevede la compensazione mediante trasferimenti pubblici e/o con un fondo di compensazione da attivare a carico di tutti gli operatori del servizio postale.

Le conseguenze di tale soluzione sui fornitori del servizio universale appaiono rilevanti. In particolare, nel nostro Paese, la continua diminuzione degli stanziamenti pubblici derivanti essenzialmente da esigenze di bilancio e il mancato ricorso all'attivazione del fondo di compensazione, unitamente ad un perimetro del servizio universale definito nell'ambito dei tradizionali servizi postali, aumenta lo squilibrio tra

costi e ricavi e quindi l'onere del servizio universale. Concorrenza, accessibilità, efficienza, sostenibilità e tutela degli utenti sono certamente obiettivi da perseguire, ma per rendere efficace tale processo occorre valutare con molta attenzione gli strumenti di *policy* disponibili, poiché l'eterogeneità dei fini è sempre in agguato.

PARTE III

PER UNO SVILUPPO DEL MERCATO POSTALE E DELLA SUA REGOLAZIONE IN ITALIA

Premessa

In questa terza parte analizzeremo l'interazione tra evoluzione dei mercati postali e sfide che ne derivano per la regolazione e avvieremo conclusivamente una proposta di messa a punto dell'impianto regolatorio in Italia.

Dopo un'ampia ricostruzione della configurazione che i mercati stanno assumendo in Europa e in Italia a seguito delle innovazioni tecnologiche in corso e delle strategie dei principali operatori postali, evidenzieremo le sfide che questa evoluzione determina per le politiche di tutela della concorrenza e di regolazione dei mercati. E metteremo in luce alcune peculiarità del mercato postale italiano e dei problemi che il Fornitore del servizio universale, cioè Poste Italiane, si trova a dover fronteggiare. Apriremo poi uno spaccato sulle metodologie di calcolo dell'onere di servizio universale, in quanto particolarmente rilevanti per assicurare la sostenibilità del servizio stesso e le prospettive di mercato degli operatori incaricati di fornirlo.

Concluderemo quindi il Working Paper con una proposta di messa a punto dell'impianto regolatorio in Italia volta a sostenere lo sviluppo di mercati postali concorrenziali e in cui al tempo stesso il Fornitore del servizio universale sia posto in condizione di sostenerne l'onere e di muoversi esso stesso come soggetto protagonista del mercato.

1. La configurazione dei mercati postali in Europa e in Italia

1.1. Introduzione

Il mercato dei servizi postali è attraversato da rapide e intense trasformazioni di portata planetaria. Lo sviluppo delle tecnologie digitali sta provocando profondi cambiamenti sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta. Si assiste, infatti, sia a modifiche radicali dei bisogni e dei modelli di consumo degli individui, delle imprese e della PA, sia alla continua evoluzione dei mercati e dei servizi, sempre più interconnessi anche dal punto di vista strategico.

Il fenomeno della cosiddetta *e-substitution* spinge in misura sempre maggiore individui, imprese e PA all'utilizzo degli strumenti di comunicazione digitale (*mail*, *social network*, PEC, fatture digitali, eccetera) per inviare e ricevere dati ed informazioni in luogo dei tradizionali canali fisici e mezzi cartacei; in sostanza dematerializzazione, autenticazione, trasmissione e archiviazione elettronica rappresentano oramai da tempo le nuove fasi della comunicazione a distanza.

Contestualmente si assiste a un rapido sviluppo dell'*e-commerce* che inevitabilmente ha ed avrà sempre di più un forte impatto sul mercato dei servizi della logistica, del trasporto e del recapito. E' in atto una profonda trasformazione di tali servizi, la cui catena del valore si estende in misura sempre maggiore oltre i confini tradizionali con una sempre più stretta interconnessione esistente tra la produzione, il commercio elettronico ed i moderni servizi di logistica, trasporto e consegna dei beni di consumo.

Il combinato disposto di tali fenomeni determina nuove opportunità di mercato. Tuttavia - soprattutto in un contesto come quello del nostro Paese caratterizzato da un tessuto imprenditoriale costituito in gran parte di PMI e da una popolazione con la più alta percentuale di individui con più di 65 anni (il 22,8% della popolazione a fronte del dato medio dell'UE del 20,3%) – si tratta di fenomeni che senza il rafforzamento delle

opportune *policy* rischiano di tagliare fuori definitivamente una parte importante di micro, piccole e medie imprese e di individui.

Ci si riferisce, in particolare, a tutti quegli interventi tesi a superare alcuni dei problemi strutturali di cui soffre l'Italia, primo fra tutti il *digital divide* tecnologico e culturale; ma anche ad una ridefinizione del ruolo e del perimetro dei servizi di interesse economico generale che tenga conto delle rapide ed epocali trasformazioni che hanno modificato e continueranno a modificare il settore postale e la società nel suo complesso.

Sempre con riferimento all'Italia, non meno importanti - e connesse da un legame di causa-effetto con le caratteristiche sopra richiamate - risultano, inoltre, le peculiarità settoriali in cui tali fenomeni insistono: un contesto storicamente caratterizzato da un utilizzo dei servizi postali nettamente inferiore a quello medio europeo, da un processo di sostituzione elettronica più rapido e da una dinamica vivace dell'*e-commerce* ma a partire da livelli più bassi rispetto ad altri Paesi⁸⁰. Non possiamo, infine, non richiamare l'eccessiva frammentazione del mercato che nel 2018 contava la presenza di 3.056 operatori attivi nella fornitura di servizi postali e che fa dell'Italia il secondo Paese, dopo la Germania, per numero di fornitori.

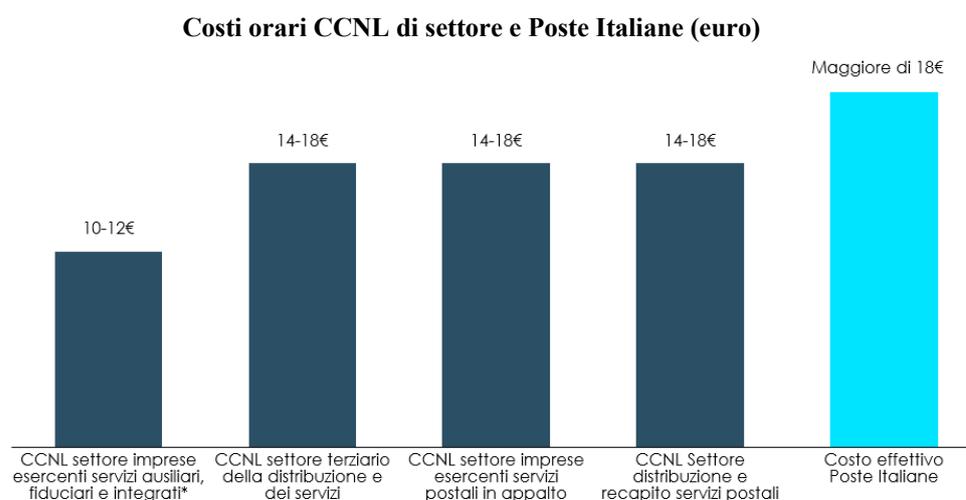
In altri termini, nel nostro Paese la distribuzione dei benefici, e ad onor del vero anche la ripartizione dei costi, di questa nuova configurazione del mercato sembrerebbe non aver ancora trovato uno stabile equilibrio.

E' quanto emerge in particolare dalla disomogeneità di costo e condizioni lavorative in essere presso i diversi operatori derivante dall'inesistenza di un CCNL di settore, o quantomeno dell'obbligo per gli operatori di adottare un unico CCNL. Come vedremo più avanti, tale fenomeno, oltre a determinare forti disparità nel trattamento e nelle tutele dei lavoratori del settore, conduce ad una corsa al ribasso dei prezzi che finisce

⁸⁰ Secondo i dati dell'Osservatorio Netcomm, nel 2018 in Italia sono stati effettuati acquisti *online* per un valore di 27,4 miliardi di euro, un valore notevolmente inferiore a quello fatto registrare da altri paesi europei quali, ad esempio, il Regno Unito (110 miliardi), la Germania (82 miliardi) e la Francia (65 miliardi). In Italia solamente il 6,5% degli acquisti al dettaglio è effettuato su web rispetto al 14% della Francia, al 15% della Germania e al 19% del Regno Unito. Tuttavia, nel 2018 il tasso di crescita in Italia è stato del 16% contro il 9% in Germania e in Francia e l'11% nel Regno Unito.

in realtà per penalizzare la maggioranza degli operatori, la qualità del servizio e quindi anche la stessa clientela.

Proprio in riferimento alle condizioni salariali l'AGCom ha recentemente sostenuto che: *“nel settore postale i costi del lavoro rappresentano i due terzi dei costi totali di produzione e ciò potrebbe indurre alcuni operatori ad utilizzare la riduzione del costo del lavoro come strumento per migliorare la propria posizione nel mercato, attraverso l'applicazione di contrattazioni differenziate e non omogenee rispetto a quelle ordinariamente e storicamente applicate nel settore.”*⁸¹. Ed è quanto evidenzia Copenhagen Economics, rilevando che *“il mercato postale italiano presenta condizioni di lavoro asimmetriche e asimmetrie di costo tra operatore postale tradizionale ed altri operatori autorizzati”*⁸². Il seguente confronto può chiarire i termini del problema.



Fonte: Poste Italiane, 2018. Elaborazione su base CCNL.

⁸¹ Cfr. AGCom, *Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS*, pag. 57, 2019.

⁸² Cfr. Copenhagen Economics, *il ruolo delle comunicazioni digitali nel mercato postale*, p. 18, 2018.

1.2 I servizi postali in Europa

Secondo i dati pubblicati nell'ultimo rapporto dell'International Post Corporation⁸³, nel 2018 a livello globale il valore complessivo dei ricavi del settore postale ammonta a 409,8 miliardi di euro, con un incremento di 14 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, di cui 6,7 realizzati nel comparto dei servizi di corriere espresso⁸⁴ e pacchi (+6,9 miliardi nel *Parcel & express* e -0,2 miliardi nel *Logistics & Freight*), 6,4 nei servizi finanziari e 1,8 nel segmento della corrispondenza⁸⁵ (Figura 1).

Figura 1. Ricavi del settore postale a livello globale, 2017 e 2018 (miliardi di euro)



Fonte: International Post Corporation, *Key findings 2019*

Nella Figura 2 sono riportate le variazioni dei volumi di invii postali e dei ricavi, nonché l'andamento dell'EBIT nel triennio 2016-2018. Riguardo ai volumi, il segmento

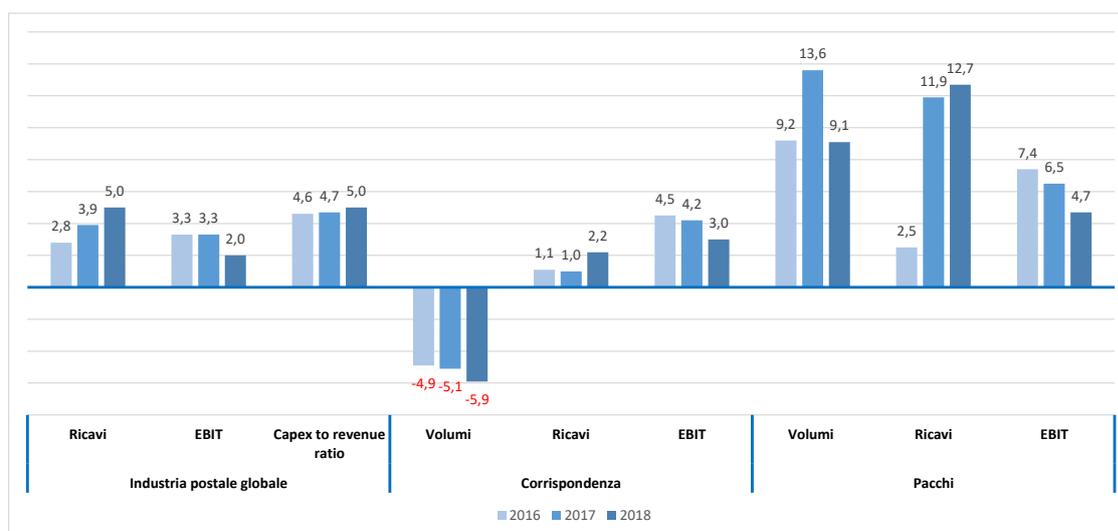
⁸³ International Post Corporation, *Global postal industry report 2019 – Key findings*, dicembre 2019, disponibile su (<https://www.ipc.be/services/markets-and-regulations/market-intelligence/global-postal-industry-report>)

⁸⁴ I servizi di corriere espresso offrono un servizio espresso di corrispondenza e recapito contraddistinto dalla disponibilità di caratteristiche o servizi aggiuntivi, quali la maggiore velocità di recapito, l'affidabilità della spedizione, la possibilità di seguire l'invio durante tutte le sue fasi (*tracking*), la consegna a un orario predefinito e la conferma di avvenuta consegna.

⁸⁵ Con il termine corrispondenza ci riferiamo a tutti i servizi diversi dai servizi pacchi e corriere espresso (CEP, secondo la definizione della Commissione Europea – DG GROW) a prescindere dalla loro appartenenza o meno all'area del servizio universale.

della corrispondenza evidenzia, in tutto il periodo considerato, variazioni negative (-5,9% nel 2018) a fronte della continua crescita osservata in quello dei pacchi. Conseguentemente il fatturato di quest'ultimo (+12,7% nel 2018) risulta maggiormente dinamico rispetto a quello del segmento corrispondenza (+2,2%). Superiori risultano anche i valori dell'EBIT, anche se in calo durante tutto il periodo considerato.

Figura 2. Il settore postale a livello globale, 2016-2018 (variazioni %, valori % per Capex ed EBIT)

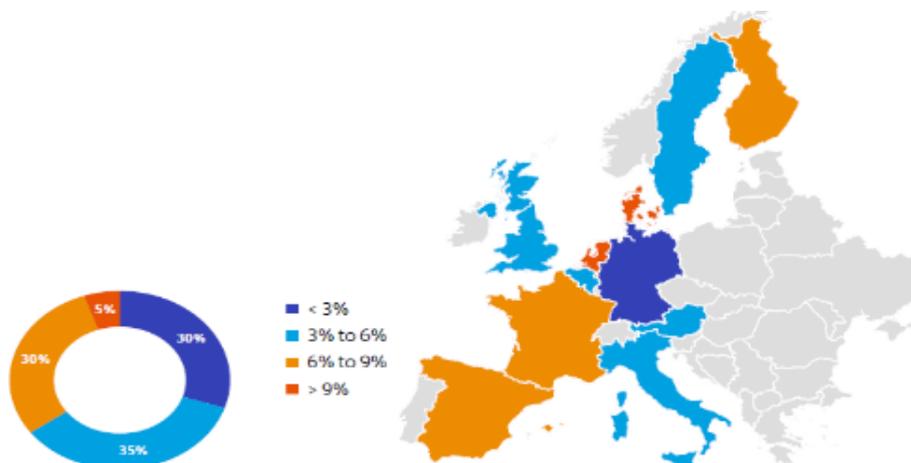


Fonte: nostre elaborazioni su dati International Post Corporation

La tendenza alla riduzione dei volumi della corrispondenza osservata a livello globale riguarda anche l'Unione Europea. La Figura 3 evidenzia la riduzione media dei volumi della corrispondenza nel periodo 2015-2018 per alcuni Paesi dell'UE. Secondo le elaborazioni di PostNL, la Germania (che da sola rappresenta il 30% dei volumi complessivi dell'aggregato del campione considerato) fa registrare la diminuzione più contenuta (inferiore al 3%) seguita da un gruppo di Paesi con un tasso medio compreso tra il 3% ed il 6% (Austria, Belgio, Italia, Regno Unito e Svezia). Nell'intervallo compreso tra i 6 ed i 9 punti percentuali si collocano, invece, la Finlandia, la Francia e la Spagna, mentre la Danimarca e i Paesi Bassi (che insieme rappresentano il 5% del totale) mostrano la riduzione media maggiore (superiore al 9%). In estrema sintesi, una quota

pari al 35% dei volumi degli undici Paesi considerati evidenzia nel periodo 2015-2018 un calo medio superiore al 6%.

Figura 3. Riduzione media dei volumi della corrispondenza, 2015-2018



Fonte: PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview*

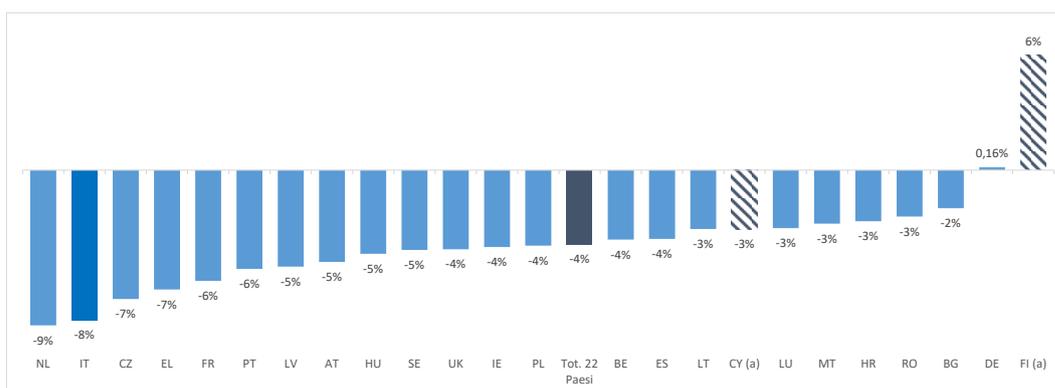
Tale fenomeno trova conferma analizzando i dati raccolti dalla DG GROW - Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI della Commissione Europea⁸⁶. La Figura 4 mostra il tasso di variazione medio annuo (CAGR) dei volumi complessivi dei servizi di corrispondenza forniti nel territorio di ciascun Paese nel periodo 2013-2018⁸⁷. Paesi Bassi, Italia, Repubblica Ceca, Grecia, Francia, Portogallo, Lettonia, Austria, Ungheria, Svezia e Regno Unito evidenziano una riduzione media annua compresa tra gli 8,8 ed i 4,5 punti percentuali, mentre la Germania e la Finlandia sono gli unici due Paesi che registrano un tasso medio positivo (pari rispettivamente allo 0,16% ed al 6,5% circa, si tenga comunque presente che il dato della Finlandia fa riferimento all'intervallo temporale 2013-2016).

⁸⁶ I dati sono stati estratti dalla banca dati della DG GROW della Commissione Europea il 24 aprile 2020 e si riferiscono ai volumi complessivi dei servizi di corrispondenza forniti in ambito nazionale (*Domestic letter mail services*, [DTR401_01]) ([https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X\\$POST_DTR_1/default/table?category=GROW_CURRENT](https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X$POST_DTR_1/default/table?category=GROW_CURRENT)). Per maggiori dettagli si veda Commissione Europea - DG GROW, "Glossary postal statistics. Technical notes", 2014 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/397a7a23-6d05-11e5-9317-01aa75ed71a1>).

⁸⁷ Nel caso nel caso di Cipro e della Finlandia il CAGR è stato calcolato per il periodo 2013-2016. Il valore medio dell'indice è stato calcolato escludendo tali Paesi, e considerando dunque il totale dei volumi dei rimanenti 22 Stati membri.

Nel periodo 2012-2018, il CAGR della somma dei volumi dei 22 Stati membri con periodo di riferimento omogeneo è invece pari ai 4,2 punti percentuali.

Figura 4. Tasso di variazione medio annuo dei volumi della corrispondenza nazionale. 2013-2018



Nota: (a) 2013-2016.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

Per far fronte al costante calo dei volumi i fornitori del servizio universale sono stati costretti a ridurre i loro costi, in primo luogo attraverso la riorganizzazione del *network* logistico: secondo uno studio di Copenhagen Economics⁸⁸ nel periodo 2013-2016 due terzi degli operatori postali europei hanno riorganizzato la rete.

Il fenomeno dello sviluppo dei volumi del servizio relativo ai pacchi osservato a livello globale è confermato anche in ambito europeo. Nella Figura 5 è riportato il tasso di variazione medio annuo (CAGR) dei volumi complessivi trattati nell'ambito della fornitura dei servizi corriere, espresso e pacchi⁸⁹ nel territorio di ciascun Paese nel periodo 2013-2018⁹⁰. La maggioranza dei Paesi considerati mostra un CAGR superiore al 7,7%, che rappresenta il valore medio ponderato di crescita della somma dei volumi

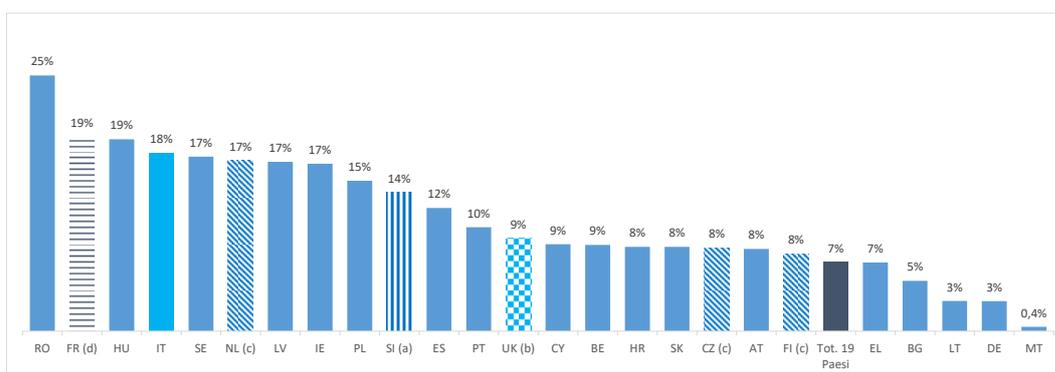
⁸⁸ Copenhagen Economics , *Main Developments in the Postal Sector 2013-2016*, 2018.

⁸⁹ Si tratta dei cosiddetti CEP (*courier/express/parcels*) services, cfr. Commissione Europea - DG GROW, "Glossary postal statistics. Technical notes", 2014, p.2.

⁹⁰ Il CAGR si riferisce al 2013-2016 nel caso della Slovenia, al 2013-2017 per il Regno Unito, al 2014-2018 per i Paesi Bassi, la Repubblica Ceca e la Finlandia ed al 2015-2018 per la Francia. Il valore medio dell'indice è stato calcolato escludendo tali Paesi, e considerando quindi la sommatoria dei volumi dei rimanenti 19 Stati membri.

dei 19 Stati membri con lo stesso arco temporale di riferimento (2013-2018). Al di sotto di tale soglia troviamo la Grecia (+6,8%), la Bulgaria (+5%), la Lituania (+3%), la Germania (+3%) e Malta (con appena lo 0,4% di incremento medio dei volumi). Abbondantemente al di sopra della media dei 19 Paesi si colloca l'Italia che cresce ad un ritmo del 17,7% annuo.

Figura 5. Tasso di variazione medio annuo dei volumi dei pacchi nazionali, 2013-2018



Nota: (a) 2013-2016, (b) 2013-2017, (c) 2014-2018, (d) 2015-2018.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

Nel 2018, secondo i dati raccolti dalla DG GROW della Commissione Europea, il fatturato generato dal settore dei servizi postali in ventisei Paesi membri dell'Unione Europea⁹¹ ammontava a circa 84,4 miliardi di euro, di cui il 60% (50,6 miliardi di euro) realizzato nell'ambito dei servizi CEP, e rappresentava lo 0,54% del Pil di tali Paesi. È importante evidenziare come la somma dei ricavi di Germania e Regno Unito rappresentassero il 50,6% (42,7 miliardi) del fatturato complessivo dei servizi postali ed il 57,6% (circa 29,2 miliardi) del volume di affari dei servizi CEP dell'insieme dei Paesi considerati.

⁹¹ Rimangono esclusi dall'aggregato dei Paesi EU-28 la Lituania e la Romania, per i quali tali informazioni sono catalogate come confidenziali. I dati relativi al mercato della corrispondenza fanno riferimento al 2015 (ultimo anno disponibile) per la Danimarca, l'Estonia, l'Irlanda, Malta e la Slovenia, e al 2016 per la Finlandia. I dati del settore pacchi si riferiscono al 2015 per la Danimarca e Malta, e al 2016 per la Finlandia e la Slovenia. I dati sono stati estratti dalla banca dati della DG GROW della Commissione Europea il 24 aprile 2020 ([https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X\\$POST_FIN_1/default/able?category=GROW_CURRENT](https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X$POST_FIN_1/default/able?category=GROW_CURRENT)). Il fatturato si riferisce a quello generato nell'ambito della fornitura di servizi postali nel territorio di ciascun Paese e riportato nei conti regolatori annuali degli operatori postali.

Tabella 1. Fatturato dei servizi postali, 2018 (milioni di euro)

	Corrispondenza	CEP	Totale	Incidenza % CEP/T
Germania	9.201	17.860	27.061	66,0
Regno Unito	4.349	11.319	15.668	72,2
Francia	7.689	1.966	9.654	20,4
Italia	2.534	4.485	7.019	63,9
Spagna	1.363	4.058	5.420	74,9
Paesi Bassi	1.036	2.500	3.536	70,7
Svezia	959	2.091	3.049	68,6
Belgio	1.207	1.361	2.568	53,0
Polonia	1.023	1.194	2.217	53,9
Austria	1.127	942	2.069	45,5
Finlandia	465	603	1.068	56,5
Danimarca	595	258	853	30,3
Portogallo	475	221	696	31,8
Ungheria	335	300	635	47,2
Irlanda	395	227	622	36,5
Grecia	188	348	536	65,0
Repubblica Ceca	239	196	435	45,0
Croazia	134	90	224	40,2
Slovacchia	138	82	220	37,3
Bulgaria	9	194	203	95,5
Lussemburgo	114	53	167	31,9
Lituania	69	96	165	58,3
Slovenia	94	36	130	27,5
Estonia	21	86	107	80,4
Cipro	23	46	70	66,5
Malta	22	6	28	21,5
Totale	33.802	50.617	84.420	60,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

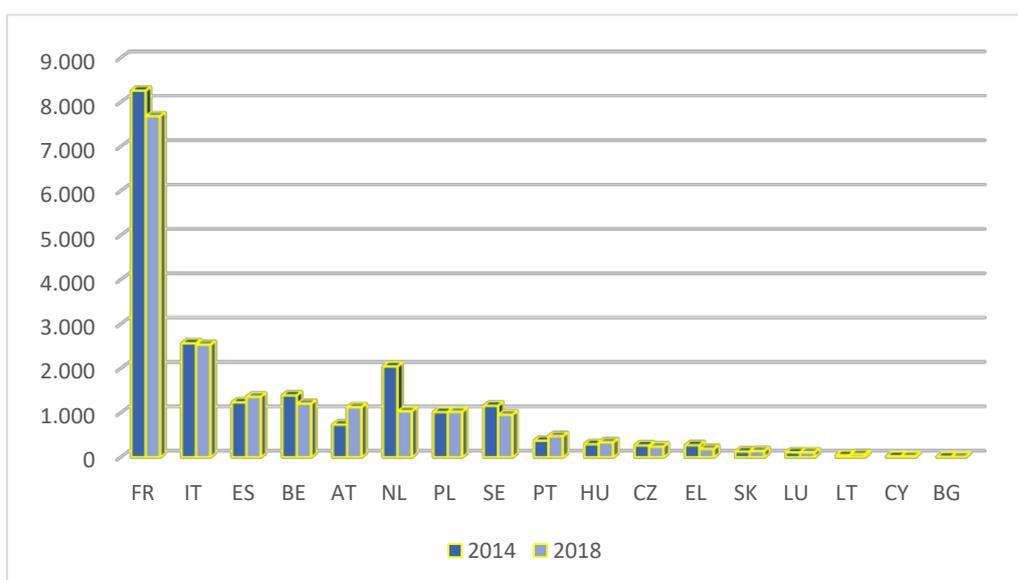
Nei 17 Paesi per i quali sono disponibili i dati di confronto col 2014⁹², il fatturato complessivo dei servizi postali nel 2018 è cresciuto del 26,1% rispetto al 2014, passando da 30,7 a 38,7 miliardi di euro. Tale dinamica è il risultato degli opposti andamenti fatti registrare dal mercato della corrispondenza e da quello dei servizi CEP: il primo

⁹² Si tratta dei seguenti Paesi: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.

evidenzia, infatti, una flessione dei ricavi del 7,1% (da 19,9 a 18,5 miliardi di euro), mentre il secondo mostra un aumento del fatturato pari a 87,7 punti percentuali (da 10,7 a 20,1 miliardi di euro).

Nelle Figure 6 e 7 sono riportati rispettivamente i dati relativi al fatturato dei comparti della corrispondenza e dei servizi CEP nei singoli Stati membri considerati per gli anni 2014 e 2018. Alla riduzione di circa 1,4 miliardi di euro dei ricavi nel segmento della corrispondenza che si registra nel 2018 rispetto al 2014 contribuiscono negativamente i Paesi Bassi, la Francia, la Svezia, il Belgio, l'Italia, la Grecia, la Repubblica Ceca e la Bulgaria con un calo complessivo del volume di affari di oltre 2.1 miliardi di euro.

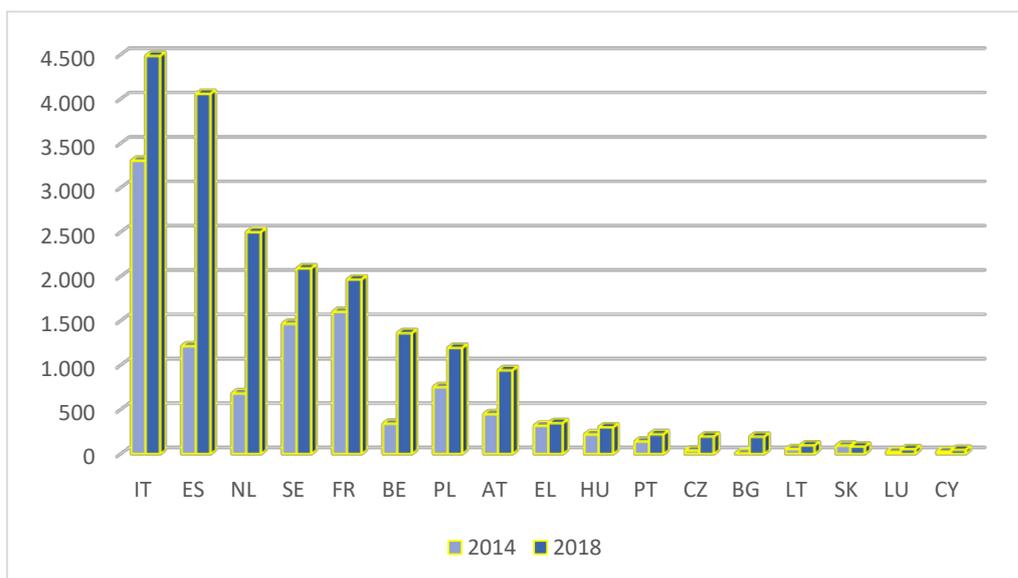
Figura 6. Fatturato corrispondenza, 2014 e 2018 (milioni di euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

Al contrario nell'ambito dei servizi CEP si assiste ad un aumento generalizzato del fatturato in tutti i Paesi considerati, (l'unica eccezione è rappresentata dalla Slovacchia); complessivamente, rispetto al 2014, nel 2018 i ricavi aumentano di oltre 9,4 miliardi di euro.

Figura 7. Fatturato servizi CEP, 2014 e 2018 (milioni di euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

La diversa dinamica che si manifesta nei due settori è essenzialmente dovuta ai profondi mutamenti provocati dalla trasformazione digitale che hanno investito anche il settore postale: la cosiddetta *e-substitution* e lo sviluppo dell'*e-commerce*. Da un lato, infatti, ormai da oltre un decennio i mezzi di comunicazione digitali stanno sostituendo quelli cartacei, comprimendo il mercato della corrispondenza; dall'altro lato, l'*e-commerce*, ovvero la possibilità di fare acquisti *online* (o ancor meglio la necessità emersa nell'attuale contesto pandemico, che molto probabilmente renderà ancora più strutturale tale comportamento di consumo), sta espandendo il mercato dei pacchi.

I servizi postali rivestono, dunque, un ruolo rilevante nello sviluppo dell'*e-commerce*; un settore, quest'ultimo, in rapida crescita, ed il cui valore nel 2020 in Europa è stimato in 344,4 miliardi di euro (+9,5% rispetto all'anno precedente)⁹³, con il 63% degli individui di età compresa tra 16 e 74 anni dell'UE che hanno fatto acquisti *online* nel 2019 (tale percentuale sale al 71% se si considerano gli utenti internet appartenenti

⁹³ Statista, *Digital Market Outlook*, <https://www.statista.com/outlook/243/102/ecommerce/europe?currency=eur>. Probabilmente, a parere di chi scrive, è lecito attendersi un consuntivo ben superiore a tale previsione, dal momento che quest'ultima non tiene conto degli effetti dovuti al Covid-19.

alla stessa classe di età, 8 punti in più rispetto al 2014)⁹⁴. Il fenomeno della crescita dell'*e-commerce* contribuisce a spiegare l'incremento del fatturato realizzato nel servizio di consegna pacchi nell'ambito dei due segmenti B2B e C2X⁹⁵.

A tale proposito nella Figura 8 si riportano le stime relative al fatturato del settore dei pacchi nel periodo 2010-2020 suddiviso nelle tre categorie B2B, C2X e B2C. Nell'arco dell'ultimo decennio a fronte della sostanziale stabilità del fatturato nel B2B, i ricavi aumentano nel B2C e nel C2X ad un tasso medio di crescita pari rispettivamente a 13,5 e a 9,3 punti percentuali. Tali andamenti hanno modificato significativamente le rispettive quote di mercato dei tre segmenti: il B2C aumenta dal 14,9% al 34,8%, il C2X passa dall'11,6% al 18,8%, mentre il B2B si riduce dal 73,6% al 46,3%.

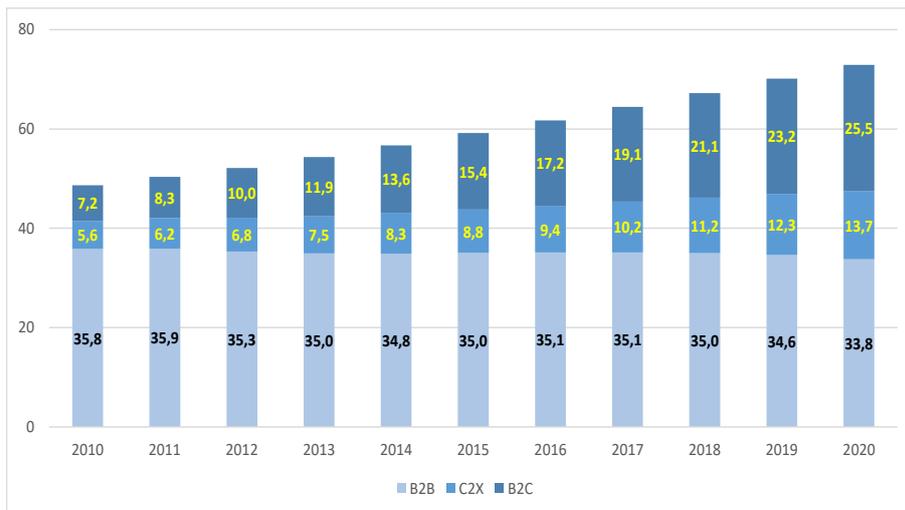
Secondo l'analisi condotta da Copenhagen Economics⁹⁶, nel 2016 in un terzo dei casi considerati (7 operatori) l'aumento del fatturato derivante dall'incremento dei volumi dell'*e-commerce* ha controbilanciato la riduzione del fatturato dovuto alla diminuzione dei volumi della corrispondenza, mentre nei casi rimanenti (14 operatori) i ricavi imputabili all'*e-commerce* non sono stati sufficienti a compensare il declino dei ricavi del segmento corrispondenza.

⁹⁴ Eurostat Statistic Explained, *E-commerce statistics for individuals*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals#E-shopping:_biggest_increase_among_young_internet_users.

⁹⁵ I pacchi di tipo *Business-to-Business* o *B2B* sono inviati da imprese ad altre imprese; i pacchi di tipo *Business-to-Consumer* o *B2C* sono quelli inviati dalle imprese ai consumatori (es. pacchi *e-commerce*); i pacchi di tipo *Consumer-to-Consumer/Business* o *C2X* sono quelli inviati dai consumatori ad altri consumatori o ad imprese.

⁹⁶ Copenhagen Economics, *Main Developments in the Postal Sector 2013-2016*, 2018.

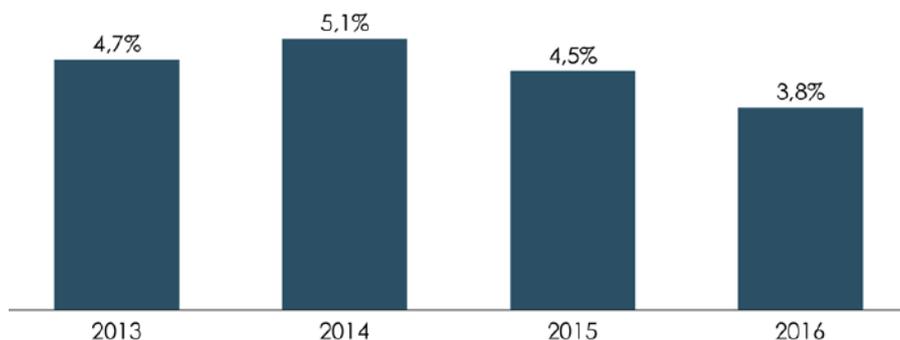
Figura 8. Il mercato dei pacchi in Europa, 2010-2020 (miliardi di euro)



Fonte: Hermes Europe, *Chances and challenges in cross-border parcel distribution. Hermes' perspective on the European X2C market*, 2016

Ciò ha contribuito a ridurre la profittabilità degli operatori postali come evidenziato dalla dinamica dell'EBIT medio (Figura 9). Tale indice si colloca al di sotto del livello di remunerazione atteso dagli investitori in settori industriali esposti al rischio.

Figura 9. Andamento dell'EBIT medio degli operatori postali, 2013-2016



Fonte: Copenhagen Economics, *Main Developments in the Postal Sector 2013-2016*, 2018

E' importante ricordare, tuttavia, come i servizi postali ricoprano un ruolo rilevante anche in alcuni segmenti di nicchia, come ad esempio il servizio di consegna dei farmaci nelle aree rurali o agli anziani fornito da La Poste in Francia; o ancora, il duplice ruolo avuto da Poste Italiane, in qualità di *partner* della PA e di fornitore del

servizio al cittadino, nel provvedere all'acquisizione delle domande, all'emissione delle carte ed alla relativa gestione nell'ambito del Reddito di Cittadinanza in Italia; e più in generale l'importante ruolo ricoperto dagli operatori postali nella fornitura di servizi assimilabili alla categoria dei SIEG che non sempre, e comunque con una certa difformità tra i vari Paesi dell'UE, vengono riconosciuti ufficialmente e dal lato del ritorno economico dai *policy maker*; ma su questo aspetto avremo modo di tornare più avanti.

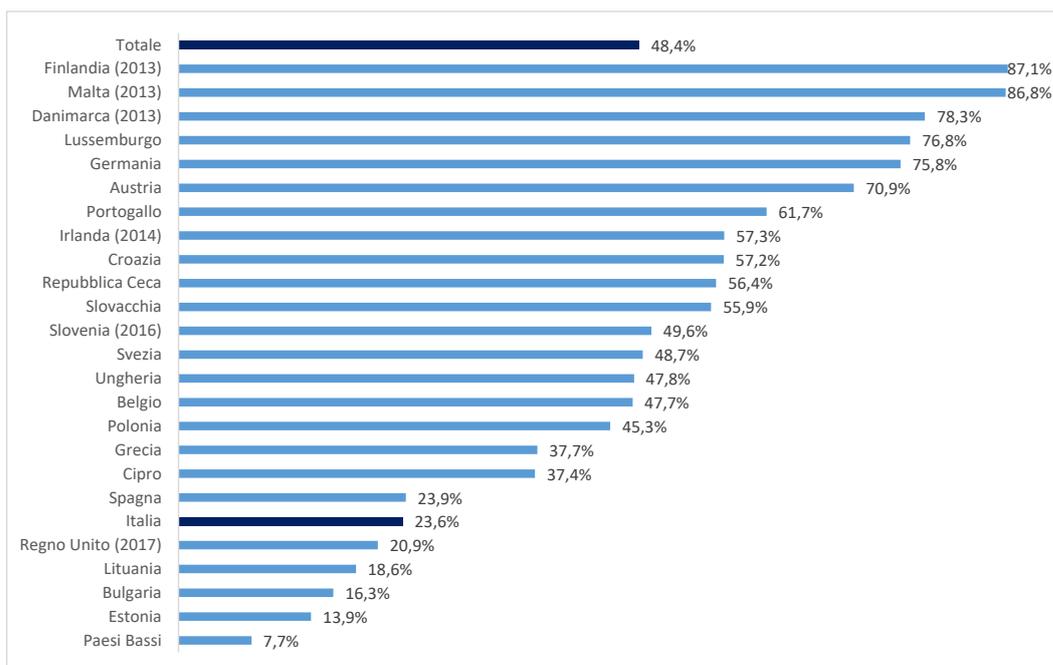
Nella Tabella 2 e nella Figura 10 è riportata l'incidenza dei ricavi derivanti dalla fornitura di servizi rientranti nell'area del servizio universale sul totale dei ricavi postali realizzati dall'insieme degli operatori nel 2018 (ove non diversamente specificato) in 25 Paesi dell'EU-28. Undici Stati membri (Finlandia, Malta, Danimarca, Lussemburgo, Germania, Austria, Portogallo, Irlanda, Croazia, Repubblica Ceca e Slovacchia) evidenziano un valore di tale quota superiore al 50% del fatturato complessivo, mentre sette Paesi (Spagna, Italia, Regno Unito, Lituania, Bulgaria, Estonia e Paesi Bassi) si attestano su valori inferiori al 25%. A livello complessivo l'incidenza si attesta al 48,4%.

Tabella 2. Fatturato servizi postali, 2018 (milioni di euro e valori %)

	Area servizio universale	Area esterna al servizio universale	Totale	Incidenza % SU sul totale
Finlandia (2013)	1.010,00	150,20	1.160,20	87,1
Malta (2013)	16,09	2,44	18,53	86,8
Danimarca (2013)	1.105,27	305,58	1.410,85	78,3
Lussemburgo	128,08	38,66	166,74	76,8
Germania	20.510,00	6.551,00	27.061,00	75,8
Austria	1.467,10	602,26	2.069,36	70,9
Portogallo	429,79	266,43	696,22	61,7
Irlanda (2014)	275,20	205,10	480,30	57,3
Croazia	127,96	95,60	223,56	57,2
Repubblica Ceca	245,32	189,31	434,63	56,4
Slovacchia	123,00	97,00	220,00	55,9
Slovenia (2016)	63,99	64,90	128,89	49,6
Svezia	1.486,05	1.563,17	3.049,22	48,7
Ungheria	303,53	331,20	634,73	47,8
Belgio	1.224,55	1.343,91	2.568,46	47,7
Polonia	1.005,03	1.212,23	2.217,26	45,3
Grecia	201,87	333,88	535,75	37,7
Cipro	26,04	43,54	69,58	37,4
Spagna	1.294,07	4.126,37	5.420,44	23,9
Italia	1.653,00	5.365,90	7.018,90	23,6
Regno Unito (2017)	3.223,21	12.173,78	15.396,99	20,9
Lituania	30,64	133,86	164,50	18,6
Bulgaria	32,97	169,87	202,84	16,3
Estonia	14,91	92,20	107,11	13,9
Paesi Bassi	271,00	3.265,00	3.536,00	7,7
Totale	36.268,67	38.723,39	74.992,06	48,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

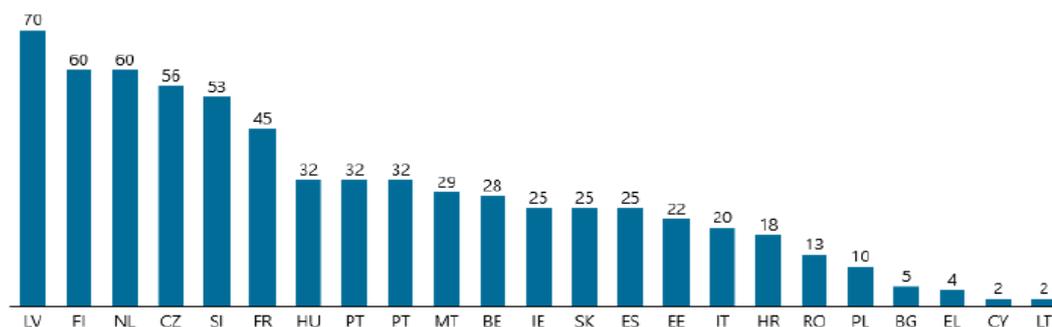
Figura 10. Incidenza del fatturato realizzato nell'ambito del SU sul totale, 2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

Con riferimento alla quota di mercato detenuta dall'*incumbent* nel segmento CEP nazionali (Figura 11), nel 2016 nove Paesi, tra i quali Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Francia, sui 23 considerati nell'analisi, evidenziano una quota superiore al 30%, tale valore è pari a 20 punti percentuali per l'Italia.

Figura 11. Quota di mercato nel segmento CEP nazionali dell'*incumbent*, 2016

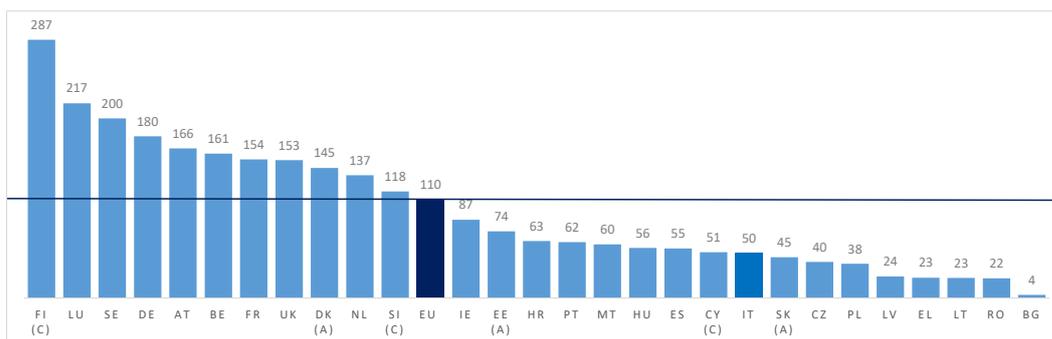


Fonte: Copenhagen Economics, *Main Developments in the Postal Sector 2013-2016*, 2018

Nel 2018 nell'Unione Europea sono stati consegnati in media 110 lettere e 15 pacchi⁹⁷. Come è possibile osservare nella Figura 12 e nella Figura 13, la domanda di servizi postali negli Stati membri varia in maniera significativa. Riguardo al mercato della corrispondenza (Figura 12) sono soprattutto i Paesi settentrionali (Finlandia, Svezia, Germania, Belgio, Regno Unito, Danimarca e Paesi Bassi) quelli che registrano valori pro capite superiori alla media. Riguardo al mercato CEP, Germania e Regno Unito, con 32 e 29 pacchi pro capite rispettivamente, si collocano nettamente al di sopra del valore medio dell'Unione Europea (Figura 13). Con riferimento all'Italia, essa evidenzia in entrambi i comparti dei valori pro capite nettamente inferiori a quelli medi: 50 nella corrispondenza e 7 nei pacchi.

⁹⁷ I dati sono stati estratti dalla banca dati della DG GROW della Commissione Europea il 24 aprile 2020 ([https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X\\$POST_DTR_1/default/table?category=GROW_CURRENT](https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X$POST_DTR_1/default/table?category=GROW_CURRENT)).

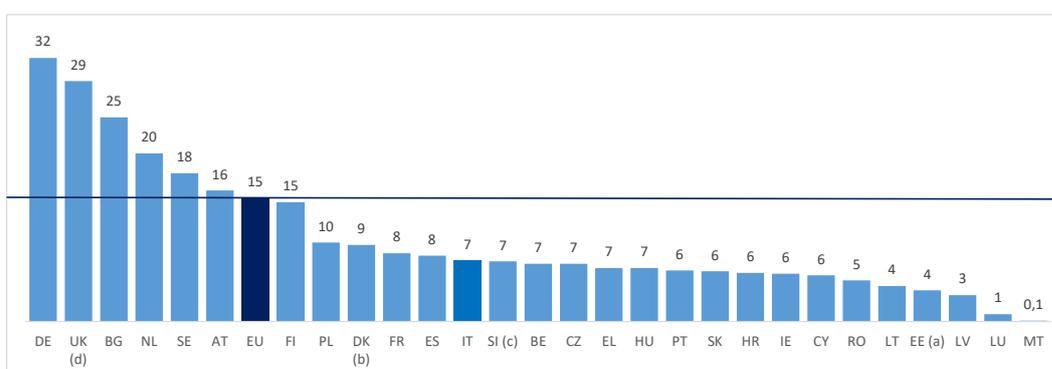
Figura 12. Corrispondenza pro capite nell'Unione Europea, 2018



Nota: (A) anno 2013, (C) anno 2016

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW.

Figura 13. Pacchi pro capite nell'Unione Europea, 2018



Nota: (a) anno 2013, (b) anno 2015, (c) anno 2016, (d) anno 2017

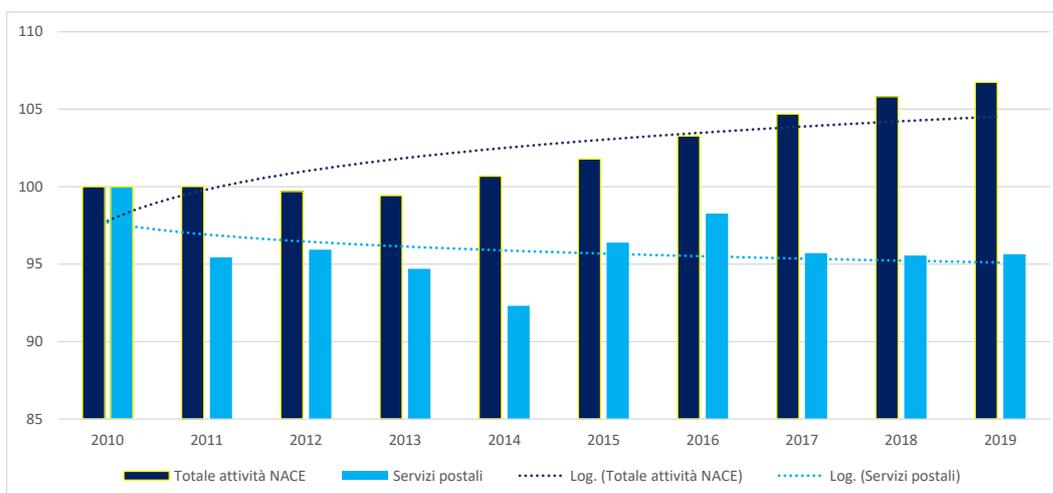
Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea - DG GROW

Nel 2019 gli occupati nel settore dei servizi postali erano oltre 1,7 milioni, la maggioranza dei quali impiegati nelle società che forniscono il servizio universale, e rappresentavano quasi lo 0,78% del totale dell'occupazione dell'UE (nel 2010 tale quota era pari allo 0,87%)⁹⁸.

La Figura 14 mostra l'andamento dell'occupazione complessiva e di quella dei servizi postali nell'UE nel periodo 2010-2019: a fronte di un incremento medio annuo dello 0,76% degli occupati fatto registrare dal primo aggregato considerato, i servizi postali evidenziano una riduzione media annua dell'occupazione di quasi mezzo punto percentuale: dal 2010 al 2019 gli occupati passano da 1,84 a 1,76 milioni.

⁹⁸ Fonte: Eurostat, [lfsa_egan22d] *Postal and courier activities* e *All Nace activities* (dati estratti il 5 maggio 2020).

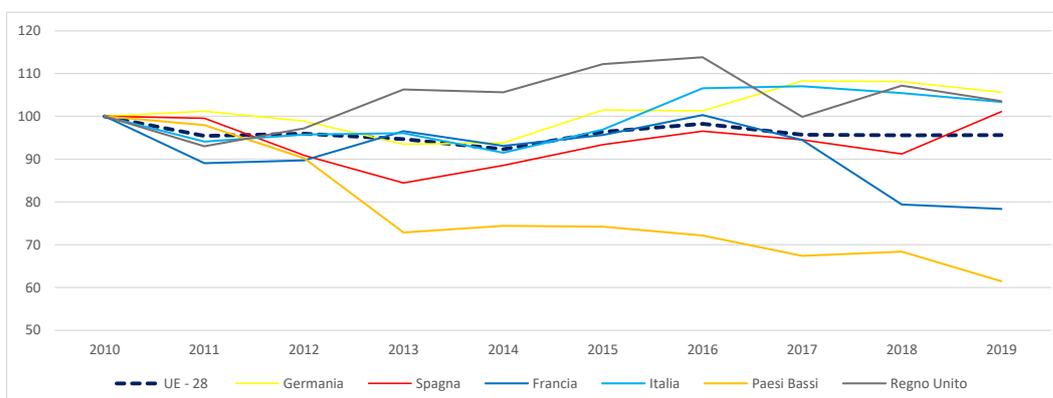
Figura 14. Andamento dell'occupazione nell'UE-28, 2010-2019 (2010=100)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat [lfsa_egan22d]

A livello dei singoli Stati membri (Figura 15), nello stesso periodo di tempo considerato, i Paesi Bassi e la Francia registrano un vistoso calo degli occupati nei servizi postali (- 87.600 unità), il cui tasso medio di variazione risulta pari rispettivamente a -5,3 e -2,7 punti percentuali. Una dinamica opposta mostrano Italia, Germania e Spagna dove, dopo una prima fase in cui l'occupazione si riduce, si assiste ad un successivo aumento a partire dal 2014.

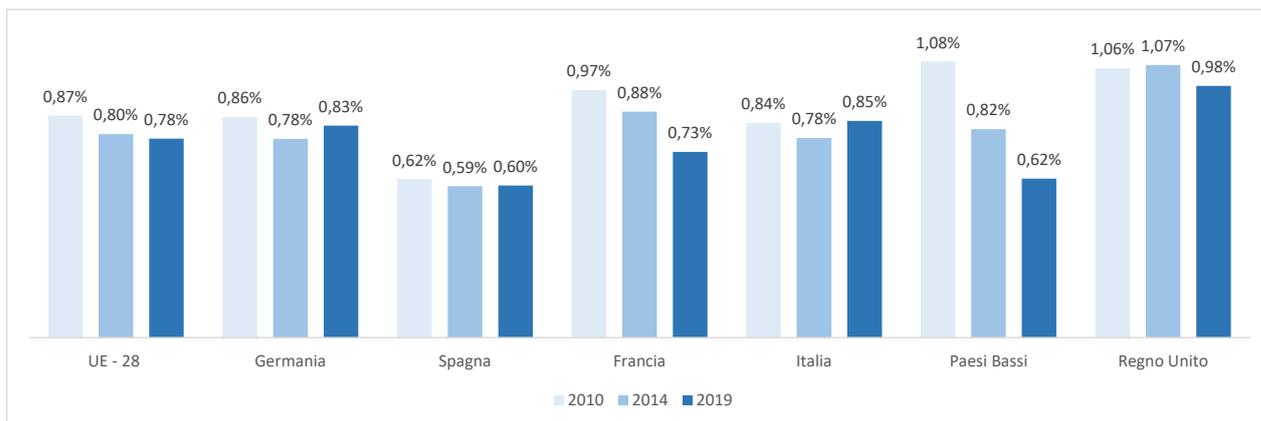
Figura 15. Andamento dell'occupazione nei servizi postali nell'UE-28, 2010-2019 (2010=100)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat (lfsa_egan22d)

Conseguentemente nel periodo 2010-2019 il peso del settore sull'occupazione complessiva rimane sostanzialmente stabile (Figura 16), e comunque con una variazione contenuta entro il decimo di punto, in Germania, Spagna, Italia e regno Unito, mentre si riduce di quasi mezzo punto nei Paesi Bassi e di quasi un quarto di punto in Francia.

Figura 16. Peso dell'occupazione nei servizi postali sull'occupazione complessiva, 2010-2019



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat (lfsa_egan22d)

Per quanto riguarda gli operatori presenti nel mercato dei servizi postali, essi comprendono i fornitori del servizio universale, gli operatori concorrenti attivi nel settore della corrispondenza, i fornitori di servizi logistici e di corriere espresso (come ad esempio UPS e FedEx) e gli operatori alternativi (si pensi ad Amazon).

Al riguardo secondo i dati del “*Report on core indicators for monitoring the european postal market*” dell’European Regulators Group for Postal Services (ERGP), nel periodo 2014-2018 in Europa si è assistito ad una crescita del numero di fornitori di servizi postali. Come evidenziato nella Tabella 3, infatti, in tale periodo il numero di operatori attivi è aumentato di 5,5 punti percentuali (+1.103 imprese); mentre risulta pari allo 0,9% l’aumento rispetto al 2017 (+199 soggetti). Con riferimento ai 27 Paesi dell’Unione Europea⁹⁹, essi fanno registrare a livello complessivo un incremento pari al

⁹⁹ I dati del Regno Unito, che nel 2018 faceva ancora parte dell’Unione Europea, non sono disponibili poiché in tale Paese i fornitori di servizi postali non necessitano di alcuna autorizzazione allo svolgimento del servizio e quindi non esiste, come negli altri casi considerati, un registro di tali operatori.

5,2% (+1.039 fornitori) nel periodo 2014-2018 e allo 0,9% rispetto al 2017 (+190 società).

Scendendo maggiormente nel dettaglio, nel quadriennio considerato l'aumento più rilevante in termini di numero di fornitori si registra in Italia con l'entrata nel mercato di ben 587 nuovi operatori (+23,8%), ovvero il 56,9% dei nuovi soggetti attivi dell'UE¹⁰⁰, seguita dalla Spagna (+368, circa 26 punti percentuali in più) e dalla Grecia (+132, quasi il 32,7% di incremento). Il "podio" si inverte, naturalmente, se osserviamo il fenomeno in termini relativi.

Al contrario in cinque Paesi - Bulgaria (-46,8%), Lituania (-19,6%), Estonia (-13,8%), Polonia (-13,2%) e Germania (-0,5%, che tuttavia in termini assoluti è il Paese con il maggior numero di uscite dal mercato, pari a -70 soggetti) - si assiste ad una riduzione degli operatori attivi, mentre in Belgio, Cipro e Danimarca non si registrano variazioni.

In termini assoluti l'Italia evidenzia il maggior numero di nuove entrate anche riducendo l'orizzonte temporale di riferimento: 152 fornitori in più nel 2018 (+5% rispetto al 2017).

¹⁰⁰ Secondo l'ERGP tale variazione sarebbe dovuta all'aumento degli operatori di minori dimensioni e dei subappaltatori che forniscono i servizi a livello locale.

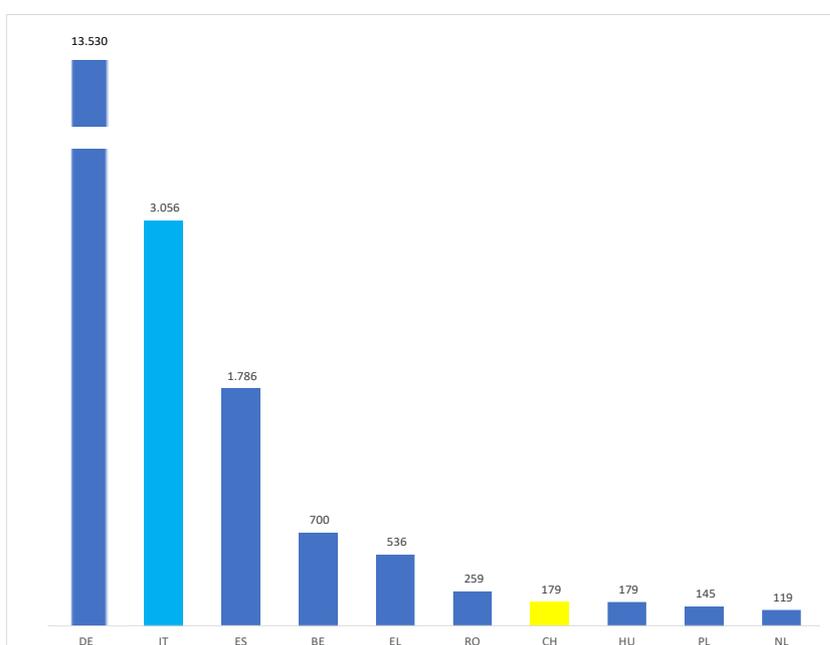
Tabella 3. Operatori di servizi postali in Europa, 2014-2018

	2014	2017	2018	Variazione		Variazione	
				2014-2018		2017-2018	
				v.a.	%	v.a.	%
AT	19	24	25	6	32%	1	4%
BE	700	700	700	-	-	-	-
BG	139	68	74	-65	-47%	6	9%
CH	140	172	179	39	28%	7	4%
CY	20	21	20	-	-	-1	-5%
CZ	20	27	31	11	55%	4	15%
DE	13.600	13.530	13.530	-70	-1%	-	-
DK	11	12	11	-	-	-1	-8%
EE	29	26	25	-4	-14%	-1	-4%
EL	404	554	536	132	33%	-18	-3%
ES	1.418	1.765	1.786	368	26%	21	1%
FI	1	15	15	14	1400%	-	-
FR	35	43	47	12	34%	4	9%
MK	25	31	35	10	40%	4	13%
HR	21	22	22	1	5%	-	-
HU	178	202	179	1	1%	-23	-11%
IE	7	11	14	7	100%	3	27%
IS	4	4	4	-	-	-	-
IT	2.469	2.904	3.056	587	24%	152	5%
LT	56	46	45	-11	-20%	-1	-2%
LU	22	27	28	6	27%	1	4%
LV	61	63	75	14	23%	12	19%
MT	23	26	26	3	13%	-	-
NL	114	117	119	5	4%	2	2%
NO	31	31	29	-2	-6%	-2	-6%
PL	167	149	145	-22	-13%	-4	-3%
PT	68	71	77	9	13%	6	8%
RO	237	237	259	22	9%	22	9%
RS	42	59	59	17	40%	-	-
SE	29	31	32	3	10%	1	3%
SI	17	19	22	5	29%	3	16%
SK	20	24	25	5	25%	1	4%
Totale UE	19.885	20.734	20.924	1.039	5%	190	0,9%
Totale non UE	242	297	306	64	26%	9	3%
Totale Europa	20.127	21.031	21.230	1.103	5%	199	0,9%

Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

Come è possibile osservare nelle Figure 17 e 18, Germania, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Romania, Svizzera, Ungheria, Polonia e Paesi Bassi sono i Paesi europei con il maggior numero di fornitori di servizi postali e i primi tre Stati da soli contano 18.372 soggetti attivi ovvero l'87,6% del totale dell'Unione europea. Ciascuno dei rimanenti diciotto Paesi dell'UE evidenzia un numero di operatori inferiore a 100.

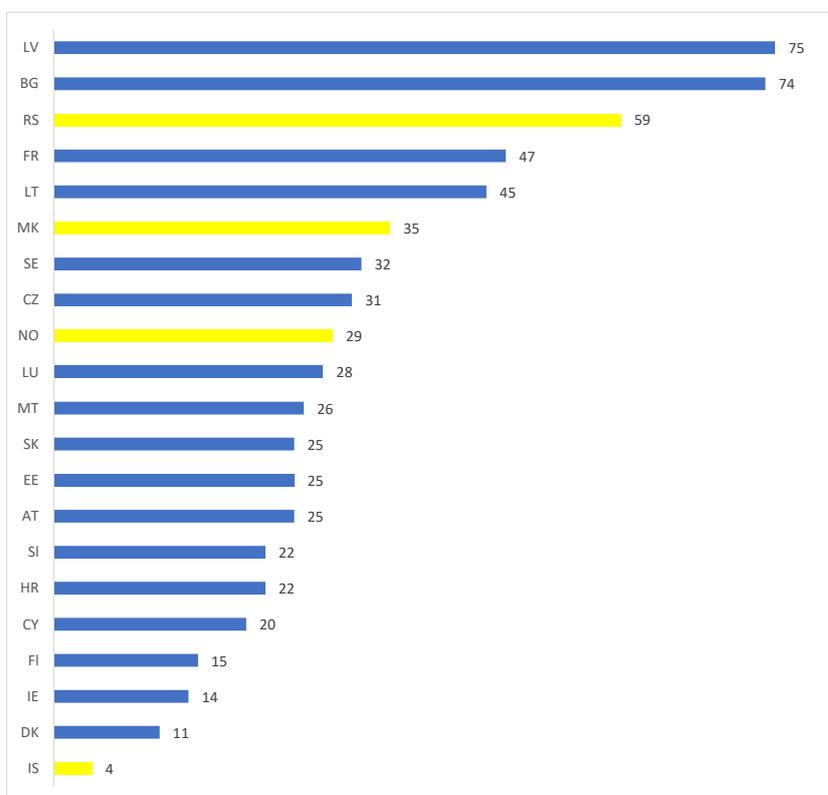
Figura 17. I 10 Paesi europei con il maggior numero di operatori, 2018¹⁰¹



Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

¹⁰¹ I dati relativi al 2018 della Germania e dell'Islanda sono di natura previsionale, quelli del Belgio sono una stima. Come lo è il valore del 2014 della Norvegia. Nel caso della Finlandia non sono conteggiati gli operatori che trattano solamente il recapito dei pacchi, mentre il dato della Svezia comprende unicamente i fornitori titolari di licenza. I dati relativi a Portogallo e Repubblica Ceca non includono i subappaltatori.

Figura 18. Paesi europei con un numero di operatori inferiore a 100, 2018¹⁰²



Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

La Tabella 4 evidenzia i risultati dell'analisi condotta dall'ERGP sul livello di concentrazione del mercato postale europeo. Il valore medio dell'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI)¹⁰³ superiore a 2.000 sia in termini di volumi che di ricavi indica che il mercato postale europeo è altamente concentrato.

¹⁰² Cfr. nota della Figura 17.

¹⁰³ L'HHI (Orris C. Herfindahl e Albert O. Hirschman) è calcolato come la somma dei quadrati delle quote di mercato di ciascuna impresa di un determinato settore e viene comunemente impiegato per determinarne il livello di concentrazione. Sostanzialmente, tralasciando volutamente le considerazioni relative ai diversi gradi di competizione sul prezzo, un valore dell'indice inferiore a 0,2 indica una situazione di concorrenza perfetta, un valore compreso tra 0,2 e 0,6 una condizione di oligopolio, mentre valori compresi tra 0,6 ed 1 identificano un regime di monopolio. E' importante ricordare che il grado di attendibilità di tale indice dipende ovviamente dall'esatta conoscenza delle reali quote di mercato di tutti gli operatori presenti su un determinato mercato; in mancanza di tale prerequisito tale strumento perde la sua efficacia e rischia di diventare fuorviante.

Tabella 4. L'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI), 2014-2018

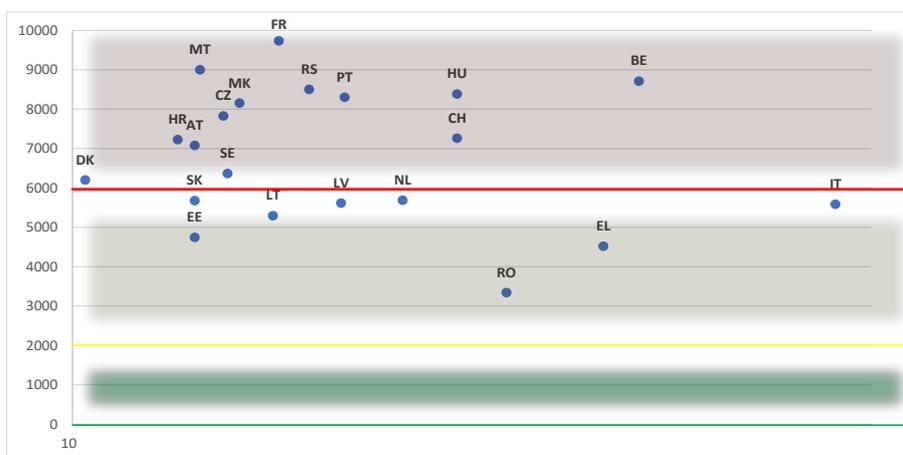
	HHI - Volumi					HHI Ricavi				
	2014	2017	2018	Variazione 2014-2018	Variazione 2017-2018	2014	2017	2018	Variazione 2014-2018	Variazione 2017-2018
AT	7.195	6.962	7.078	-2%	2%	6.017	5.420	5.423	-10%	0,1%
BE	9.011	8.725	8.708	-3%	-0,2%	4.506	4.075	3.866	-14%	-5%
BG						5.230	4.559	5.544	6%	22%
CH			7.263					6.081		
CZ	8.964	7.966	7.827	-13%	-2%	7.692	4.541	5.234	-32%	15%
DK	6.400	6.600	6.200	-3%	-6%					
EE	5.244	4.851	4.741	-10%	-2%	3.312	2.474	2.387	-28%	-4%
EL	6.871	5.042	4.520	-34%	-10%	2.465	1.759	1.772	-28%	1%
FR	9.818	9.797	9.733	-1%	-1%	9.657	9.548	9.503	-2%	-0,5%
MK	8.694	9.376	8.150	-6%	-13%	4.257	6.208	5.486	29%	-12%
HR	5.196	6.857	7.226	39%	5%	4.796	4.895	5.110	7%	4%
HU	9.156	8.264	8.383	-8%	1%	4.380	3.679	3.324	-24%	-10%
IT	5.699	5.573	5.583	-2%	0,2%	2.224	2.148	2.111	-5%	-1,7%
LT	4.075	5.363	5.293	30%	-1%	2.189	1.793	1.789	-18%	0%
LV	6.523	5.939	5.612	-14%	-6%	3.194	2.569	2.569	-20%	0%
MT	9.492	9.200	9.000	-5%	-2%	4.549	4.200	4.000	-12%	-5%
NL	6.098	5.535	5.687	-7%	3%	7.307	6.066	5.784	-21%	-5%
PT	8.939	8.537	8.298	-7%	-3%	4.434	5.390	5.973	35%	11%
RO	3.578	3.542	3.341	-7%	-6%	1.226	1.282	1.254	2%	-2%
RS	8.776	8.700	8.500	-3%	-2%	2.764	3.847	3.644	32%	-5%
SE	7.420	6.575	6.364	-14%	-3%	8.559	7.715	7.707	-10%	-0,1%
SK	6.772	5.838	5.678	-16%	-3%	3.125	3.962	3.786	21%	-4%
UK	9.745					9.093				
Valore medio	7.657	7.392	7.032	-8%	-5%	4.589	4.568	4.609	0%	1%
Valore medio Paesi UE	7.298	6.844	6.719	-8%	-2%	4.949	4.415	4.455	-10%	1%

Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

Nella Figura 19 sono riportati i valori dell'HHI calcolato sui volumi in alcuni Paesi europei¹⁰⁴; nessuno dei casi considerati presenta valori inferiori a 2000, mentre Romania, Grecia, Estonia, Lituania, Italia, Lettonia, Slovacchia e Paesi Bassi si collocano nella fascia intermedia.

¹⁰⁴ Le Figure 19 e 20 riportano sull'asse delle ordinate il valore dell'HHI, calcolato rispettivamente sui volumi e sui ricavi, sull'asse delle ascisse il numero di fornitori attivi nel mercato dei servizi postali di ciascun Paese.

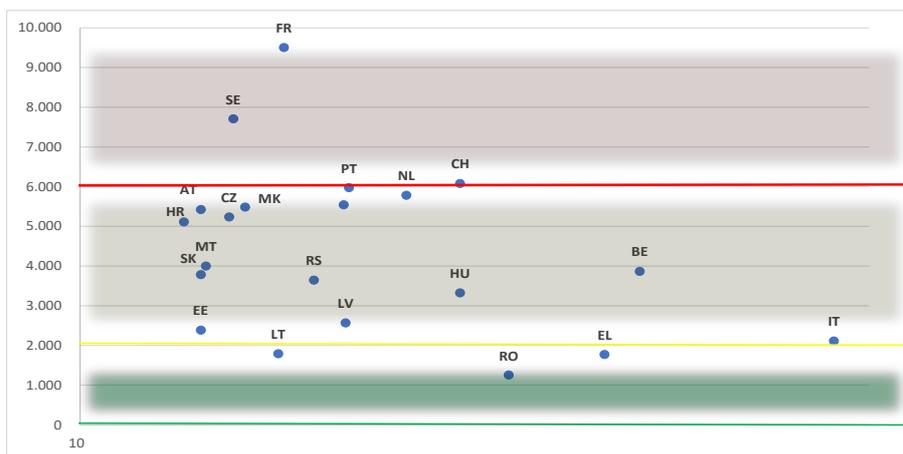
Figura 19. HHI (volumi) e numero di fornitori, 2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

Passando a considerare, invece, l'indice HHI sui ricavi (si veda la Figura 20) la situazione cambia sensibilmente; Romania, Grecia e Lituania, infatti, evidenziano un valore inferiore a 2000, mentre i rimanenti Paesi considerati, eccetto Svizzera, Svezia e Francia, presentano valori compresi tra 2000 e 6000.

Figura 20. HHI (ricavi) e numero di fornitori, 2018

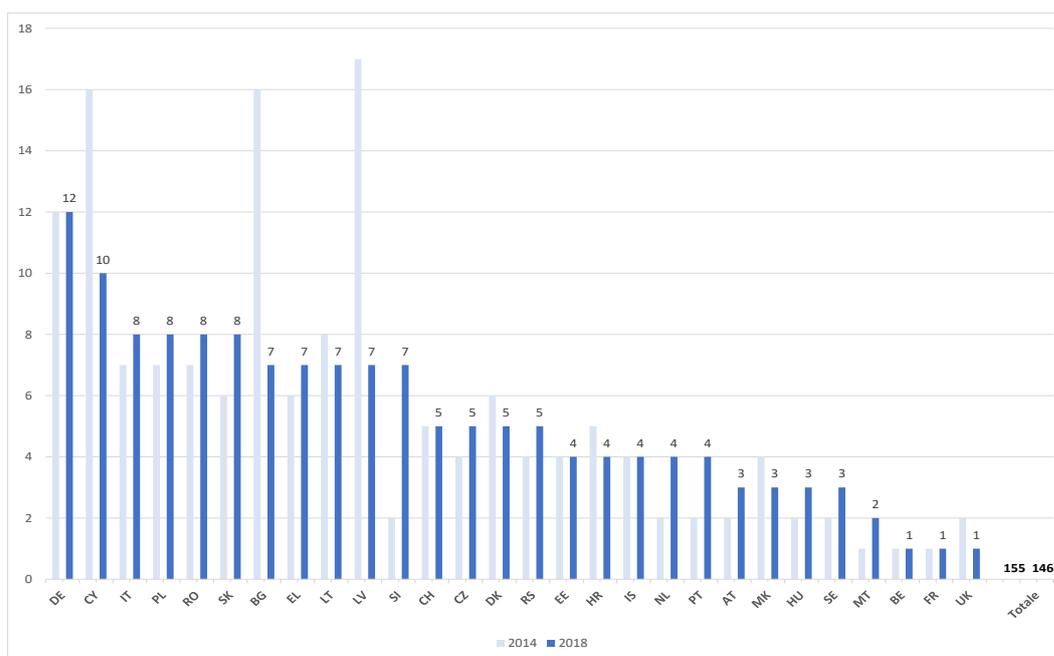


Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

Secondo quanto rilevato dall'ERGP, i dati relativi al numero di fornitori di servizi postali con una quota di mercato superiore all'1% (si vedano le Figure 21 e 22) rafforzerebbe quanto già osservato in precedenza circa l'esistenza di un elevato livello di

concentrazione del mercato postale in Europa. Tuttavia la correlazione tra tale grandezza ed il numero complessivo di fornitori non appare così forte come ci si attenderebbe; si osserva, infatti, un certo grado di disomogeneità tra i diversi Paesi. Alcuni, infatti, pur evidenziando un numero di operatori non particolarmente elevato, presentano un numero significativo di fornitori con una quota di mercato superiore all'1% e quindi un modesto livello di concentrazione del mercato. Altri, invece, anche se caratterizzati da un numero di operatori significativo, evidenziano pochi fornitori con una quota di mercato superiore all'1% e di conseguenza un'alta concentrazione del mercato.

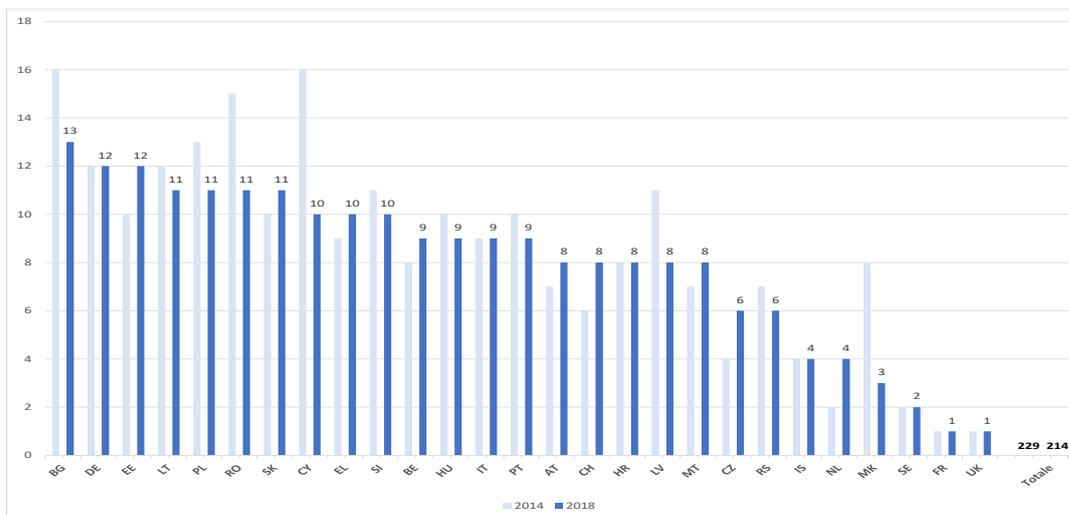
Figura 21. Numero di fornitori di servizi postali con una quota superiore all'1% dei volumi del mercato postale, 2014-2018¹⁰⁵



Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

¹⁰⁵ I dati relativi al 2018 dell'Islanda e della Slovenia sono di natura previsionale. Il dato del regno Unito si riferisce solamente alla corrispondenza *end to end*.

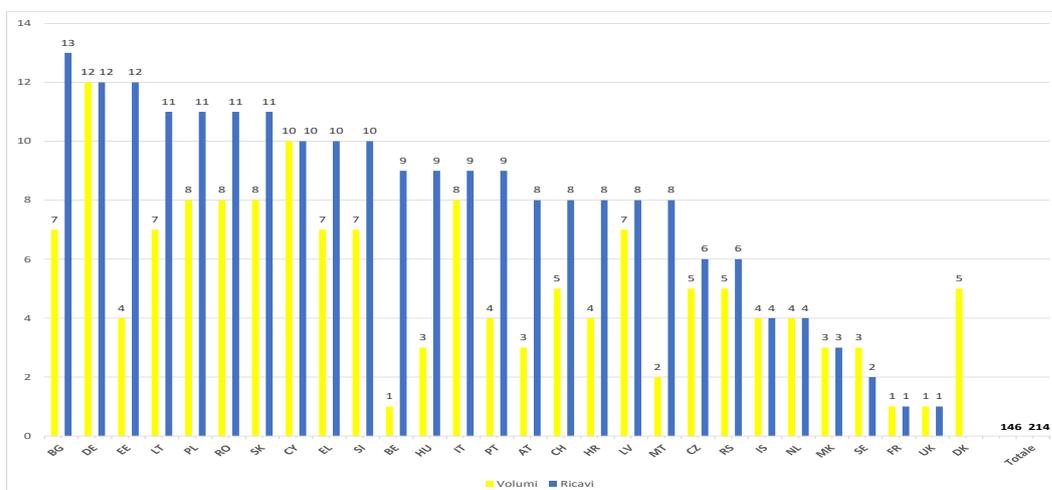
Figura 22. Numero di fornitori di servizi postali con una quota superiore all'1% dei ricavi del mercato postale, 2014-2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

Nel 2018 l'Italia a fronte di un elevato numero complessivo di operatori (3056), presenta solamente 9 fornitori con una quota di mercato in termini di ricavi superiore all'1% (le imprese si riducono a 8 se prendiamo in considerazione i volumi), lo stesso numero di Belgio, Ungheria e Portogallo. I Paesi che evidenziano un valore maggiore sono la Bulgaria (13), la Germania e l'Estonia (12), la Lituania, la Polonia, la Romania e la Slovacchia (11), Cipro, la Grecia e la Slovenia (10).

Figura 23. Numero di fornitori di servizi postali con una quota superiore all'1% dei volumi e dei ricavi del mercato postale, 2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati ERGP, *Report on core indicators*, 2019

1.3. Il mercato postale italiano nell'era della rivoluzione digitale: *e-substitution*, *e-commerce* e *digital divide*

Come già ricordato, negli ultimi anni il mercato italiano dei servizi postali, al pari di quanto avvenuto negli altri Paesi industrializzati, ha subito profonde trasformazioni i cui effetti hanno condotto ad una sensibile contrazione dei volumi e dei ricavi principalmente nel segmento della corrispondenza, non compensata, soprattutto in termini di volumi, dall'incremento che si è verificato nei servizi CEP dovuto sostanzialmente allo sviluppo dell'*e-commerce*.

Uno dei principali effetti di tale fenomeno è stato quello di modificare sensibilmente l'assetto del mercato postale. In passato, infatti, nel perimetro dei servizi al di fuori del servizio universale erano presenti operatori sostanzialmente specializzati nella fornitura di servizi postali tradizionali (corrispondenza). Lo sviluppo dell'*e-commerce* ha determinato un sensibile incremento dei volumi dei pacchi e per tale ragione molti operatori, attivi fino a quel momento solo nel segmento della corrispondenza, hanno iniziato a fornire anche il servizio della consegna dei pacchi (specialmente quelli di minore dimensione che per le loro caratteristiche possono essere facilmente processati) risultando, quindi, presenti in entrambi i comparti. Ciò ha avuto come conseguenza un aumento degli investimenti da parte dei fornitori di servizi postali: secondo l'AGCom¹⁰⁶ nel 2018 gli investimenti, pari a 522 milioni di euro, sono cresciuti del 18,9% rispetto al 2017.

Inoltre, si è ulteriormente ampliato il tradizionale scarto fatto registrare dal nostro Paese rispetto ad altre realtà nell'utilizzo dei servizi di corrispondenza. Alla ridotta attitudine della popolazione alla comunicazione scritta e al limitato utilizzo del *direct marketing* (servizio per l'invio da parte delle aziende e della PA di comunicazioni a contenuto pubblicitario, promozionale o informativo), si sono sommati, infatti, gli effetti della cosiddetta *e-substitution*, ossia la sostituzione della corrispondenza tradizionale in

¹⁰⁶ Fonte: AGCom, *Relazione Annuale* 2019.

favore di altre forme di comunicazione (*mail, social network*, PEC, fatturazione elettronica, eccetera).

Nonostante ciò si tratta comunque di un settore rilevante che nel 2018, con un fatturato di circa 7 miliardi di euro (in crescita del 5% circa rispetto all'anno precedente) e con 146.351 occupati (in calo dell'1,7% rispetto al 2017), rappresentava lo 0,4% del Pil italiano e lo 0,63% dell'occupazione complessiva¹⁰⁷.

A differenza degli altri paesi europei, il settore dei servizi postali italiano è caratterizzato dalla presenza di un numero molto elevato di imprese: 3.056 operatori (+5,2% rispetto al 2018) e 4.422 titoli abilitativi rilasciati dal MISE (50,7% autorizzazioni generali, 47,2% licenze e 2,2% autorizzazioni a effetto immediato), oltre 6 licenze individuali speciali assegnate nel corso del 2019 per la fornitura del servizio di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada¹⁰⁸.

Solamente il 2,1% dei titoli abilitativi è detenuto da SpA, mentre il 29,7% fa capo a srl ed il 42,8% ad imprese individuali. Si tratta dunque di un mercato estremamente frammentato, dove i soggetti di minori dimensioni operano prevalentemente a livello locale, si aggregano tra di loro al fine di una più ampia copertura territoriale e sono presenti solo in alcune fasi del processo.

Nel periodo 2016- 2018, il mercato dei servizi postali italiano ha fatto registrare una riduzione complessiva dei volumi del 6,4%, a fronte di un aumento dei ricavi di 11,5 punti percentuali.

L'aumento dei volumi e dei ricavi evidenziato dai servizi CEP (soprattutto quelli esterni al servizio universale, la cui crescita dei volumi, +47,9%, superiore a quella dei ricavi, +25,5%, sembrerebbe confermare l'esistenza di competizione tra gli operatori in questo segmento) compensa il netto calo dei servizi della corrispondenza, determinato

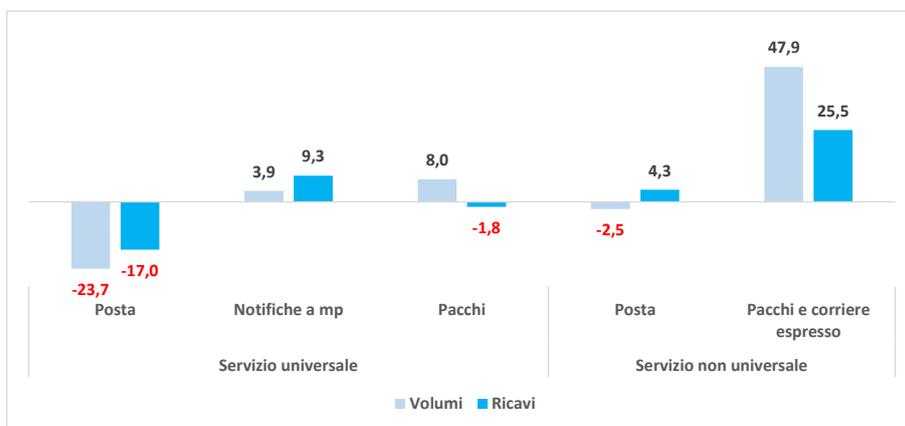
¹⁰⁷ Fonte: AGCom, *Relazione Annuale 2019*, dati espressi in *Full time equivalent*. E' opportuno evidenziare che la banca dati dell'Eurostat quantifica gli occupati nel settore dei servizi postali in Italia nel 2018 in 192.500 unità (cfr. [lfsa_egan22d] *Postal and courier activities*).

¹⁰⁸ Nel febbraio del 2018 l'AGCom (delibera n. 77/18/CONS), ha approvato il regolamento per il rilascio delle licenze per lo svolgimento del servizio di notifica a mezzo posta, fino ad allora affidato in esclusiva a Poste Italiane. Fonte: AGCom, *Relazione Annuale 2019*. I dati si riferiscono ad aprile del 2019.

quasi esclusivamente dalla componente servizio universale¹⁰⁹ (con l'esclusione del servizio di notifica a mezzo posta che viceversa aumenta).

La corrispondenza che non rientra nel servizio universale, invece, decresce in termini di volumi (-2,5%), ma aumenta in termini di ricavi (+4,3%). La causa di ciò è attribuibile probabilmente alla fornitura di nuovi servizi a valore aggiunto da parte degli operatori, come ad esempio la consegna a data e ora certa, maggiormente in grado di soddisfare le esigenze della clientela (Figura 24).

Figura 24. Variazione percentuale dei volumi e dei ricavi dei servizi postali, 2016-2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCom, *Relazione Annuale 2019*

Complessivamente nel 2018 i servizi che rientrano nel servizio universale hanno fatto registrare rispetto all'anno precedente un calo dei volumi dell'11% e dei ricavi del 4,7%. Il fatturato (oltre 1,6 miliardi di euro) deriva per il 74,1% (1,2 miliardi di euro circa) dalle lettere, per il 23,8% (392,6 milioni di euro) dai servizi di notifica a mezzo posta e per il 2,1% (35,5 milioni di euro) dai pacchi (Tabella 5).

I ricavi generati dai servizi postali al di fuori del servizio universale (corrispondenza e pacchi, compreso il servizio di corriere espresso) aumentano di 8,4

¹⁰⁹ I servizi postali che rientrano nel servizio universale sono: gli invii ordinari e prioritari (come definiti dalla delibera n. 396/15/CONS) fino a 2 kg e dei pacchi fino a 20 kg, gli invii raccomandati, gli invii assicurati, gli invii di posta massiva rientranti negli obblighi derivanti dalla normativa ed il servizio di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada (quest'ultimo affidato in esclusiva a Poste Italiane fino a tutto il 2018).

punti percentuali rispetto al 2017, un tasso di crescita quasi doppio rispetto a quello dei volumi (+4,5%). In particolare, mentre il segmento della corrispondenza presenta un tasso di crescita dei ricavi (+3,1%) superiore a quello dei volumi (+1,6%), il servizio pacchi mostra una situazione opposta (ricavi +9,6%, volumi +16,9%).

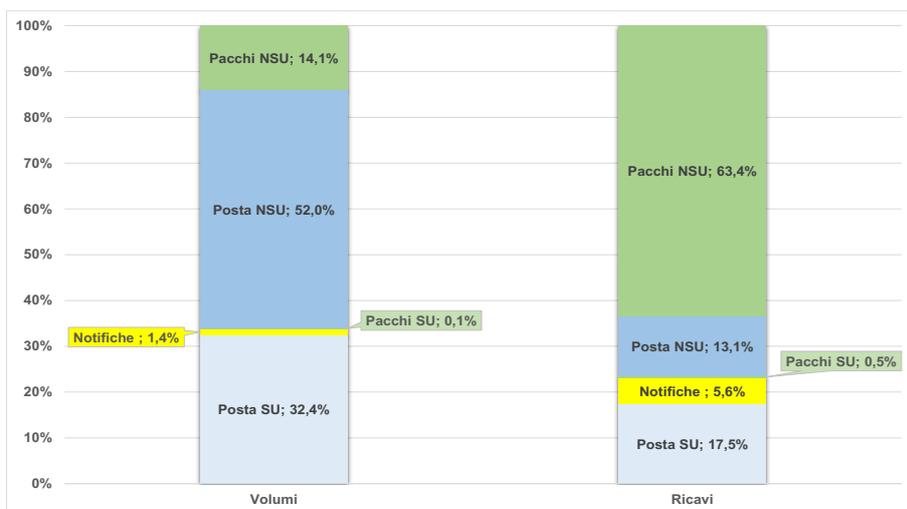
Tabella 5. Volumi e ricavi dei servizi postali, 2016-2018

		Volumi (milioni di pezzi)				Ricavi (milioni di Euro)			
		2016	2017	2018	Variazione % 2017-2018	2016	2017	2018	Variazione % 2017-2018
Servizio universale	Posta	1.592,90	1.370,00	1.214,70	-11,3%	1.475,90	1.285,50	1.224,90	-4,7%
	Notifiche	51,90	56,40	53,90	-4,4%	359,10	412,90	392,60	-4,9%
	Pacchi	2,10	2,20	2,30	4,5%	36,20	35,90	35,50	-1,1%
	Totale	1.646,90	1.428,60	1.270,80	-11,0%	1.871,20	1.734,30	1.653,00	-4,7%
Altri servizi	Posta	1.996,60	1.916,00	1.947,10	1,6%	878,90	888,90	916,30	3,1%
	Pacchi	356,90	451,40	527,90	16,9%	3.546,70	4.059,40	4.449,60	9,6%
	Totale	2.353,50	2.367,50	2.475,00	4,5%	4.425,60	4.948,30	5.365,90	8,4%
Totale servizi postali		4.000,40	3.796,10	3.745,80	-1,3%	6.296,80	6.682,60	7.018,90	5,0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCom, *Relazione Annuale 2019*

La Figura seguente evidenzia la ripartizione dei volumi e dei ricavi per tipologia di servizio. In proposito è interessante notare l'asimmetria esistente tra i volumi ed i ricavi dei segmenti corrispondenza e pacchi che non rientrano nel servizio universale: la prima, pur rappresentando il 52% del totale dei volumi complessivi trattati nel mercato, genera solamente il 13,1% del fatturato totale, mentre la seconda, a fronte del 14,1% dei volumi (che nel 2016 erano pari all'8,9%), costituisce il 63,4% dei ricavi del mercato, valore quest'ultimo in aumento rispetto agli anni precedenti (56,3% nel 2016 e 60,7% nel 2017).

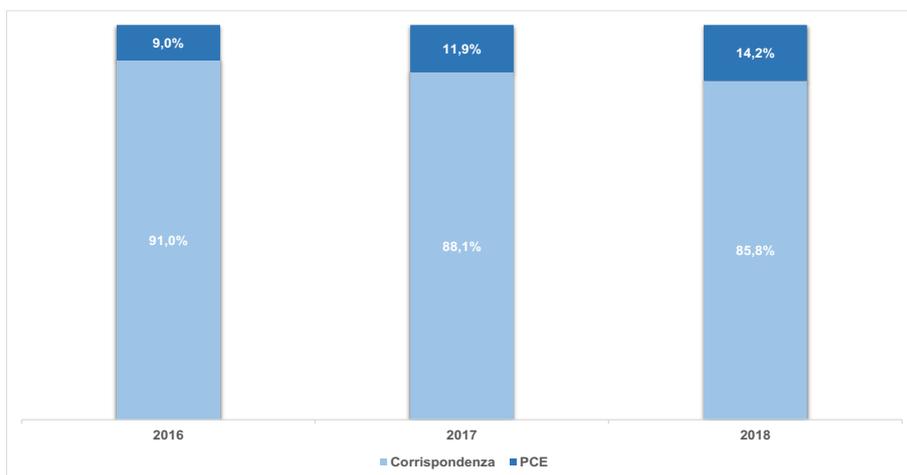
Figura 25. Ripartizione dei volumi e dei ricavi per tipologia di servizio, 2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCom, *Relazione Annuale 2019*

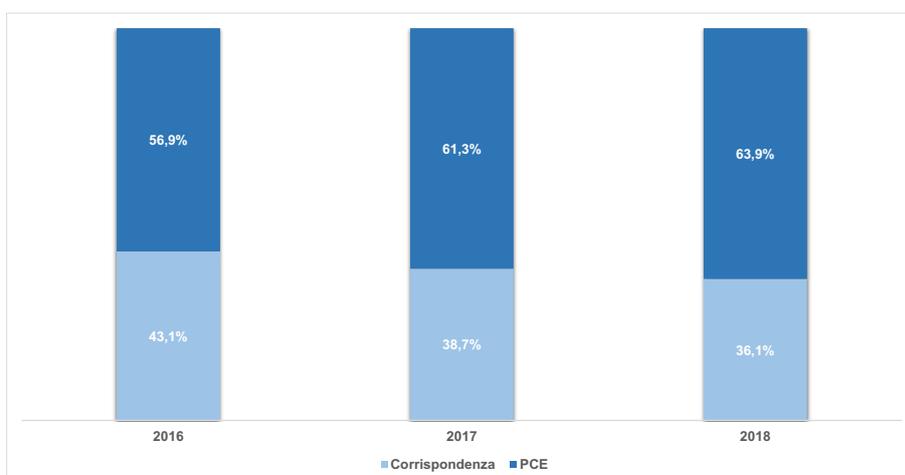
Con riferimento alla ripartizione dei volumi e dei ricavi tra i segmenti corrispondenza e CEP, nella Figure 26 e 27 si osserva come nel 2018 il primo dei due comparti, pur costituendo l'85,9% dei volumi di traffico (nel 2016 tale quota era pari al 91%), generi solo il 36,1% dei ricavi del mercato (nel 2016 il peso era del 43,1%).

Figura 26. Ripartizione dei volumi tra corrispondenza e CEP, 2016-2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCom, *Relazione Annuale 2019*

Figura 27. Ripartizione dei ricavi tra corrispondenza e CEP, 2016-2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCom, *Relazione Annuale 2019*

Nel segmento della corrispondenza non inclusa nel servizio universale (Tabella 6), nel 2018 la quota dei ricavi degli invii nazionali è stata pari al 93,5% (di cui il 92% derivante dagli invii multipli). Gli invii singoli rappresentano lo 0,9% dei volumi, ma contribuiscono per il 7,7% al fatturato degli invii nazionali.

Tabella 6. Volumi e ricavi della corrispondenza non inclusa nel SU, 2016-2018

	Volumi (milioni di pezzi)				Ricavi (milioni di Euro)			
	2016	2017	2018	Variazione % 2017-2018	2016	2017	2018	Variazione % 2017-2018
Posta nazionale	1.928,50	1.861,80	1.891,20	1,6%	833,60	845,70	857,10	1,3%
di cui invii singoli	54,70	23,50	16,10	-31,5%	79,50	74,50	65,70	-11,8%
di cui invii multipli	1.873,80	1.838,40	1.875,10	2,0%	754,10	771,30	791,40	2,6%
Posta transfrontaliera	68,10	54,20	55,90	3,1%	45,30	43,10	59,30	37,6%
Totale	1.996,60	1.916,00	1.947,10	1,6%	878,90	888,80	916,40	3,1%

Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCom, *Relazione Annuale 2019*

Dalla Tabella 7 è possibile osservare che nel 2018 circa l'85% dei volumi dei pacchi che non rientrano nel servizio universale è relativa ad invii nazionali, che rappresentano il 69,5% dei ricavi del segmento. Rispetto al 2017 i pacchi nazionali crescono sia in termini di volumi (+18,3%) che di ricavi (+14,4%). Gli invii transfrontalieri in uscita, con il 7,8% dei volumi complessivi, hanno generato circa il 23,8% dei ricavi totali.

Nel corso del periodo 2016-2018 il comparto dei pacchi nazionali è quello maggiormente (+52,8% dei volumi e +36,5% dei ricavi), seguito dal segmento dei pacchi transfrontalieri in entrata (+31,1% e +20,8% rispettivamente).

Tabella 7. Volumi e ricavi dei pacchi non inclusi nel SU, 2016-2018

	Volumi (milioni di pezzi)				Ricavi (milioni di Euro)			
	2016	2017	2018	Variazione % 2017-2018	2016	2017	2018	Variazione % 2017-2018
Pacchi nazionali	292,40	377,80	446,80	18,3%	2.265,00	2.703,20	3.092,81	14,4%
Pacchi transfrontalieri	64,50	73,60	81,10	10,2%	1.281,80	1.356,20	1.356,80	0,0%
di cui in entrata	30,20	35,60	39,60	11,2%	246,70	275,70	298,00	8,1%
di cui in uscita	34,30	38,00	41,40	8,9%	1.035,00	1.080,50	1.058,80	-2,0%
Totale	356,90	451,40	527,90	16,9%	3.546,80	4.059,40	4.449,61	9,6%

Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCom, *Relazione Annuale 2019*

Recentemente l'AGCom¹¹⁰ ha pubblicato alcuni dati sulle dinamiche settoriali aggiornati al 2019 per i tre principali segmenti: servizio universale¹¹¹, servizi postali non rientranti nel perimetro del servizio universale ("Servizi postali - no SU") e servizi di corriere espresso¹¹². Vediamoli brevemente.

Durante il periodo 2016-2019 (si veda la Figura 28) si assiste ad una crescita del mercato di 7,4 punti percentuali (il fatturato complessivo passa, infatti, da 6,3 a 6,8 miliardi di euro); tale risultato è determinato dalla combinazione dei due opposti andamenti in termini di ricavi fatti registrare dai servizi di corriere espresso (+20,6%) e dal totale dei servizi postali (-9,4%). Il segno negativo di quest'ultimo segmento è dovuto alla riduzione che si è verificata nell'ambito del servizio universale (-17,8%, a fronte di un aumento dell'8% dei rimanenti servizi postali).

Ben diversa è la situazione in termini di volumi (Figura 29), che nel periodo considerato si riducono complessivamente di 13,8 punti percentuali; ciò conferma che il mercato dei servizi postali continua ad essere caratterizzato da un trend negativo dei

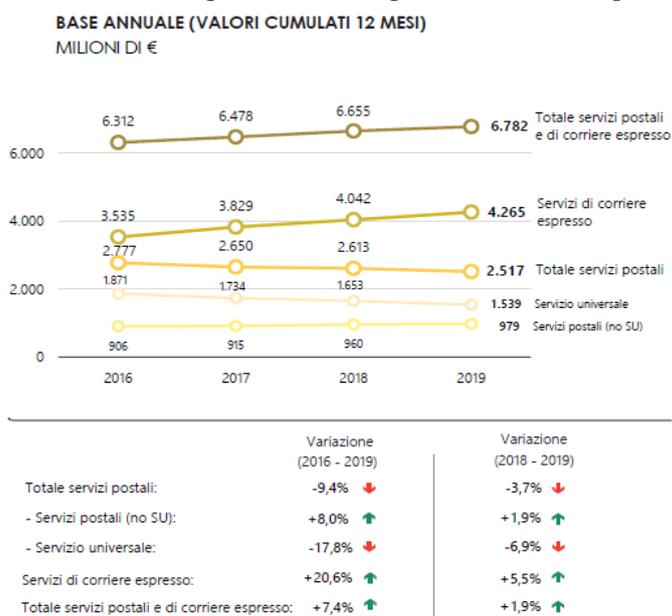
¹¹⁰ AGCom, *Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020*.

¹¹¹ Il servizio universale comprende la distribuzione della corrispondenza fino a 2 kg, dei pacchi fino a 20 kg, delle raccomandate e assicurate nonché della cosiddetta "posta massiva" (comunicazioni bancarie, bollette, eccetera).

¹¹² I dati relativi al segmento dei servizi di corriere espresso non includono quelli dell'operatore Amazon.

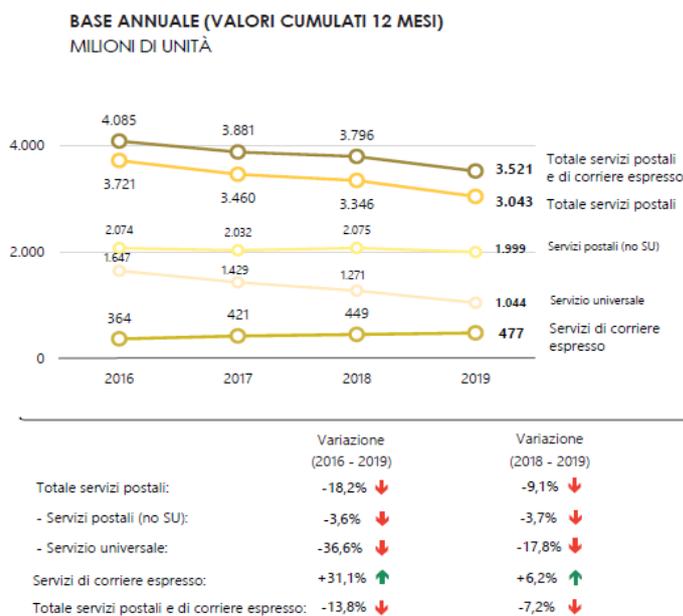
volumi la cui crescita nei servizi di corriere espresso (+31,1%) non compensa la forte riduzione verificatasi soprattutto nell'ambito del servizio universale (-36,6%).

Figura 28. Servizi postali e corriere espresso: trend storico dei ricavi, 2016-2019



Fonte: AGCom, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020

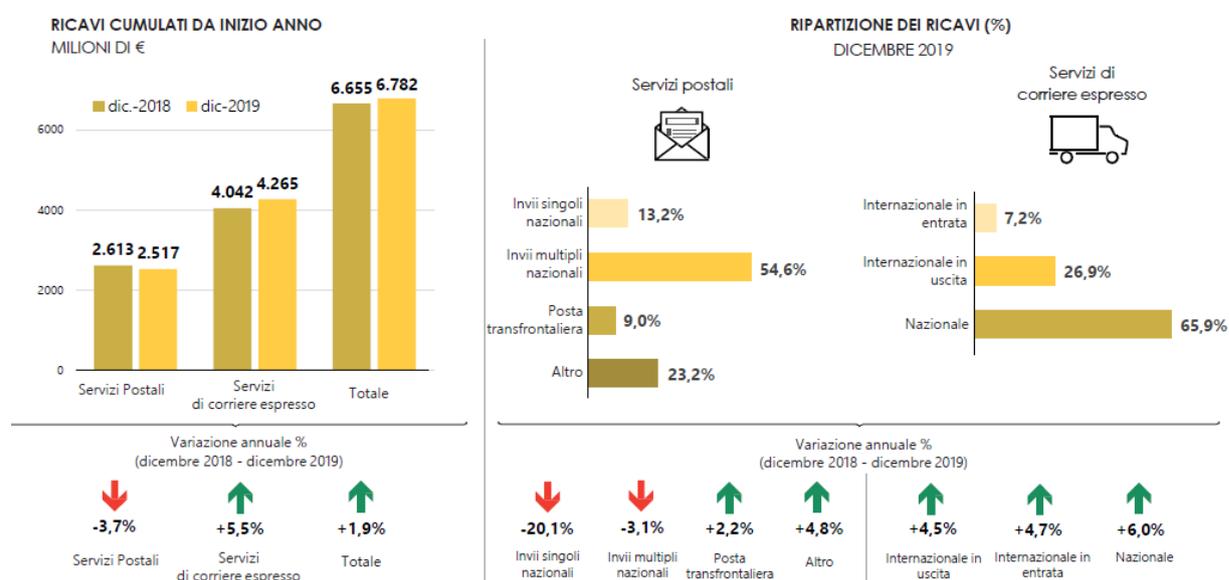
Figura 29. Servizi postali e corriere espresso: trend storico dei volumi, 2016-2019



Fonte: AGCom, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020

Nella Figura 30 si osserva come nel 2019 il fatturato realizzato nell'ambito del servizio corriere espresso rappresentasse il 62,9% del totale, 2,2 punti in più rispetto all'anno precedente. Riguardo alla sua ripartizione, il 65,9% è stato realizzato nel mercato nazionale, il 26,9% in quello internazionale in uscita e il rimanente 7,2% in quello internazionale in entrata. I ricavi dei servizi postali derivano per il 54,6% dagli invii multipli nazionali, per il 13,2% dai singoli nazionali e per il 9% dalla posta transfrontaliera.

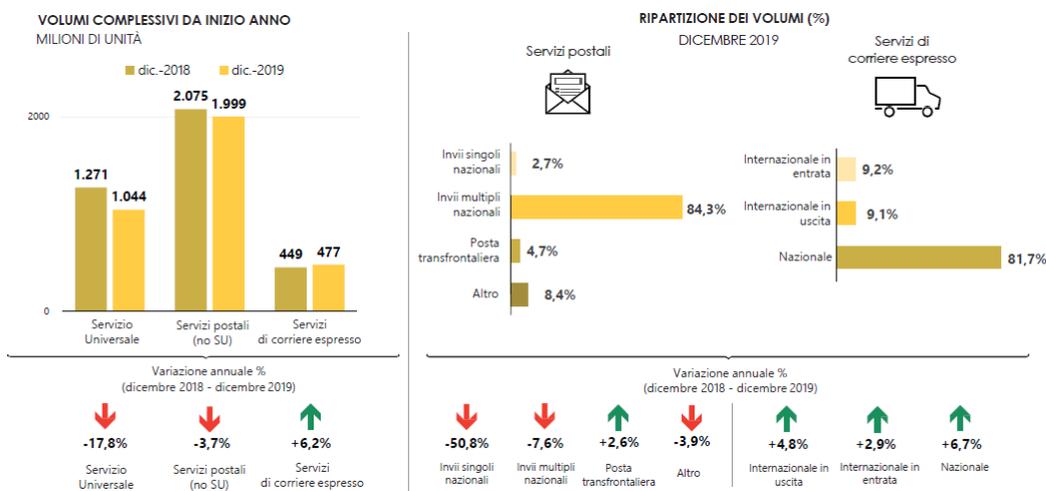
Figura 30. Servizi postali e corriere espresso: variazione e ripartizione dei ricavi, 2018-2019



Fonte: AGCom, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020

Passando a considerare i volumi dei servizi di corriere espresso (Figura 31), nel 2019 l'81,7% di essi deriva dal mercato nazionale; mentre per quanto concerne i servizi postali l'84,3% dei volumi trattati riguarda gli invii multipli nazionali.

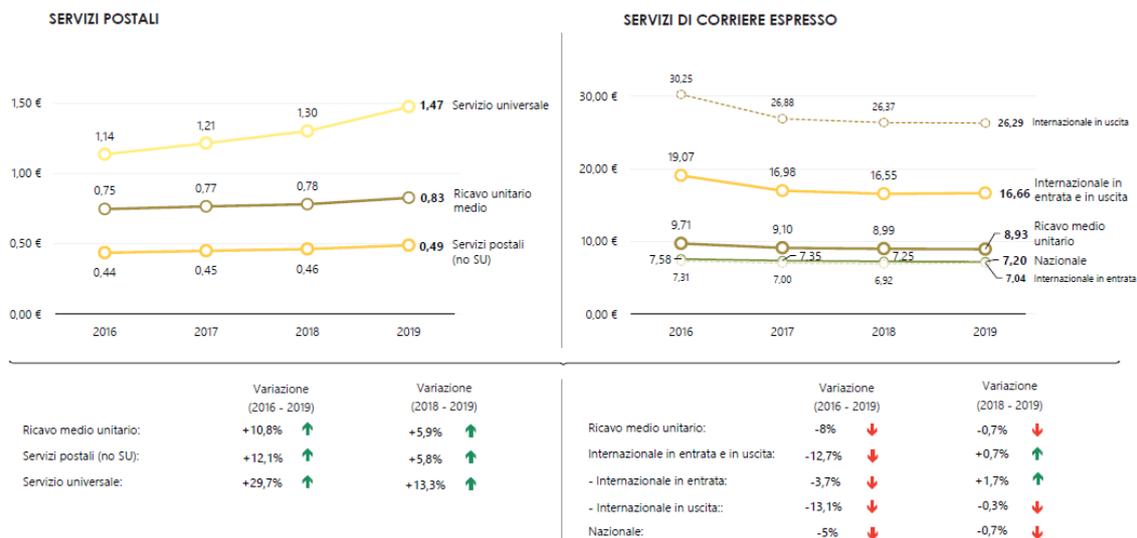
Figura 31. Servizi postali e corriere espresso: variazione e ripartizione dei volumi, 2018-2019



Fonte: AGCom, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020

La Figura 32 evidenzia l'andamento dei ricavi unitari dei servizi postali e corriere espresso nel periodo 2016-2019.

Figura 32. Servizi postali e corriere espresso: trend storico dei ricavi unitari*



Fonte: AGCom, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020

Cerchiamo ora di vedere più da vicino il “contesto digitale” italiano con cui il mercato postale deve confrontarsi.

Il World Economic Forum stima il valore della trasformazione digitale a livello globale superiore ai 100.000 miliardi di dollari nel periodo 2016-2025; secondo IDC (*International Data Corporation*) nel solo 2020 si investiranno oltre 2000 miliardi di dollari, mentre nel 2017 gli investimenti sono stati stimati in 1.200 miliardi di dollari.

L'Italia evidenzia un ritardo in materia di digitalizzazione dovuto alla carenza di infrastrutture (*digital divide* tecnologico), alla scarsa propensione all'innovazione da parte delle imprese e della PA, alla scarsa attenzione verso l'innovazione dei *policy maker* e agli insufficienti investimenti nel sistema dell'istruzione e della formazione (fenomeno quest'ultimo all'origine del *digital divide* culturale).

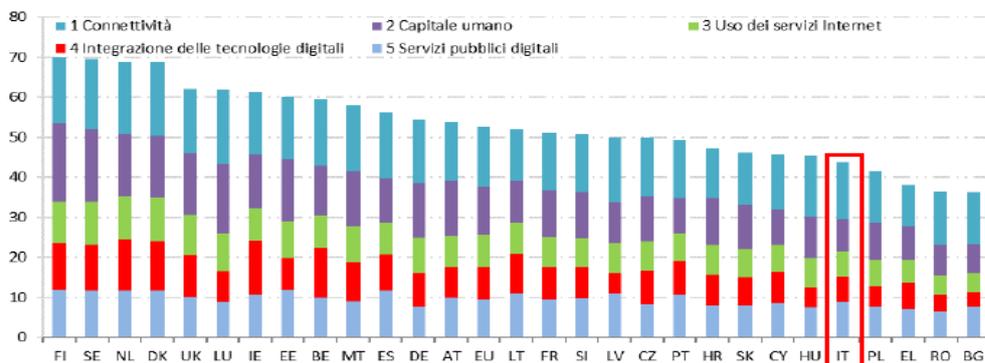
A tal proposito sembra opportuno richiamare i dati tratti dalla relazione nazionale DESI (*Digital Economy and Society Index*) della Commissione Europea per il 2019, che rileva i progressi compiuti dagli Stati membri in termini di digitalizzazione.

L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società della Commissione europea per il 2019 colloca l'Italia al 24° posto fra i 28 Stati membri dell'UE, prima di Polonia, Grecia, Bulgaria e Romania (Figura 33).

Il nostro Paese, nonostante si collochi ancora al di sotto della media europea, è in buona posizione in materia di connettività e di servizi pubblici digitali (Tabella 8). La copertura e la diffusione della banda larga veloce sono in aumento, come è a buon punto l'assegnazione dello spettro 5G, mentre sono ancora molto lenti i progressi nella connettività superveloce. Buona risulta anche la disponibilità di servizi pubblici online e degli open data.

Tuttavia tre persone su dieci non utilizzano ancora Internet abitualmente e più della metà della popolazione non possiede competenze digitali di base. Ciò si riflette in un minore utilizzo dei servizi online da parte degli individui e in una ridotta attività di vendita online da parte delle PMI italiane rispetto a quelle europee.

Figura 33. Indice di digitalizzazione dell'economia e della società. Punteggio Desi 2019



Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

In termini di connettività l'Italia si piazza al 19° posto fra gli Stati membri dell'UE: particolarmente rilevante risulta il ritardo nella diffusione della banda larga fissa (ventiquattresima posizione fra i paesi UE), nella copertura e nella diffusione della banda larga ultraveloce (con valori pari rispettivamente al 24% e al 9% a fronte di una media UE del 60% e del 20%) e nella diffusione della banda larga veloce (23° posto).

Tabella 8. Connettività

	Italia		DESI 2019		UE
	DESI 2017	DESI 2018	valore	posizione in classifica	DESI 2019
1a1 Copertura della banda larga fissa	99 %	99 %	>99,5 %	9	97 %
% delle famiglie	2016	2017	2018		2018
1a2 Diffusione della banda larga fissa	55 %	57 %	60 %	24	77 %
% delle famiglie	2016	2017	2018		2018
1b1 Copertura 4G	86 %	91 %	97 %	13	94 %
% delle famiglie (media degli operatori)	2016	2017	2018		2018
1b2 Diffusione della banda larga mobile	85	86	89	17	96
Numero di abbonamenti ogni 100 persone	2016	2017	2018		2018
1b3 Preparazione al 5G	NA	NA	60 %	2	14 %
Spettro assegnato come percentuale (%) dello spettro totale 5G armonizzato			2018		2018
1c1 Copertura della banda larga veloce (NGA)	72 %	87 %	90 %	10	83 %
% delle famiglie	2016	2017	2018		2018
1c2 Diffusione della banda larga veloce	7 %	12 %	24 %	23	41 %
% delle famiglie	2016	2017	2018		2018
1d1 Copertura della banda larga ultraveloce	NA	22 %	24 %	27	60 %
% delle famiglie		2017	2018		2018
1d2 Diffusione della banda larga ultraveloce	1 %	5 %	9 %	24	20 %
% delle famiglie	2016	2017	2018		2017
1e1 Indice dei prezzi dei servizi a banda larga	90	88	91	6	87
Punteggio (da 0 a 100)	2016	2017	2018		2017

Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

Sul fronte del capitale umano (Tabella 9) il nostro Paese occupa solamente la ventiseiesima posizione davanti a Romania e Bulgaria, e dietro la Grecia.

La percentuale di laureati nel settore ICT è la più bassa dell'UE: l'1% a fronte di un dato medio pari al 3,5%.

Il livello delle competenze digitali di base e avanzate nel nostro Paese è al di sotto della media dell'UE. Solamente il 44 % degli italiani di età compresa tra i 16 ed i 74 anni possiede competenze digitali di base (57 % nell'UE), mentre la percentuale di individui in possesso di competenze digitali avanzate è inferiore di 12 punti a quella dell'UE (19% contro 31%).

L'incidenza degli specialisti ICT sulla forza lavoro (2,6%) è inferiore a quella che si registra nell'UE (3,7%) e tra gli occupati di sesso femminile solamente l'1% è specializzato in ICT¹¹³.

Per quanto riguarda le competenze digitali, ad esempio il Piano nazionale per la scuola digitale, avviato nel 2015, ha prodotto modesti risultati: solo il 20% dei docenti ha partecipato a corsi formativi in materia di alfabetizzazione digitale. L'Italia non ha una strategia complessiva per le competenze digitali; ciò significa che i gruppi esposti all'esclusione sociale, quali gli anziani e i disoccupati, corrono anche il rischio dell'ampliamento del *digital divide*.

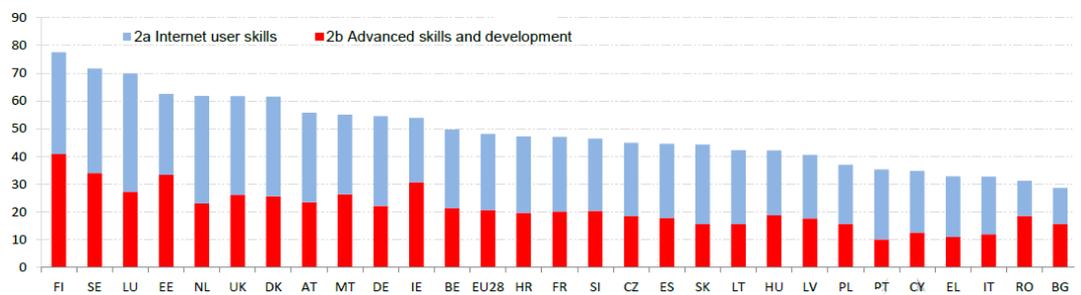
¹¹³ E' opportuno ricordare che nel 2017, il 43% della popolazione dell'UE evidenziava un insufficiente livello di competenze digitali, mentre il 17% non ne aveva affatto. Circa il 10% della forza lavoro dell'UE, inoltre, non ha competenze digitali, mentre il 35% non possiede le competenze digitali di base richieste nella maggior parte dei lavori. Nonostante gli elevati livelli di disoccupazione in Europa, nel 2018 il 53% delle imprese che ha reclutato o tentato di reclutare specialisti nell'ICT, ha riscontrato difficoltà nel reperire personale con competenze adeguate. Tale dato era il 41% nel 2017. Fonte: Commissione Europea, *DESI (Digital Economy and Society Index), Human Capital Digital Inclusion and Skills*, 2019.

Tabella 9. Capitale umano

	Italia		DESI 2019		UE
	DESI 2017	DESI 2018	DESI 2019	posizione in classifica	DESI 2019
	valore	valore	valore		valore
2a1 In possesso perlomeno di competenze digitali di base	44 %	NA	NA		57 %
% di individui	2016	2017	2017		2017
2a2 In possesso di competenze digitali superiori a quelle di base	19 %	NA	NA		31 %
% di individui	2016	2017	2017		2017
2a3 In possesso perlomeno di competenze di base in materia di software	48 %	NA	NA		60 %
% di individui	2016	2017	2017		2017
2b1 Specialisti TIC	2,5 %	2,6 %	2,6 %	22	3,7 %
% di occupazione totale	2015	2016	2017		2017
2b2 Specialisti TIC di sesso femminile	0,8 %	0,9 %	1,0 %	20	1,4 %
% di occupazione femminile	2015	2016	2017		2017
2b3 Laureati nel settore TIC	0,9 %	NA	1,0 %	28	3,5 %
% di laureati	2014	2015	2016		2015

Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

Figura 34. Capitale umano (% di individui per livello di competenze)



Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

Riguardo l'utilizzo dei servizi Internet (Tabella 10), l'Italia si colloca al 25° posto. Il 19% degli individui, quasi il doppio della media UE, non ha mai utilizzato Internet. Servizi online dedicati agli acquisti, ai servizi bancari, alla consultazione di notizie e alla vendita evidenziano percentuali di utilizzo nettamente inferiori alla media UE: il differenziale negativo è pari rispettivamente a -22, -18, -16 e -12 punti.

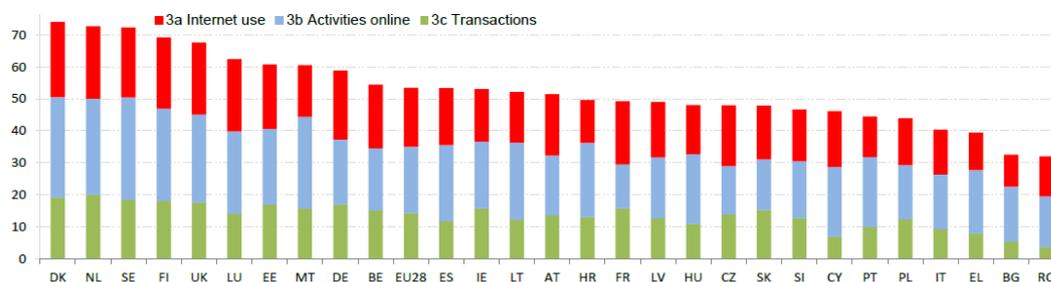
Tabella 10. Utilizzo dei servizi Internet

	Italia				UE
	DESI 2017	DESI 2018	DESI 2019	posizione in classifica	DESI 2019
	valore	valore	valore		valore
3A1 Individui che non hanno mai usato Internet	25 %	22 %	19 %	23	11 %
% di individui	2016	2017	2018		2018
3a2 Utenti Internet	67 %	69 %	72 %	24	83 %
% di individui	2016	2017	2018		2018
3b1 Notizie	60 %	56 %	56 %	28	72 %
% di utenti internet	2016	2016	2017		2017
3b2 Musica, video e giochi	79 %	79 %	79 %	19	81 %
% di utenti internet	2016	2016	2018		2018
3b3 Video on demand	15 %	15 %	23 %	15	31 %
% di utenti internet	2016	2017	2018		2018
3b4 Videochiamate	34 %	39 %	47 %	20	49 %
% di utenti internet	2016	2017	2018		2018
3b5 Social Network	60 %	61 %	63 %	24	65 %
% di utenti internet	2016	2017	2018		2018
3b6 Social Network professionali	12 %	12 %	12 %	17	15 %
% di utenti internet	2015	2017	2017		2017
3b7 Frequentazione di corsi online	7 %	8 %	8 %	11	9 %
% di utenti internet	2016	2017	2017		2017
3b8 Attività di consultazione e voto online	9 %	9 %	9 %	15	10 %
% di utenti internet	2015	2017	2017		2017
3c1 Servizi bancari	42 %	43 %	46 %	24	64 %
% di utenti internet	2016	2017	2018		2018
3c2 Shopping	41 %	44 %	47 %	25	69 %
% di utenti internet	2016	2017	2018		2018
3c3 Vendita online	9 %	11 %	11 %	23	23 %
% di utenti internet	2016	2017	2018		2018

Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

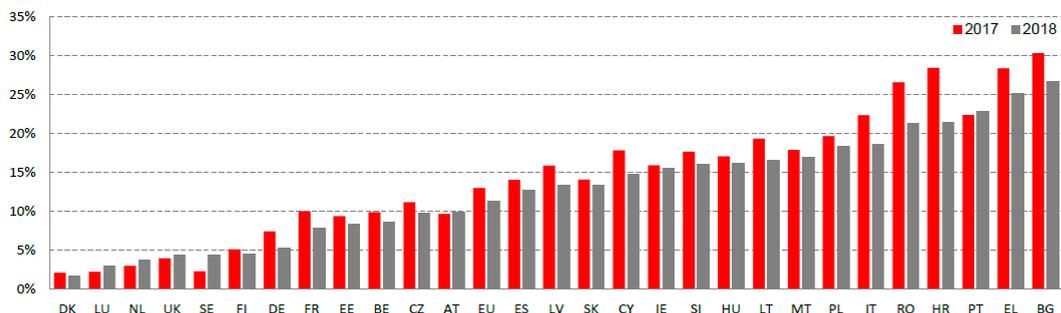
La Figura 35 evidenzia la situazione relativa all'utilizzo dei servizi internet nei Paesi dell'UE, mentre la Figura 36 mostra l'incidenza in ciascuno Stato membro degli individui che non hanno mai utilizzato internet.

Figura 35. Utilizzo di servizi internet nell'UE. Punteggio DESI 2019



Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

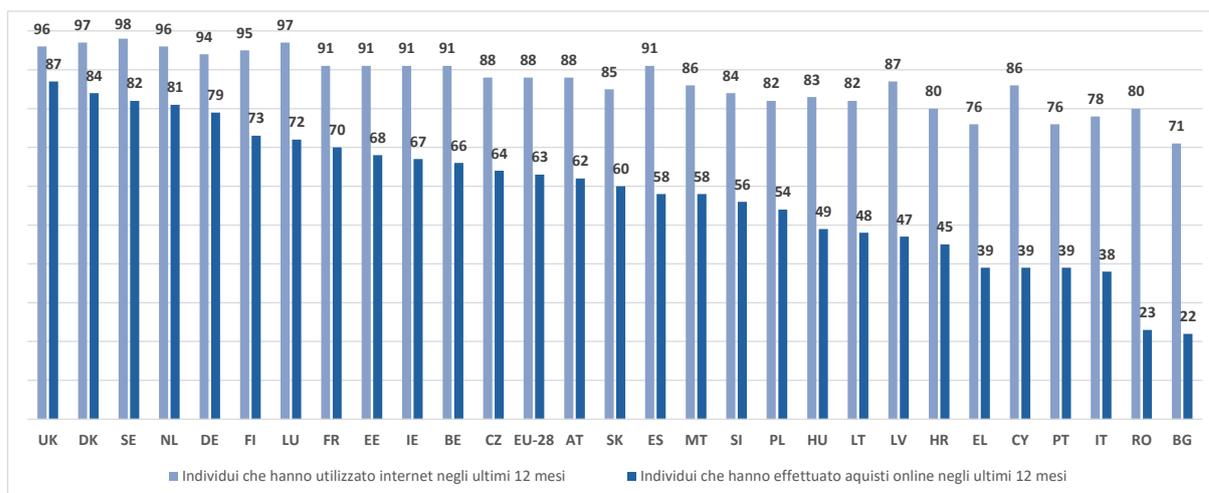
Figura 36. Individui che non hanno mai utilizzato internet, 2017-2018 (%)



Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

Secondo i dati Eurostat nel 2019 in Italia la percentuale di individui che hanno effettuato acquisti *online* negli ultimi 12 mesi¹¹⁴ era pari a 38 punti percentuali, solamente Bulgaria (23%) e Romania (22%) hanno evidenziato un dato inferiore, a fronte di un dato medio dell'UE del 63%.

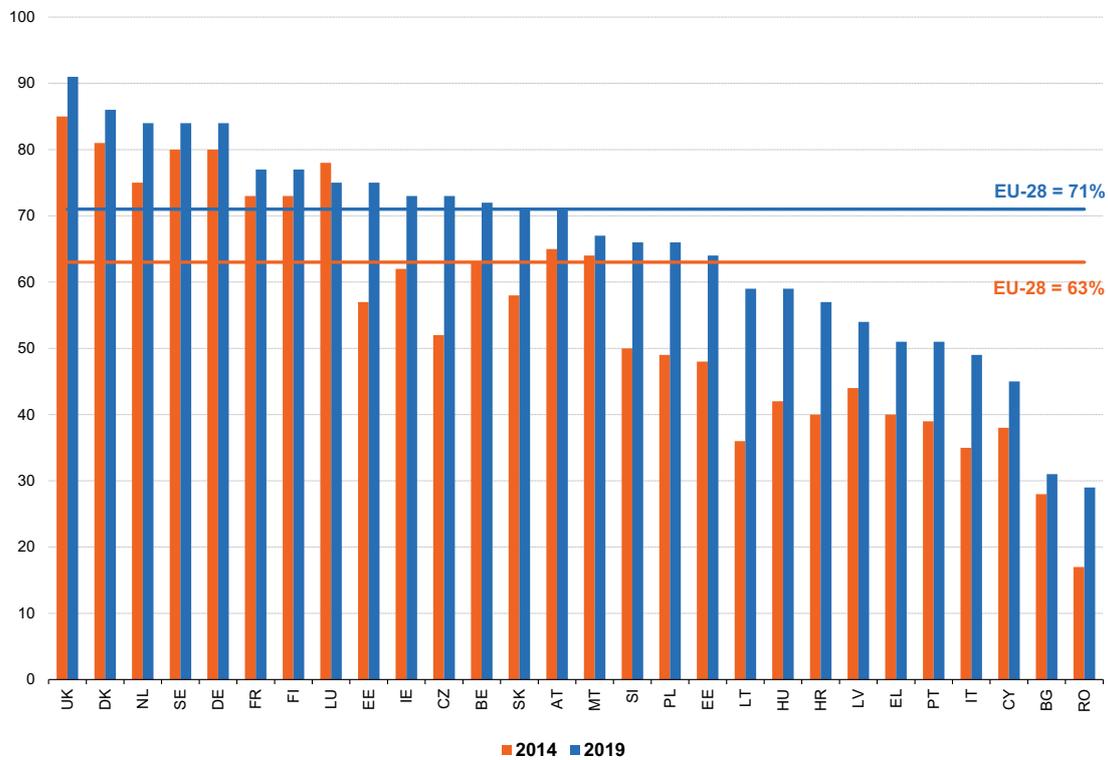
Figura 37. Utilizzo di internet ed acquisti *online*, 2019 (% di individui)



Fonte: Eurostat (“isoc_ci_ifp_iu” e “isoc_ec_ibuy”)

¹¹⁴ Possiamo assumere tale indicatore come *proxy* della domanda di *e-commerce*.

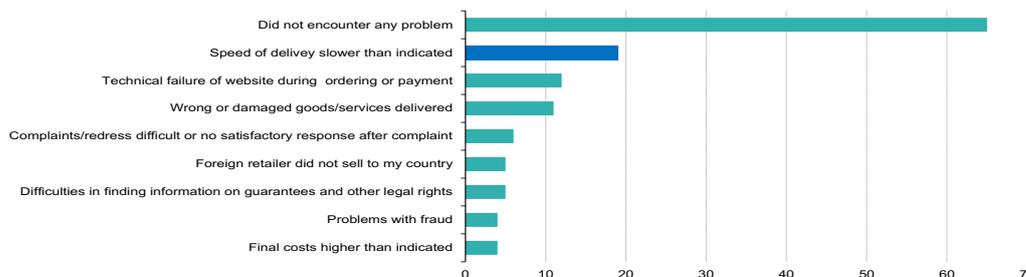
Figura 38. Utenti internet che hanno acquistato o ordinato beni o servizi per utilizzo personale nei 12 mesi precedenti, 2014 e 2019 (% di utenti internet)



Fonte: Eurostat (“isoc_ec_ibuy”)

E’ interessante rilevare che la prima problematica raccontata tra gli individui che hanno effettuato acquisti *online* (Figura 39) riguarda la velocità di consegna del prodotto, giudicata meno rapida rispetto a quanto dichiarato. Ovviamente ciò non coinvolge necessariamente gli operatori postali, ma in ogni caso evidenzia come i tempi di consegna rappresentino un’importante variabile in termini di soddisfazione del cliente.

Figura 39. Problemi riscontrati acquistando tramite internet, EU-28, 2019
(% di utenti internet che hanno acquistato beni o servizi per utilizzo personale nei 12 mesi precedenti)



Fonte: Eurostat (“isoc_ec_iprb”)

Con riferimento all'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese (che prende in considerazione indicatori relativi alla digitalizzazione del *business* e all'*e-commerce*), l'Italia occupa il 23° posto. Le aziende Italiane non riescono ancora a sfruttare le opportunità offerte dall'*e-commerce*. Solamente il 10% delle PMI svolge attività di vendita *online* (dato notevolmente inferiore a quello medio UE che è pari al 17%), solo il 6% delle PMI effettua vendite transnazionali e solo l'8% del loro fatturato proviene dall'*e-commerce*. Le imprese raggiungono il miglior risultato (tredicesima posizione) nella condivisione delle informazioni per via elettronica; il 37 % delle imprese condivide internamente informazioni per via elettronica, valore questo al di sopra della media UE pari al 34 %.

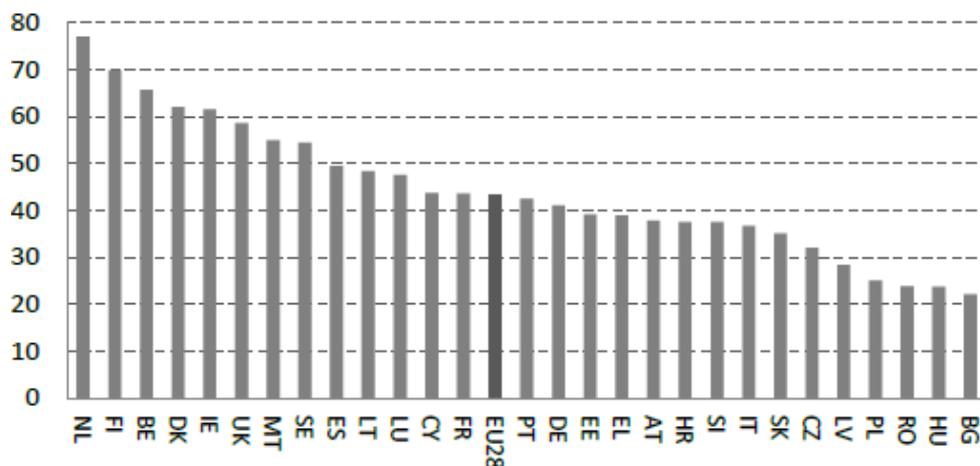
Tabella 11. Integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese

	DESI 2017	Italia	DESI 2019		UE
	valore	valore	valore	posizione in classifica	DESI 2019
4a1 Scambio di informazioni elettroniche	36 %	37 %	37 %	13	34 %
% di imprese	2015	2017	2017		2017
4a2 Social media	16 %	17 %	17 %	16	21 %
% di imprese	2016	2017	2017		2017
4a3 Big data	9 %	9 %	7 %	24	12 %
% di imprese	2016	2016	2018		2018
4a4 Cloud	12 %	NA	15 %	18	18 %
% di imprese	2016	2017	2018		2018
4b1 Attività di vendita online da parte delle PMI	7 %	8 %	10 %	26	17 %
% PMI	2016	2017	2018		2018
4b2 Fatturato e-commerce	6 %	6 %	8 %	19	10 %
% fatturato PMI	2016	2017	2018		2018
4b3 Vendite online transnazionali	5 %	6 %	6 %	22	8 %
% PMI	2015	2017	2017		2017

Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

Nelle Figure 40 e 41 sono riportati gli indici che sintetizzano gli indicatori sull'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese della tabella precedente. In particolare, il *Business digitisation index* è costruito sulla base dei primi quattro indici (scambio di informazioni elettroniche, *social media*, *big data* e *cloud*), mentre l'*e-commerce index* tiene conto delle attività di vendita *online* da parte delle PMI, del fatturato *e-commerce* e delle vendite *online* transnazionali.

Figura 40. Business digitisation index



Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

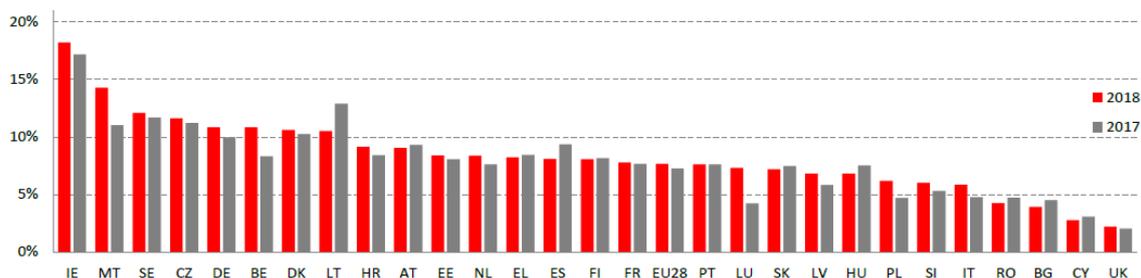
Figura 41. E-commerce index



Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

La Figura 42 mostra la situazione relativa alla percentuale di imprese con una quota di fatturato realizzato dalle vendite sul web superiore all'1% del fatturato totale e con una quota di vendite B2C superiore al 10% delle loro vendite sul web.

Figura 42. Imprese che sfruttano le opportunità B2C delle vendite sul web, 2017-2018



Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

Sul fronte dei servizi pubblici digitali l'Italia si colloca al 18° posto in classifica. Il punto critico riguarda soprattutto il basso livello di interazione online tra le autorità pubbliche e l'utenza: solamente il 37% degli utenti di Internet utilizza la modalità *online* per l'invio di moduli (27° posizione tra gli Stati membri dell'UE). Mentre per quanto riguarda gli open data e i servizi di sanità digitale l'Italia occupa rispettivamente la quarta e l'ottava posizione.

Tabella 12. Servizi pubblici digitali

	Italia		UE	
	DESI 2017	DESI 2018	DESI 2019	DESI 2019
	valore	valore	valore	posizione in classifica
5a1 Utenti eGovernment	NA	30 %	37 %	27
% di utenti Internet tenuti a presentare moduli	2016	2017	2018	2018
5a2 Moduli precompilati	33	33	48	19
Punteggio (da 0 a 100)	2016	2017	2018	2018
5a3 Livello di completezza dei servizi online	84	89	91	12
Punteggio (da 0 a 100)	2016	2017	2018	2018
5a4 Servizi digitali pubblici per le aziende	81	81	85	17
Punteggio (da 0 a 100) - iniziative nazionali e transnazionali comprese	2016	2017	2018	2018
5a5 Open data	NA	NA	80 %	4
% del punteggio massimo			2018	2018
5b1 Servizi di sanità digitale	NA	24 %	24 %	8
% di individui		2017	2017	2017
5b2 Scambio di dati medici	NA	NA	30 %	13
% di medici di base			2018	2018
5b3 Ricette digitali	NA	NA	32 %	20
% di medici di base			2018	2018

Fonte: Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), 2019

In un tale contesto risulta dunque prioritario l'ulteriore sviluppo da parte del *policy maker* di adeguate politiche di supporto all'innovazione che, data la particolare struttura

sociale ed economica del nostro Paese, presti particolare attenzione alle fasce di popolazione maggiormente esposte al rischio di esclusione digitale, alle PMI ed al settore del terziario avanzato e di mercato. Affinché il digitale rappresenti una leva di crescita per il nostro Paese risulta necessaria l'adozione di adeguate misure orientate alla diffusione capillare delle infrastrutture di rete, alla formazione e allo sviluppo delle competenze.

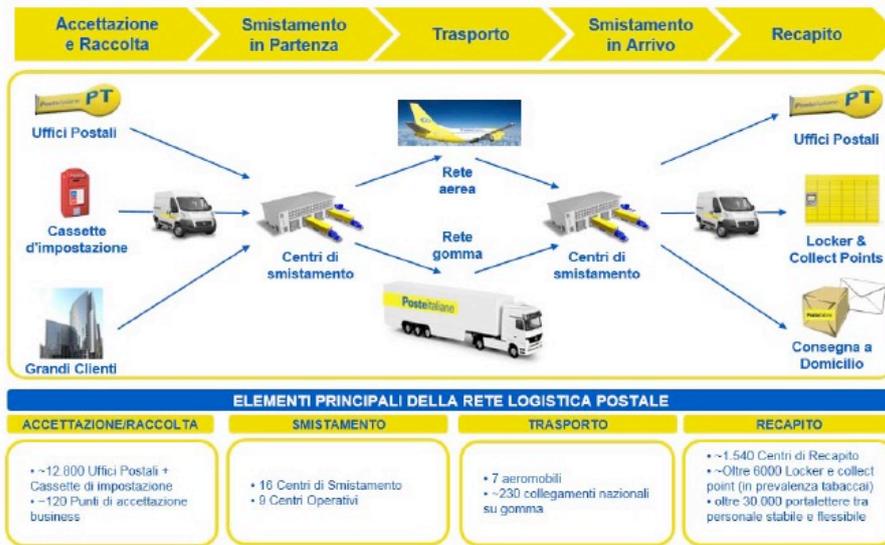
1.4 Un confronto tra Poste Italiane e gli altri *incumbent* europei

Poste Italiane è il fornitore del servizio universale postale in Italia e, grazie ad una rete di 12.809 uffici postali, rappresenta un *unicum* nel panorama nazionale in quanto a presenza capillare sul territorio. Il Gruppo (che opera anche nei settori dei servizi finanziari, assicurativi e pagamenti, mobile e digitale) nel 2019 ha fatturato oltre 11 miliardi di euro (+1,6% rispetto al 2018) ed occupa 134.000 persone, di cui 31.000 portalettere¹¹⁵.

I servizi postali sono forniti attraverso due reti logistiche integrate: quella della corrispondenza (Figura 43 e Tabella 13), in grado di gestire anche i pacchi di piccole dimensioni che vengono recapitati dai portalettere, e quella dei pacchi (Figura 44) che gestisce i pacchi e i prodotti di corriere espresso di maggiori dimensioni che vengono consegnati attraverso la società controllata SDA *Express Courier* (il corriere espresso del Gruppo).

¹¹⁵ Poste Italiane, *Relazione finanziaria annuale 2019, 2020*.

Figura 43. La rete logistica della corrispondenza di Poste Italiane



Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria annuale 2019

Tabella 13. Principali driver quantitativi della rete della corrispondenza

	31 dicembre 2019		31 dicembre 2018	
	Unità	Risorse	Unità	Risorse
Macro Aree Logistiche ⁽¹⁾	6	958	6	982
Centri di Smistamento	16	6.467	16	6.990
Centri Operativi	9	827	8	860
Centri di Recapito ⁽²⁾	1.543	35.457	1.793	35.729
Totale	1.574	43.710	1.823	44.561

Tutti i dati relativi all'organico si riferiscono al personale stabile e sono espressi in full time equivalent.

⁽¹⁾ Tali aree, pur coincidendo geograficamente con le Macro Aree Mercato Privati a partire dal 2018, mantengono organizzazioni separate dal punto di vista dei processi e delle competenze.

⁽²⁾ Le risorse dedicate al Recapito includono 26.673 risorse con mansione portalettere e capo squadra recapito (26.716 al 31 dicembre 2018).

Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria annuale 2019

Figura 44. La rete logistica CEP di Poste Italiane



Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria annuale 2019

Nel febbraio del 2018, attraverso il Piano strategico “*Deliver 2022*”, Poste Italiane ha riorganizzato la divisione Corrispondenza, Pacchi e Distribuzione in funzione dello sviluppo dell’*e-commerce* stabilendo i seguenti obiettivi:

- obiettivi finanziari 2022:
 - 3,5 miliardi di euro di ricavi della divisione (3,6 miliardi nel 2017), con un aumento nel comparto Pacchi e un’attenuazione del calo nel comparto Corrispondenza;
 - 1,2 miliardi di euro, di ricavi del comparto Pacchi (+0,5 miliardi rispetto al 2017), con una crescita sostenuta dallo sviluppo del segmento *e-commerce* (*B2C*);
 - 68.000 euro di ricavi per addetto (circa 60.000 euro nel 2017);
- obiettivi operativi 2022
 - implementazione del nuovo modello operativo di recapito;
 - oltre 100 milioni di pacchi recapitati da portalettere (35 milioni nel 2017);
 - 40% della quota di mercato *B2C* (30% nel 2017).

Al fine di incrementare la quota di mercato nel segmento pacchi, è stato varato un innovativo modello operativo di recapito (“*Joint Delivery Model*”), che prevede consegne pomeridiane e nel fine settimana. Altri fondamentali tasselli per la realizzazione del piano sono rappresentati dalle partnership siglate nel giugno del 2018 con Amazon e, nel 2019, con aziende innovative nei settori della logistica (Sennder) e della consegna dell’ultimo miglio (Milkman), nonché dall’accordo quadro di collaborazione con la Federazione Italiana Tabaccai al fine di abilitare le tabaccherie all’accettazione della corrispondenza e dei pacchi.

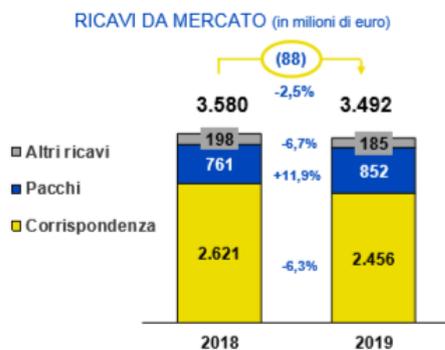
Nelle Figure seguenti si riportano i principali risultati del biennio 2018-2019 della divisione Corrispondenza, Pacchi e Distribuzione tratti dalla Relazione finanziaria annuale 2019 di Poste Italiane.

Andamento economico della SBU Corrispondenza, Pacchi e Distribuzione

CORRISPONDENZA, PACCHI E DISTRIBUZIONE	2019	2018	VARIAZIONI	
<i>(dati in milioni di euro)</i>				
Ricavi da mercato	3.492	3.580	(88)	-2,5%
Ricavi da altri settori	4.723	4.630	93	+2,0%
Ricavi totali	8.215	8.210	5	+0,1%
Ricavi totali adjusted	7.950	7.903	+47	+0,6%
Costi	8.491	8.574	(83)	-1,0%
Costi vs altri settori	72	67	5	+6,7%
Costi totali	8.562	8.641	(79)	-0,9%
Costi totali adjusted	8.222	8.000	+223	+2,8%
EBIT	(347)	(430)	83	+19,3%
EBIT adjusted	(272)	(96)	(176)	-182,9%
EBIT Margin %	-4,2%	-5,2%		
RISULTATO NETTO	(306)	(372)	66	+17,7%

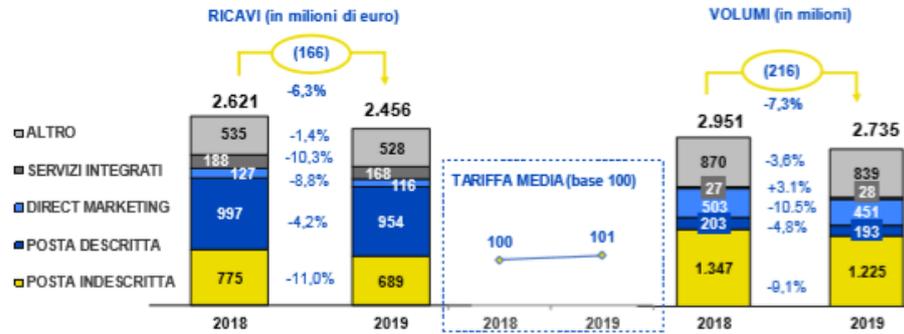
Principali KPI	2019	2018	VARIAZIONI	
Corrispondenza e pacchi				
Ricavi/FTE (in migliaia di euro)	64	62	2	3,4%
Pacchi portalettabili (volumi in milioni)	51,6	44,5	7,0	15,8%
Joint Delivery Model: avanzamento progetto	100%	50%		
Numero Centri di Recapito	1.543	1.793	(250)	-13,9%
Nuova Rete Punto Poste (numero di Lockers e punti di ritiro alternativi)	6.288	417	5.871	1407,0%
Distribuzione				
Numero Uffici Postali	12.809	12.812	(3)	(0,0)
Numero di clienti (in milioni)	35,0	34,9	0,1	0,4%
Sale dedicate alla consulenza	6.725	6.509	216	3,3%
Rete ATM Postamat	7.727	7.282	445	6,1%

Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria annuale 2019



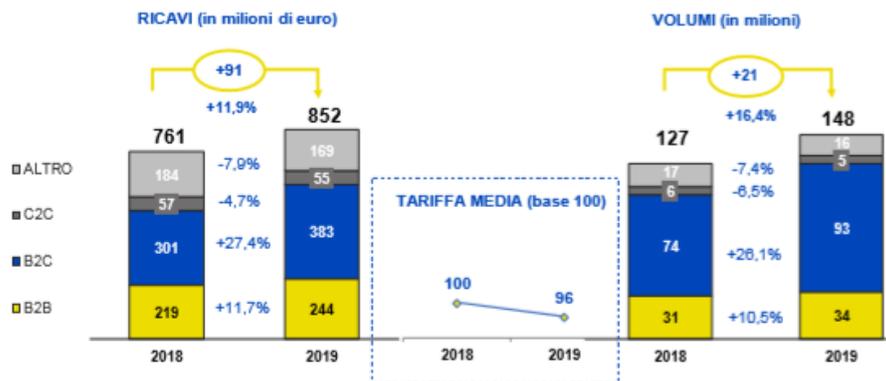
Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria annuale 2019

Corrispondenza



Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria annuale 2019

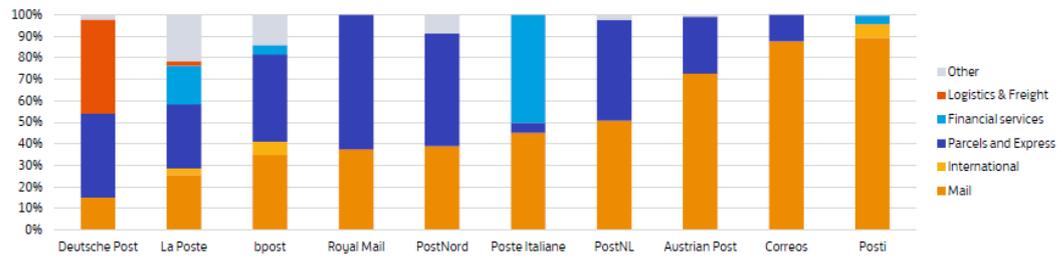
Pacchi



Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria annuale 2019

Riguardo alla ripartizione per area di *business* dei ricavi complessivi dei fornitori europei del servizio universale postale nel 2018 (Figura 45). Tutti gli operatori considerati evidenziano una quota di fatturato derivante dalla fornitura dei servizi postali superiore a quella di Poste Italiane.

Figura 45. Ripartizione dei ricavi complessivi, 2018



Note: Only positive revenue is shown. The percentage reported is the sum of the positive revenues of each of the segments.
 Note: Posti does not report Mail, Parcel, and Logistics revenues separately. Therefore, the sum of these three is reported as Mail.
 Note: PostNord does not report Parcel and Logistics revenues separately. Therefore, the sum of these two is reported as Parcels.

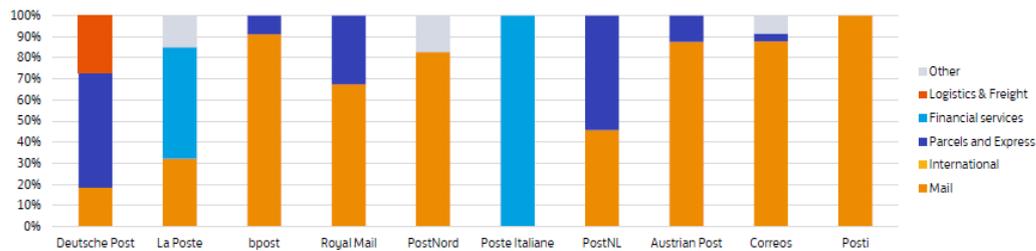
Note: The following negative percentages are constructed by calculating the negative revenue as part of the sum of the positive revenues:

- Deutsche Post reports a negative revenue for Consolidation of -4.3%.
- La Poste reports negative revenue for Eliminations of -19.6%.
- PostNL reports negative revenue for Other of -15.6%.
- Poste Italiane reports a negative revenue for Adjustments and Elimination of -35.4%.
- Austrian Post reports a negative revenue for Consolidation of -6.0%.
- Posti reports negative revenue for Eliminations of -0.6%.

Fonte: PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview*

La ripartizione dell'EBIT (Figura 46) risente della ripartizione del fatturato; è comunque interessante notare come specialmente alcune realtà, pur in presenza di rilevanti quote di fatturato del servizio pacchi, potenzialmente maggiormente remunerativo, non riescano comunque ad ottenere dei margini di profittabilità dai servizi postali, è il caso soprattutto di PostNord e La Poste

Figura 46. Ripartizione dell'EBIT complessivo. Anno 2018



Note: For each PPO, except Correos, the positive EBIT is shown. The percentage reported is the sum of the positive EBIT of each of the segments.
 Note: Correos reports negative EBIT in each of the segments. Therefore, the negative EBIT is shown. The percentage reported is the sum of the negative EBIT of each of the segments.
 Note: The Parcels and Express EBIT of bpost includes the International segment.
 Note: Parcel and Mail EBIT were not always reported separately. In these instances the sum of the two has been reported as Mail. This holds for Poste Italiane, La Poste, Deutsche Post, Royal Mail, PostNord, Posti, and Correos. In addition, the Mail EBIT of Posti includes Logistics as well.

Note: The following negative percentages are constructed by calculating the negative EBIT as part of the sum of the positive EBIT:

- Deutsche Post reports a negative EBIT for Corporate of -11.6%.
- La Poste reports a negative EBIT for La Poste Network (-9.9%), Shared Services (-14.0%), and Unallocated (-40.6%) of in total -64.5%.
- PostNord reports a negative EBIT for PostNord Denmark of -38.5%.
- PostNL reports a negative EBIT for Other of -15.5%.
- bpost reported a negative EBIT for Corporate of -2.5%.
- Poste Italiane reports a negative EBIT for Mail of -22.3%.
- Austrian Post reports a negative EBIT for Corporate of -36.3%.
- Posti reports a negative EBIT for Itella Russia (-2.3%), Opus Capita (-63.4%), and Other (-12.5%) of in total -89.2%.
- Correos reports a negative EBIT in all of their segments.

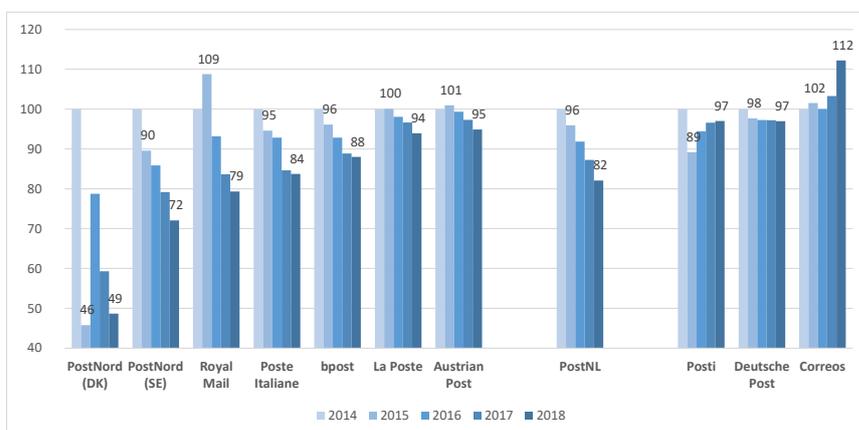
Fonte: PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview*

La Poste (606 milioni di euro), Poste Italiane (323 milioni di euro¹¹⁶), bpost (271,4 milioni di euro), PostNord (DK) (145,5 milioni di euro)¹¹⁷ e Correos (120 milioni di euro) sono le società che nel 2018 hanno ricevuto contributi pubblici per la fornitura del servizio universale postale e/o di altri SIEG. Vedremo meglio più avanti come, negli ultimi anni, alcuni operatori postali europei abbiano beneficiato di aiuti di Stato in diverse forme.

Guardando all'andamento dei ricavi della corrispondenza nel periodo 2014-2018 (Figura 47) troviamo conferma della loro generale decrescita con tassi superiori ai 12 punti percentuali per PostNord (DK), PostNord (SE), Royal Mail, Poste Italiane e bpost.

PostNL, il cui dato si riferisce alla sola corrispondenza nazionale, subisce una riduzione del 18%. Per tre società – Posti, Deutsche Post e Correos - nei ricavi sono compresi anche quelli derivanti dai pacchi nazionali: tra queste solamente la spagnola Correos vede aumentare il fatturato (+12%), risentendo probabilmente della sostenuta dinamica dei prezzi dei servizi postali nel Paese (Figura 48).

Figura 47. Andamento dei ricavi della corrispondenza, 2014-2018 (2014=100)

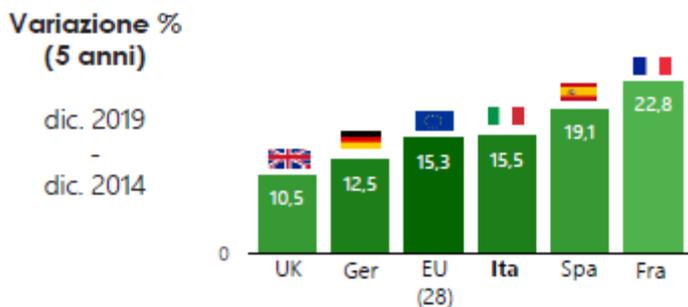


Fonte: nostre elaborazioni su dati PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview* e Poste Italiane, *Relazioni finanziarie*, anni vari

¹¹⁶ Comprensivi, oltre che del contributo per l'onere di servizio universale, anche dei corrispettivi per agevolazioni tariffarie.

¹¹⁷ Danimarca e Svezia, inoltre, sono entrati nel capitale del gruppo PostNord con 63 milioni di euro.

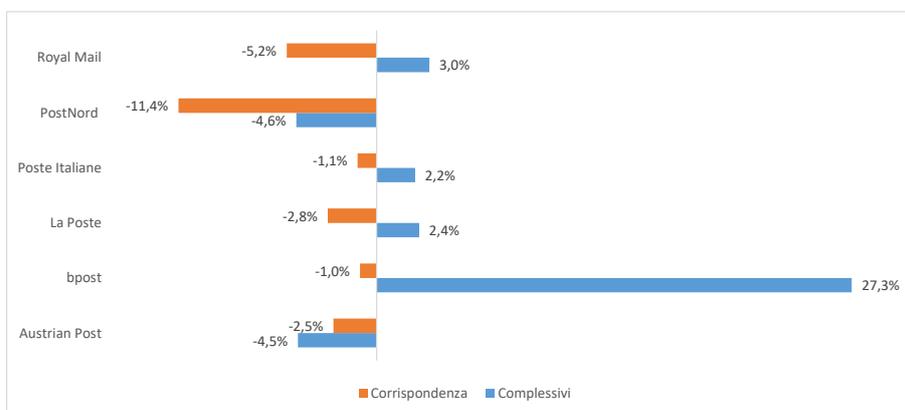
Figura 48. Dinamica dei prezzi dei servizi postali, 2014-2019



Fonte: AGCom, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020

Nel 2018, 5 dei 6 gruppi societari considerati, con l'eccezione di Austrian Post e di PostNord¹¹⁸, fanno registrare un incremento dei ricavi societari complessivi e una diminuzione del fatturato realizzato nel segmento della corrispondenza rispetto al 2017 (Figura 49). Gli *incumbent* belga ed italiano riescono a contenere il calo (-1 e -1,1 punti percentuali rispettivamente).

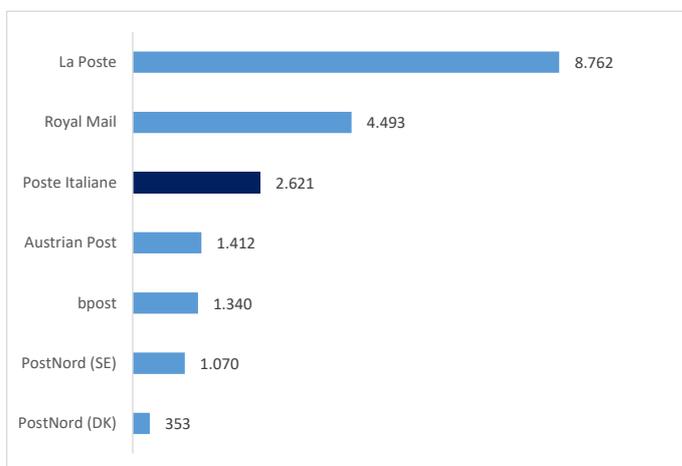
Figura 49. Variazione dei ricavi totali delle società e del segmento corrispondenza, 2017-2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview* e Poste Italiane, *Relazione finanziaria*, 2018

¹¹⁸ PostNord (DK) e PostNord (DK) fanno parte dello stesso gruppo societario.

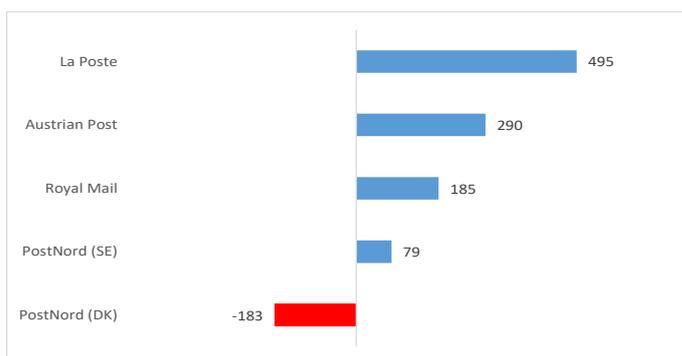
Figura 50. Ricavi della corrispondenza, 2018 (milioni di euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati PostNL e Poste Italiane

Sempre nello stesso anno l'EBIT del segmento corrispondenza (Figura 51) è positivo per La Poste, Austrian Post, Royal Mail e PostNord (SE), negativo per PostNord (DK). Mentre per le altre società, di cui non si dispone del dato puntuale, possiamo comunque evidenziare che Correos, Deutsche Post e Posti hanno un EBIT riferito alla corrispondenza ed ai pacchi nazionali positivo, così come PostNL (EBIT della corrispondenza nazionale), mentre Poste Italiane fa registrare un EBIT riferito a tutti i servizi postali negativo.

Figura 51. EBIT segmento corrispondenza, 2018 (milioni di euro)

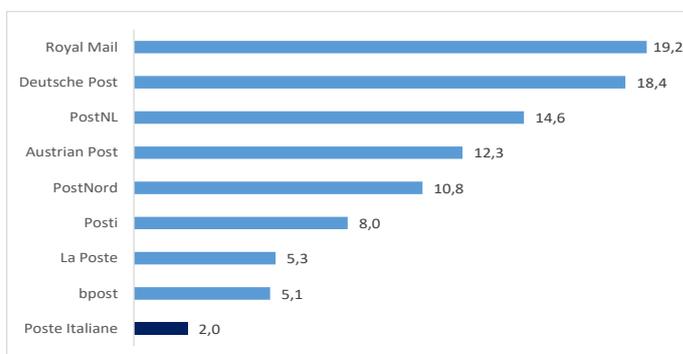


Fonte: nostre elaborazioni su dati PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview*

Posti, La Poste, bpost e Poste Italiane sono le società con il minor numero di pacchi pro-capite trattati nel 2018, la sola Royal Mail mostra un valore che è di poco inferiore alla somma delle suddette società. bpost e Poste Italiane rientrano comunque tra

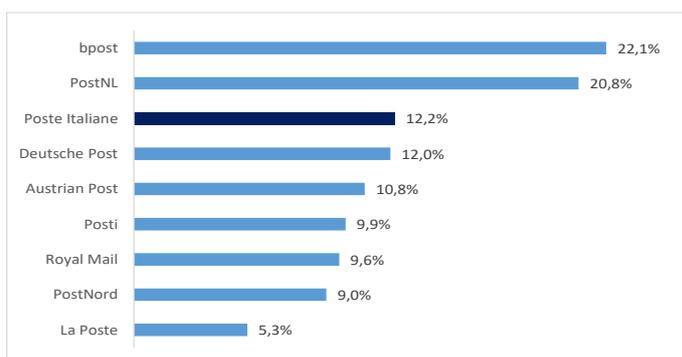
le società che hanno maggiormente incrementato nel 2018 il volume dei pacchi trattati (Figura 52).

Figura 52. Pacchi pro capite, 2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview*

Figura 53. Pacchi pro capite. Variazione 2017-2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati PostNL, *European Postal Markets 2020 an overview*

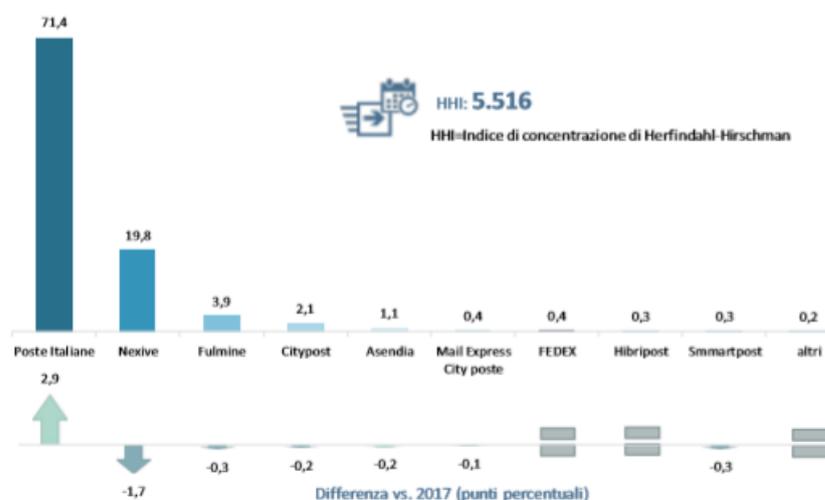
1.5 Alcune evidenze sui maggiori fornitori di servizi postali operanti in Italia

La Figura 54 mostra le quote di mercato in termini di fatturato relative ai servizi di corrispondenza non inclusi nel perimetro del servizio universale e che quindi sono forniti in regime di libera concorrenza dagli operatori di servizi postali. Poste Italiane detiene una quota di mercato di 71,4 punti percentuali, in crescita di 2,9 punti rispetto al 2017; il secondo operatore del comparto, la società Nexive, arretra al 19,8% del fatturato totale cedendo 1,7 punti rispetto all'anno precedente. Dei rimanenti operatori considerati

nell'analisi dell'AGCom, 5 società fanno registrare una riduzione delle rispettive quote di mercato inferiore a 0,3 punti.

L'indice HHI, che misura il grado di concentrazione del mercato, nel 2018 ha raggiunto un livello pari a 5.516, in netta crescita rispetto al 2017.

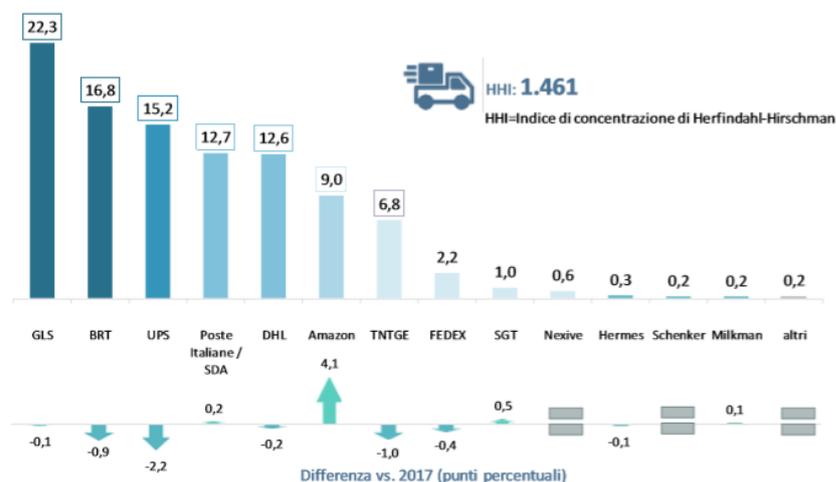
Figura54. Quote di mercato nei servizi di corrispondenza non inclusi nel perimetro del servizio universale, 2018 (%)



Fonte: AGCom, *Relazione Annuale 2019*

Nel comparto pacchi e corriere espresso, invece, l'indice HHI è pari a 1.461 evidenziando una più decisa dinamica competitiva rispetto a quanto osservato nei servizi di corrispondenza (Figura 55). Nel 2018 GLS si conferma l'impresa *leader* del settore con una quota pari al 22,3% dei ricavi totali, seguita dal gruppo BRT (16,8%) e UPS (15,2%). Poste Italiane è il quarto operatore con il 12,7% del fatturato complessivo. Tutte le società mantengono sostanzialmente stabili le proprie quote di mercato rispetto all'anno precedente, le cui variazioni sono comunque contenute entro il mezzo punto; UPS, TNT e BRT, invece, evidenziano una riduzione pari rispettivamente a -2,2, -1 e 0,9 punti. Particolarmente rilevante, infine, è l'aumento fatto registrare da Amazon che con il 9% del mercato vede aumentare la propria quota di 4,1 punti rispetto al 2017.

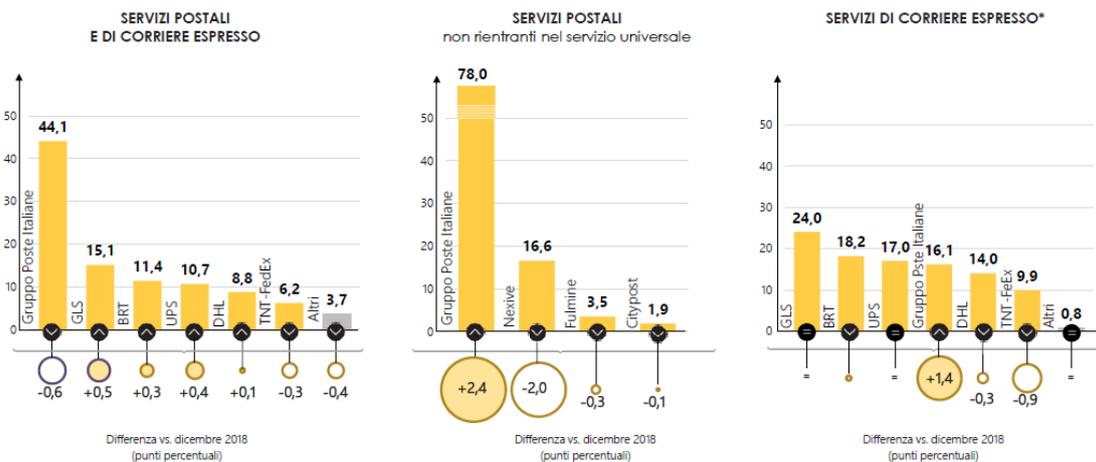
Figura 55. Quote di mercato nel servizio pacchi e corriere espresso non inclusi nel perimetro del servizio universale, 2018 (%)



Fonte: AGCom, *Relazione Annuale 2019*

L'AGCom ha recentemente diffuso dei dati aggiornati al 2019 sul quadro concorrenziale del settore, dati però che non includono i servizi di corriere espresso operati da Amazon, e quindi non sono omogenei rispetto a quelli appena considerati e tratti dalla Relazione 2019 dell'AGCom. La Figura 56 offre un'istantanea (che non comprende Amazon) sulle quote di mercato in termini di ricavi del totale dei servizi che non rientrano nel perimetro del servizio universale. Poste Italiane detiene il 44,1% del mercato complessivo, seguita da GLS (15,1%), BRT (11,4%), UPS (10,7%), DHL (8,8%) e TNT-Fedex (6,2%)

Figura 56. Servizi postali e corriere espresso: il quadro concorrenziale italiano, 2019



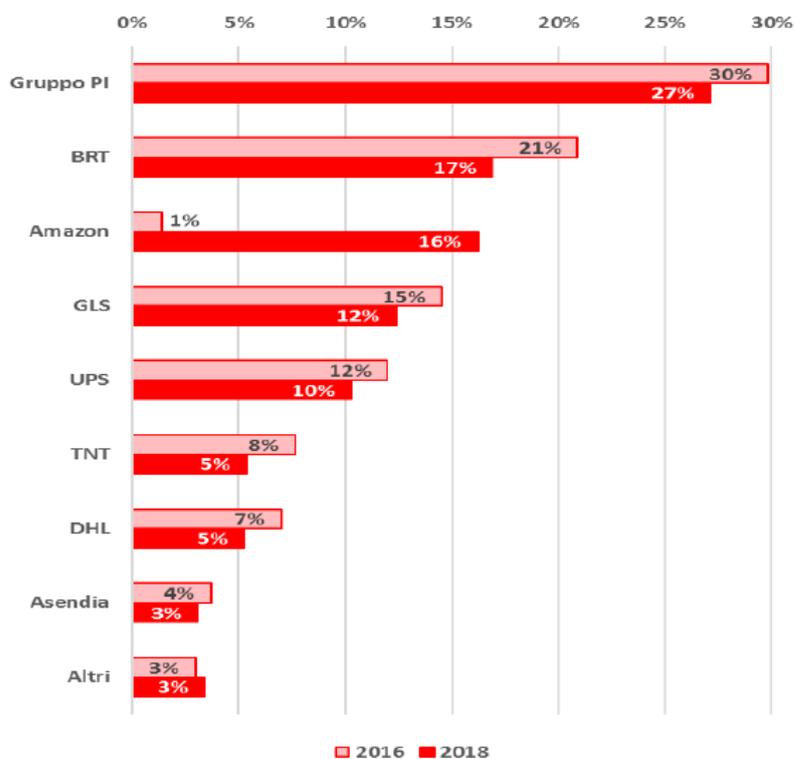
Fonte: AGCom, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 1/2020

Come abbiamo visto, Amazon è l’operatore che nel periodo 2016-2018 ha aumentato maggiormente la propria quota di mercato nel comparto delle consegne dei pacchi.

Dopo il suo esordio in Italia nel novembre del 2010 come piattaforma di *e-commerce*, nel 2016 Amazon è entrata nel mercato della consegna dei pacchi attraverso la costituzione di Amazon Logistics, *business unit* di Amazon Italia Transport S.r.l. (AIT), società nata nel luglio del 2016 ed operativa dal dicembre successivo nell’organizzazione e coordinamento di operatori locali per le consegne dei pacchi, agendo come corriere espresso (con proprio logo e autonomia organizzativa) in concorrenza con gli altri operatori postali.

Nel periodo 2016-2018 (Figura 57), la quota di Amazon nella consegna di pacchi è passata in termini di volumi dall’1% al 16% facendone il terzo operatore in questo mercato, mentre le quote di tutti gli altri operatori sono diminuite.

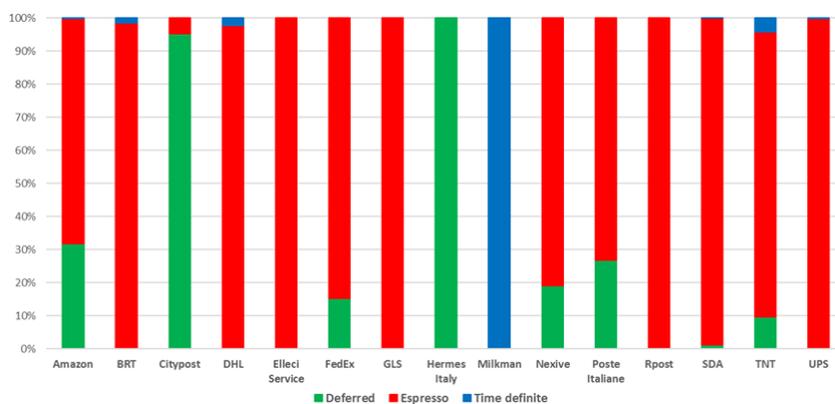
Figura 57. Mercato servizi di consegna pacchi (% dei volumi)



Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019

La Figura 58 considera la ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito nazionale per operatore e per tipologia di consegna nel 2018. Quasi il 70% dei volumi di Amazon sono costituiti da invii espressi.

Figura 58. Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito nazionale per operatore e per tipologia di consegna nel 2018 (%)



Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019

L'integrazione verticale sembra costituire uno dei principali fattori in grado di spiegare la posizione acquisita da Amazon nel mercato. L'attività di vendita *online*, infatti, permette ad Amazon di acquisire un vantaggio competitivo nel mercato di consegna dei pacchi poiché:

- i venditori di beni che utilizzano la piattaforma sono di fatto un importante bacino di potenziali acquirenti di servizi postali;
- Amazon è nella posizione di conseguire economie di scopo dalla vendita congiunta dei servizi della piattaforma e dei servizi postali;
- rispetto agli altri fornitori di servizi postali, Amazon detiene il vantaggio informativo dovuto alla disponibilità dei dati contenuti nel database degli acquisti effettuati sulla piattaforma.

In altri termini Amazon sembrerebbe nella condizione di attuare strategie finalizzate al trasferimento del suo potere di mercato dalla piattaforma ai mercati contigui¹¹⁹.

D'altro canto, il fatto di essere una delle principali piattaforme di *e-commerce* in Italia, fa di Amazon il primo cliente per fatturato per diversi operatori postali attribuendole pertanto un ingente potere contrattuale che le consente di poter contare su elevati sconti a volume per i servizi di consegna. Si deve rilevare, inoltre, che Amazon è al medesimo tempo, per alcuni operatori tradizionali, primo cliente e maggiore concorrente. Pertanto potrebbe non limitarsi a selezionare l'operatore, ma mettere in atto la minaccia di provvedere in proprio alla consegna riducendo o azzerando i volumi commissionati ai concorrenti al fine di conseguire migliori condizioni di fornitura del servizio.

Prima di esaminare più nel dettaglio la recente evoluzione delle quote di mercato di Amazon, ricordiamo che l'AGCom ha adottato un primo intervento regolatorio nei

¹¹⁹ Non si dimentichi, in merito all'attività della piattaforma, il procedimento istruttorio avviato dall'AGCM il 16 aprile 2019 nei riguardi di cinque società del gruppo Amazon "*per un presunto abuso di posizione dominante nel mercato della fornitura ai venditori terzi di intermediazione per la compravendita di un bene o un servizio sulla piattaforma e-commerce Amazon.com*".

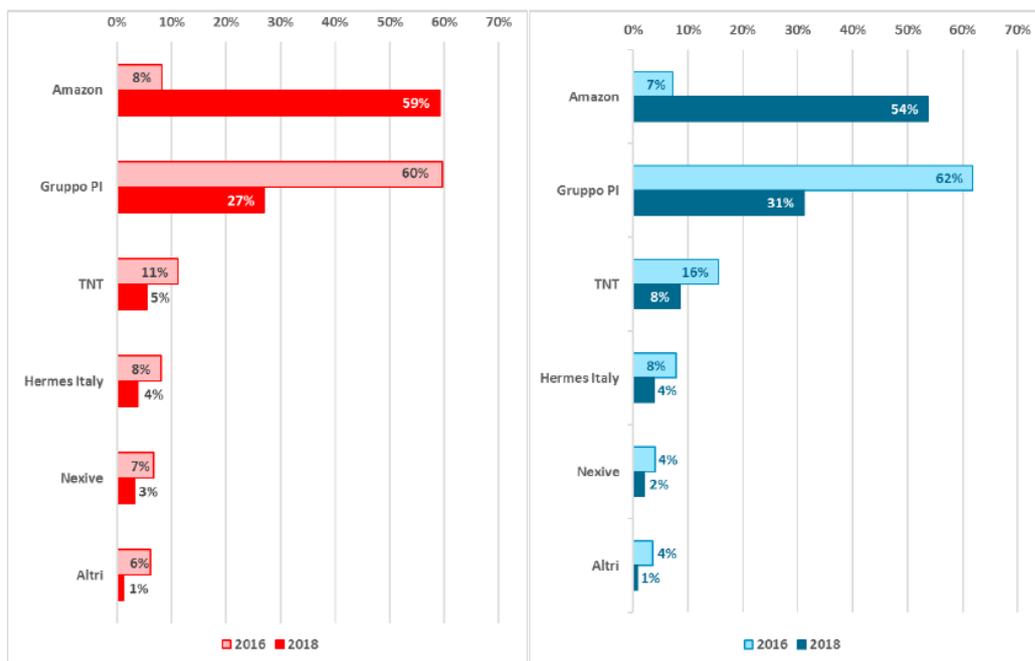
confronti di Amazon teso a omogeneizzare per la parte di servizi di consegna le condizioni operative rispetto alle altre imprese che esercitano servizi postali con la delibera n. 400/18/CONS che ha sanzionato la società “per aver esercitato attività postale senza il titolo abilitativo previsto dal Decreto Legislativo 261/99” e ha di conseguenza imposto ad Amazon l’obbligo di richiedere la relativa autorizzazione¹²⁰.

Venendo ora alla crescita della presenza di Amazon sul mercato italiano, cominciamo con il mercato dei pacchi *deferred*¹²¹, che sviluppa quasi il 12% del totale dei volumi dei pacchi in ambito nazionale e che dal 2016 è cresciuto del 120% in conseguenza dello sviluppo dell’*e-commerce*. La Figura 59 mostra le quote di mercato in volumi e ricavi relativi agli anni 2016 e 2018 evidenziando come Amazon abbia incrementato in un solo biennio del 51% e del 47% la propria quota rispettivamente in termini di volumi e di ricavi, intercettando quasi totalmente la crescita dei volumi di pacchi, e affermandosi nel 2018 quale primo operatore tanto in volumi (59% del totale), che in ricavi (54% del mercato). Seguono Poste Italiane, con un quota del 27% in volumi e del 31% in ricavi, TNT, Hermes e Nexive.

¹²⁰ AGCom, Relazione annuale 2019.

¹²¹ Il mercato delle consegne di pacchi *deferred* in ambito nazionale comprende 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.

Figura 59. Mercato servizi di consegna pacchi nazionali *deferred*, 2016 e 2018
(% dei volumi (rosso) e dei ricavi (blu))



Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019

Tutto ciò si riflette sui valori sia in termini di volumi che di ricavi dell'indice HHI, riportato nella Tabella 14, che si riducono nel 2017 per poi aumentare l'anno seguente. E' infatti evidente come l'andamento dell'indice di concentrazione nel periodo considerato sia fortemente influenzato dalla redistribuzione delle quote di mercato dovuta al ruolo sempre più rilevante ricoperto da Amazon.

Tabella 14. Indice HHI nel mercato servizi di consegna pacchi nazionali *deferred*

	HHI		
	2016	2017	2018
Volumi	3.896,8	3.212,4	4.294,3
Ricavi	4.210,8	3.292,4	3.944,8

Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019

Secondo l'AGCom, sebbene il livello della quota di mercato detenuta da Amazon sia tale da far ritenere possibile la presunzione di potere di mercato, avendo Amazon

raggiunto una tale posizione solo nel 2018 occorrerà verificare se tale quota sarà detenuta stabilmente nel tempo.

Resta il fatto che Amazon ha intercettato quasi l'intero potenziale di crescita del mercato dei servizi di consegna dei pacchi *deferred* e ciò potrebbe essere il risultato di una maggiore competitività della sua offerta, come derivare da un trasferimento del potere di mercato nella piattaforma di *e-commerce*.

Sempre secondo l'AGCom¹²² *“Per assicurare un “level playing field” sarebbe necessario conoscere i prezzi dei pacchi consegnati da Amazon Italia Transport e di quelli consegnati dagli altri operatori”*. Tuttavia, *“non solo per Amazon, ma per tutti gli operatori postali, non sempre sono disponibili i listini dei prezzi di consegna in quanto molti operatori hanno dichiarato di utilizzare nella maggior parte dei casi contrattazioni individuali per la determinazione delle condizioni economiche. Sarebbe dunque auspicabile rafforzare le misure in tema di trasparenza tariffaria”*.

Maggiore trasparenza tariffaria permetterebbe inoltre il controllo su eventuali mancanze rispetto agli obblighi legati al titolo abilitativo con particolare riferimento a quelli relativi al contratto di lavoro, annullando la possibilità di migliorare la posizione sul mercato attraverso la riduzione del costo del lavoro.

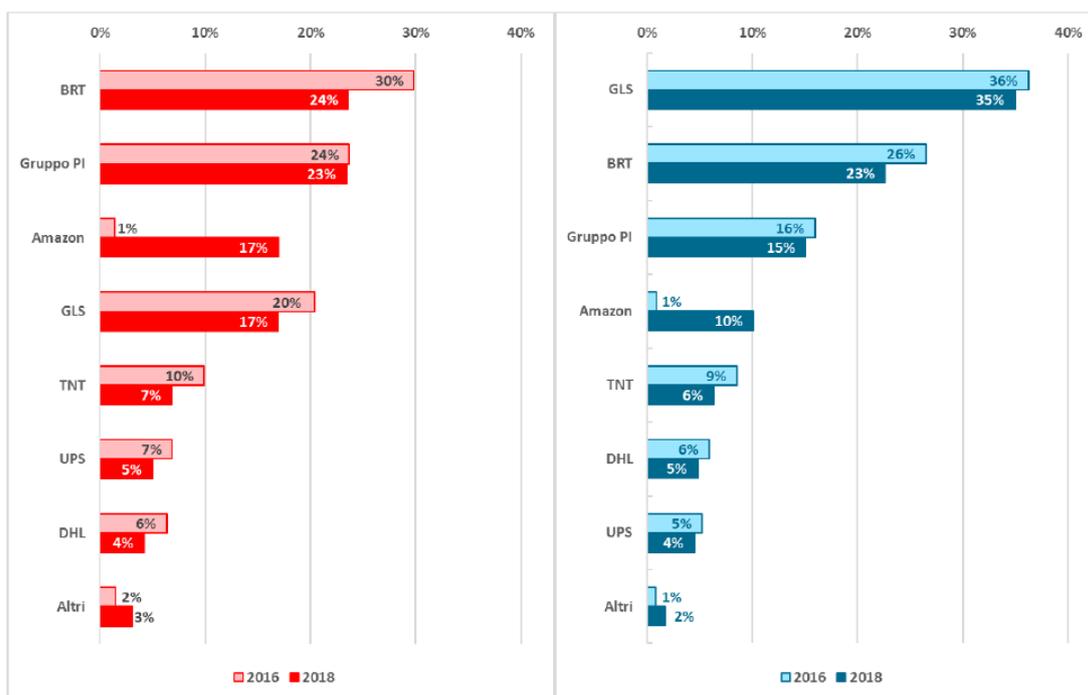
Rimane inoltre da stabilire se le piattaforme di *e-commerce* possano essere considerate infrastrutture essenziali, nel qual caso dovremmo riconoscere ad Amazon un evidente vantaggio competitivo.

Venendo al mercato nazionale delle consegne di pacchi espresse, vi sono inclusi i servizi espresso e i servizi a data e ora certa, circa l'88% degli invii di pacchi in Italia. La Figura 60 evidenzia nel 2018 la presenza di Amazon come terzo operatore in termini di volumi, dopo BRT e il gruppo Poste Italiane, con una quota del 17% e come quarto operatore in termini di ricavi (10% del totale). Nel periodo 2016-2018 Amazon è l'unico

¹²² Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019, pag. 57.

operatore che registra un sensibile aumento della propria quota di mercato, sia in ricavi che in volumi.

Figura 60. Mercato servizi di consegne espresso nazionale (% dei volumi (rosso) e dei ricavi (blu))



Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019

Per quanto concerne la valutazione del livello di concentrazione del mercato (Tabella 15), l'AGCom valuta il grado di concentrazione inferiore rispetto a quello del mercato *deferred*: non solo l'indice HHI è inferiore, ma nessun operatore detiene una quota che supera il 50%. Si è rilevato che anche in questo mercato Amazon ha intercettato più del 50% dell'incremento dei volumi.

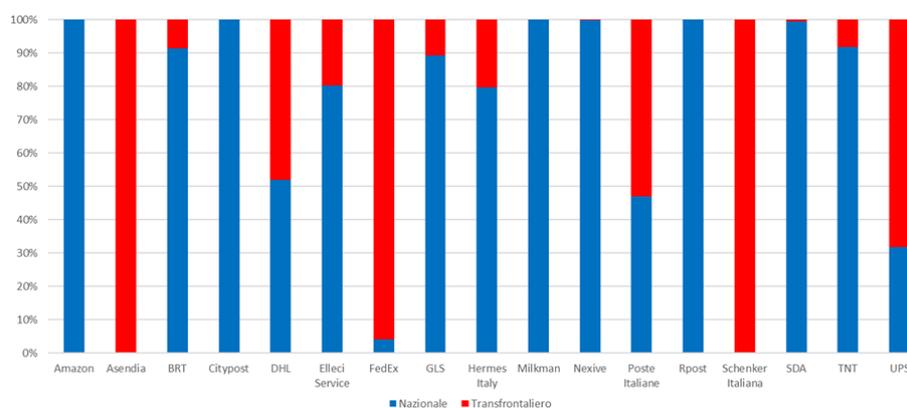
Tabella 15. Indice HHI nel mercato servizi di consegna pacchi nazionali espressa

	HHI		
	2016	2017	2018
Volumi	2.056,7	1.822,6	1.778,4
Ricavi	2.404,8	2.243,3	2.146,1

Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019

Amazon non è invece presente nel mercato delle consegne di pacchi transfrontaliere in entrata (direttrice *inbound*) ed in uscita (direttrice *outbound*), operando solamente nell'ambito degli invii nazionali (Figura 61).

Figura 61. Ripartizione dei volumi di pacchi per operatore per tipologia di consegna, nazionale e transfrontaliera, 2018



Fonte: AGCom, Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS, 2019

1.6 Forme di concorrenza nel mercato postale: *end-to-end* vs. *access competition*, il caso britannico

Come è noto i nuovi entranti nel mercato dei servizi postali possono adottare tre diversi modelli di *business*, da cui derivano tre forme di concorrenza:

- concorrenti *end-to-end* ⇒ *end to end competition*
- intermediari o consolidatori ⇒ *access competition*;
- operatori ibridi ⇒ *mixed competition*

Nel primo caso i nuovi operatori, dotandosi di una propria rete, si occupano direttamente di tutte le fasi del processo, ossia dall'accettazione al recapito degli invii postali. La seconda opzione prevede che gli operatori alternativi svolgano solamente la fase *upstream* del processo, acquistando le fasi *downstream* dall'*incumbent*. A tale scopo l'operatore alternativo effettua un accesso *downstream* alla rete dell'operatore storico che può avvenire a livello di centro di smistamento in partenza o in arrivo. Tale accesso può

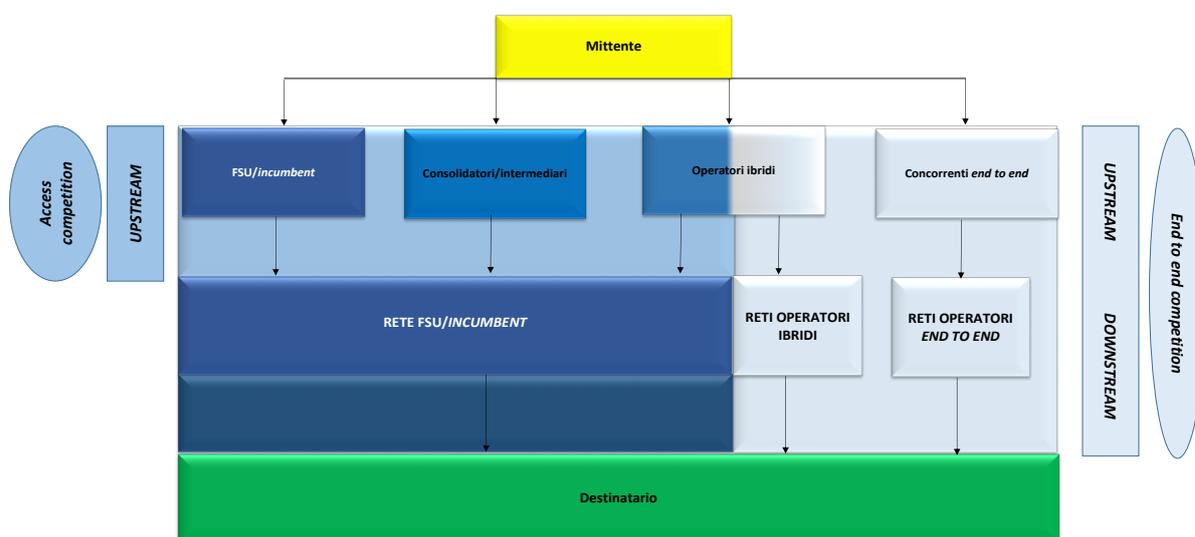
essere utilizzato per acquistare i servizi postali dell'*incumbent* (prodotti a tariffa speciale¹²³, che sono immediatamente acquistabili) o un servizio di recapito *wholesale* (che richiede la stipula di uno specifico accordo di accesso con l'*incumbent*)

La terza fattispecie è ovviamente una combinazione delle prime due in cui gli operatori offrono i servizi *end-to-end* in alcune aree del territorio, ricorrendo all'accesso nelle restanti aree (solitamente quelle meno remunerative).

La Figura 62 riassume i tre diversi modelli di *business* e le relative forme di concorrenza.

Il grado di replicabilità della rete dell'*incumbent* ed il quadro regolamentare vigente sono, ovviamente, i fattori determinanti nella scelta del modello competitivo. Nel settore dei servizi postali, essendo la rete replicabile, almeno in certe aree (quelle più densamente popolate), i nuovi entranti dovrebbero valutare la convenienza tra l'accesso *downstream* alla rete dell'*incumbent* e l'investimento necessario per dotarsi di una propria rete.

Figura 62. Modelli di *business* e forme di concorrenza nei servizi postali



Fonte: nostre elaborazioni

¹²³ In tema di accesso disaggregato a tariffe speciali, è importante evidenziare che, in considerazione del fatto che le attività di postalizzazione, consolidamento e trasporto sono facilmente replicabili, i soggetti che provvedono autonomamente alle attività a monte ed in grado di accedere in modo disaggregato alla rete, non sono solamente i concorrenti dell'*incumbent* ma anche i grandi clienti *business* (banche, *utilities*).

Di particolare interesse è al riguardo il caso britannico. Nel segmento della corrispondenza, il modello prevalente nel Regno Unito - dove comunque esiste anche una concorrenza di tipo infrastrutturale (*end to end*) ma in scala molto ridotta, non esistendo di fatto alcun concorrente nazionale *end to end* di Royal Mail, che è il fornitore del servizio universale - è quello dell'*access competition*: la grande maggioranza dei nuovi entranti ha replicato esclusivamente le attività di tipo *upstream* cioè quelle di raccolta, trasporto e lavorazione degli invii postali svolte a monte dell'*Inward Mail Centre* di Royal Mail. Al contrario, il mercato dei pacchi è caratterizzato da una concorrenza *end-to-end* con gli operatori che utilizzano le proprie reti logistiche.

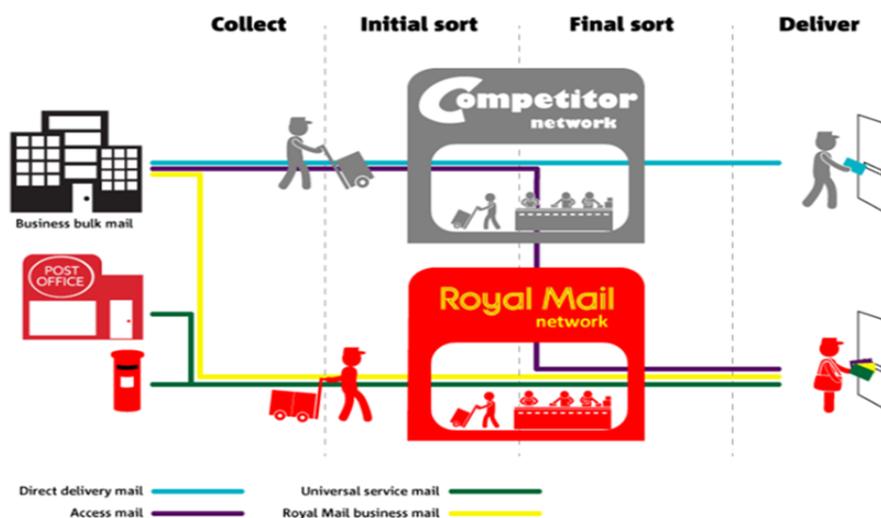
Il settore della corrispondenza¹²⁴ è dunque costituito dai seguenti tre segmenti:

- corrispondenza raccolta e consegnata da Royal Mail (Royal Mail *end-to-end*);
- corrispondenza raccolta da altri operatori e recapitata da Royal Mail (Royal Mail *access*);
- posta raccolta e consegnata da altri operatori (altri operatori *end-to-end*).

Sono presenti, pertanto, due forme di concorrenza: *access* ed *end to end competition* (si veda la Figura 63).

¹²⁴ Comprende le lettere ("*letters*") e le lettere di grandi dimensioni ("*large letters*"). Le prime possono avere una lunghezza massima di 24 cm, una larghezza di 16,5 cm e uno spessore di 0,5 cm, con un peso massimo di 100 g. Le seconde arrivano fino a 35,3 cm di lunghezza, a 25 cm di larghezza e a 2,5 cm di spessore, con un peso massimo di 750 g.

Figura 63. Modelli di concorrenza nel mercato postale del Regno Unito



Fonte: Ofcom, *Annual monitoring update on the postal market*, 2019

Secondo i dati dell'ultimo rapporto dell'Ofcom l'*access competition* nel 2018-19 continua ad essere la principale forma di concorrenza nel mercato della corrispondenza nel Regno Unito, rappresentando il 65% dei volumi complessivi (un aumento di 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente)¹²⁵.

Royal Mail è soggetta alla regolazione da parte di Ofcom che le impone di consentire l'accesso all'*Inward Mail Centre* agli altri operatori postali e agli utenti per la fornitura di servizi di recapito di invii postali *D+2* ("*D+2 Access*"¹²⁶). Ciò consente agli altri operatori di offrire tali servizi ai propri clienti (normalmente grandi aziende) senza la necessità di doversi dotare di una propria rete di recapito.

¹²⁵ L'ERGP nel *Report On End-To-End Competition and Access in European Postal Markets* (2014) evidenziava che nel 2013 la quota di mercato detenuta dagli operatori alternativi era di circa il 45% in termini di volumi, corrispondente tuttavia solamente al 2% del fatturato. Poco significativa, inoltre, risultava la presenza di operatori *end-to-end* visto che oltre il 99,5% dei volumi postali complessivi era recapitato da Royal Mail.

¹²⁶ Come definito al punto "USPA 1.3" lettere "(f)" e "(h)":

(f) "*D+2 Access*" means access to the universal service provider's postal network at the IMC for the purposes of providing *D+2* and later than *D+2* Letters and Large Letters services;

(h) "*D+2 and later than D+2 Letters and Large Letters services*" means retail services that aim to deliver two working days (or later) after collection from the sender, also known as a day C service, or later".

Royal Mail offre un servizio simile anche per i pacchi, che tuttavia non è sottoposto all'imposizione di alcun obbligo di natura regolatoria da parte dell'Ofcom. I volumi trattati per tale tipologia di servizio sono tuttavia notevolmente inferiori rispetto a quelli della corrispondenza.

Nel Regno Unito la liberalizzazione del mercato postale è stata conclusa nel 2006¹²⁷, da allora la regolamentazione dell'accesso alla rete postale universale ha consentito un significativo sviluppo della concorrenza.

Nel marzo del 2012, Ofcom ha rimosso la maggior parte dei controlli sui prezzi dei prodotti postali al fine di consentire a Royal Mail di godere di una sufficiente libertà commerciale e di riportare il servizio universale in una situazione sostenibile dal punto di vista finanziario. Da allora l'azione regolatoria di Ofcom poggia sostanzialmente su tre pilastri: un'attenta azione di monitoraggio dell'*incumbent*, l'imposizione di un *cap* al prezzo dei prodotti di seconda classe (in particolare, ai prezzi dei francobolli di seconda classe sono stati fissati due tipologie di *cap* uno per le lettere standard, l'altro per le lettere di grandi dimensioni e i pacchi di peso inferiore ai 2 kg) e la regolamentazione dell'accesso alla rete postale universale.

Dopo aver avviato nel 2012 un processo di revisione della regolamentazione dell'accesso¹²⁸, nel novembre del 2018 Ofcom ha approvato l'ultimo degli interventi regolatori in tale materia modificando l'*Universal Service Provider Access Condition* (USPA).

L' USPA obbliga Royal Mail a consentire agli altri operatori postali e agli utenti l'accesso alla propria rete per la fornitura dei servizi di recapito di invii postali *D+2* nel rispetto del principio di non discriminazione e a condizioni eque e

¹²⁷ Tuttavia i primi accordi di accesso alla rete postale universale tra Royal Mail e suoi concorrenti risalgono al 2004.

¹²⁸ Cfr. Ofcom, *Securing the Universal Service – Decision on the new regulatory framework, statement* del 27 marzo 2012.

ragionevoli. Le tariffe di accesso, stabilite in autonomia da Royal Mail, devono risultare compatibili con un test *ex ante* di “*margin squeeze*”¹²⁹.

Il Fornitore del servizio universale all’inizio di ciascun periodo (*Relevant Period*¹³⁰), nel fissare i prezzi dei servizi forniti a valle (*Relevant Retail Services*) e a monte (*Relevant Access Services*), ha l’obbligo di garantire che questi non comportino un *margin squeeze* per i concorrenti.

In particolare, secondo quanto stabilito dall’USPA¹³¹, Royal Mail è tenuta ad assicurare, su base annuale, la sussistenza di: i) un margine minimo tra i prezzi al dettaglio e le tariffe all’ingrosso dei servizi di accesso relativi ad un determinato paniere di servizi *retail* di recapito di invii multipli ordinari; ii) un margine minimo tra il prezzo al dettaglio e la tariffa di accesso per ogni singolo contratto. Tali condizioni risultano rispettivamente verificate se:

- i ricavi *upstream* del paniere di servizi considerato coprono i relativi costi *upstream*; o in altri termini se i ricavi *upstream* di Royal Mail coprono i suoi costi *upstream*¹³²;

¹²⁹ Come è noto nei mercati non perfettamente concorrenziali l’*incumbent* potrebbe adottare strategie anti concorrenziali finalizzate ad escludere dal mercato i concorrenti, quali il *margin squeeze*, il trasferimento del potere di mercato da un mercato all’altro, la pratica di sussidi incrociati e l’adozione di prezzi predatori. Il *margin squeeze* riguarda gli effetti prodotti dalla differenza tra il prezzo *upstream* e quello *downstream* di un determinato prodotto/servizio offerto da un’impresa dominante verticalmente integrata. Pertanto, l’obiettivo di un test di *margin squeeze* consiste nel valutare l’effetto della combinazione del prezzo a monte e di quello a valle per i concorrenti. In sostanza si tratta di impedire all’impresa verticalmente integrata di: a) aumentare il prezzo degli input in modo tale che i concorrenti non siano in grado di conseguire un profitto nel mercato a valle; b) vendere sottocosto nel mercato a valle, mantenendo un profitto attraverso la vendita dell’accesso a monte; c) aumentare il prezzo a monte e abbassare il prezzo a valle impedendo ai concorrenti di raggiungere un margine positivo. I test di *margin squeeze* sono utilizzati sia in ambito antitrust, sia in ambito regolamentare. Nel primo caso il test è volto a valutare *ex-post* una presunta condotta abusiva posta in essere da un’impresa dominante verticalmente integrata, nel secondo caso il test è volto ad assicurare *ex-ante* che l’impresa dominante, in un’ottica prospettica, non ostacoli o escluda dal mercato i concorrenti.

¹³⁰ Periodo di rendicontazione finanziaria maggiormente allineato con il periodo di dodici mesi che inizia il 1 aprile di ogni anno.

¹³¹ Ofcom, *Universal Service Provider Access Condition*, paragrafo 6, 2018. Per maggiori dettagli sulla regolamentazione postale nel Regno Unito si veda Ofcom, *Review of the Regulation of Royal Mail*, 2017.

¹³² I ricavi *upstream* corrispondono alla differenza tra i ricavi del servizio end-to-end e i ricavi dei servizi di accesso downstream; i costi *upstream* corrispondono alla differenza tra i costi sostenuti per fornire un servizio end to end e i costi sostenuti per fornire i servizi di accesso.

- i ricavi *upstream*, per ciascun singolo contratto di fornitura, coprono almeno il 50% dei costi *upstream*.

1.7 *E-substitution* e mercato rilevante: il caso olandese

Nei Paesi Bassi la liberalizzazione del mercato è stata conclusa nel 2009. Il modello di *business* adottato ed il conseguente regime di concorrenza che ne è derivato è stato di tipo *end-to-end*. Nel 2014 il settore dei servizi postali olandese contava, accanto all'*incumbent* PostNL con quasi l'85% del mercato, circa 120 operatori locali e regionali e, a partire dal 2011, un unico operatore alternativo dotato di una propria rete di dimensione nazionale (Sandd)¹³³ che deteneva la quasi totalità della rimanente quota di mercato (ossia il 15% circa)¹³⁴.

Questo assetto di mercato è stato oggetto negli ultimi due anni di un contrasto di impostazioni in materia di concorrenza e regolazione tra Autorità antitrust, autorità giudiziaria civile e Governo olandesi.

Si comincia nel 2018 con il provvedimento dell'*Authority for Consumers & Markets* (ACM), ovvero l'antitrust dei Paesi Bassi, che impone a PostNL obblighi di accesso dei concorrenti alla propria rete considerando esistente un significativo potere di mercato (*SMP*) di PostNL nel mercato degli invii postali massivi. Nel mese di settembre di quell'anno il *Trade and Industry Appeals Tribunal* (*CBB*) olandese accoglie il ricorso di PostNL e annulla il provvedimento dell'ACM in quanto non aveva provveduto a effettuare un test volto a verificare il rapporto di sostituibilità tra gli invii postali tradizionali e quelli digitali. La tesi del Tribunale olandese è che gli invii digitali esercitano una forte pressione competitiva sui servizi postali tradizionali

¹³³ Dal 2002 al 2011 gli operatori alternativi di dimensione nazionale sono stati due (Sandd e Selekt Mail, una sussidiaria di Deutsche Post), successivamente Sandd ha acquisito la concorrente Selekt Mail.

¹³⁴ Cfr. ERGP, *Report On End-To-End Competition and Access in European Postal Markets*, 2014

e rappresentano un importante vincolo concorrenziale, che deve essere tenuto in debita considerazione sia nella definizione dei mercati rilevanti, che nella valutazione delle condotte degli *incumbent*. La sentenza afferma testualmente, infatti, che “*la questione se includere solo la posta fisica nel mercato rilevante o se la posta digitale ne faccia parte è di fondamentale importanza. È evidente che, nel secondo caso, la concorrenza per PostNL è di un ordine completamente diverso rispetto a quello di un mercato per sola posta fisica, con tutte le conseguenze per un’analisi della posizione dominante*”. Al riguardo, un indicatore della crescente incidenza della digitalizzazione è la riduzione dei volumi della corrispondenza che, sulla base dei dati forniti da PostNL lo scorso febbraio in occasione della presentazione dell’*Annual Report 2019*”, è stata di oltre 50 punti percentuali dal 2005 ad oggi¹³⁵.

Nel frattempo, nel mese di giugno del 2018 su iniziativa del Segretario di Stato per gli Affari Economici viene pubblicato il Rapporto Oudeman¹³⁶ che, in base alle caratteristiche strutturali del settore dei servizi postali dei Paesi Bassi, discute gli strumenti di *policy* finalizzati a salvaguardare la sostenibilità del servizio postale universale olandese. La tesi del Rapporto è che “*in vista del declino di volumi atteso negli anni a venire, il consolidamento [tra i due principali operatori, PostNL e Sandd] è l’unica opzione che offre sufficiente compensazione per estendere la continuità e l’economicità dei servizi postali, incluso il servizio universale*”, in particolare in quanto capace di garantire “*sinergie su larga scala*”, che consentirebbero di compensare l’attesa dell’ulteriore contrazione dei volumi degli invii postali. Tra gli effetti stimati dell’operazione il Rapporto prevede risparmi di costo per oltre 50 milioni di euro l’anno, derivanti dall’integrazione e dalla razionalizzazione delle reti

¹³⁵ PostNL, *Annual Report 2019*, pag.14, febbraio 2020.

¹³⁶ M. Oudeman, “*Advice on the Future of the Postal Market following the Postal Dialogue (January to May 2018)*”, 11.6.2018, disponibile online all’indirizzo <https://www.lvkk.nl/fileadmin/nieuws/Postdialoog.Eindadvies.pdf>. Cfr. anche lettera del Segretario di Stato per gli Affari Economici al Parlamento olandese, “*An Affordable Postal Letter in a Digital Society*”, 15.6.2018, disponibile online all’indirizzo https://www.postnl.nl/en/Images/unofficial-translation-letter-postal-dialogue_tcm9-123684.pdf?v=89827854d74e0d00b942f76ab8660db2.

di PostNL e di Sandd, nonché dalle prospettate economie di scala e dall’abbattimento dei costi.

Sulla base di queste indicazioni, Parlamento e Governo dei Paesi Bassi si sono dichiarati favorevoli all’acquisizione del concorrente Sandd da parte dell’incumbent PostNL, considerando il “consolidamento” l’unica opzione valida per garantire la continuità e la qualità dei servizi postali e per salvaguardare i livelli occupazionali.

Nel mese di febbraio del 2019 PostNL provvede a notificare l’operazione di acquisizione all’ACM. Nel mese di settembre 2019 l’Autorità bocchia l’operazione, negando di fatto a PostNL la possibilità di acquisire Sandd. In particolare secondo quanto sostenuto dall’ACM¹³⁷:

- l’operazione determinerebbe il ripristino di una situazione di sostanziale monopolio, con conseguente incremento dei prezzi¹³⁸;
- in mancanza della sua acquisizione, Sandd continuerebbe a esercitare la sua pressione competitiva su PostNL, essendo in grado di mantenere attiva la propria rete di corrispondenza “lenta”;
- la continuità del servizio universale non sarebbe in ogni caso a rischio.

A seguito del giudizio negativo da parte di ACM, PostNL e Sandd si sono appellate al Governo perché esercitasse il potere di autorizzare l’acquisizione, come è previsto dalla legislazione olandese, “*per motivi di preminente interesse pubblico*”¹³⁹. Alla fine del mese di settembre del 2019 il Ministero dell’economia olandese ha definitivamente approvato l’operazione, giudicandola essenziale a dare continuità al servizio universale e all’occupazione nel settore.¹⁴⁰. Il Ministero ha accompagnato il provvedimento di approvazione dell’operazione di acquisizione di Sandd da parte di

¹³⁷ <https://www.acm.nl/en/publications/acm-does-not-grant-license-acquisition-postal-operator-sandd-postnl>

¹³⁸ Nell’ordine del 30-40% nel segmento della corrispondenza *business* secondo quanto richiamato da ACM nel “*2019 ACM Annual Report*”, pag. 10.

¹³⁹ <https://www.parcelandpostaltechnologyinternational.com/news/operations/postnl-and-sandd-to-challenge-acms-rejection-of-postal-networks-merger.html>

¹⁴⁰ <https://postandparcel.info/115016/news/postnl-and-sandd-merger-approved/>

PostNL con alcune misure in materia di accesso alla rete e alla definizione dei prezzi massimi che PostNL dovrà rispettare al fine di salvaguardare gli interessi di tutti gli *stakeholder*¹⁴¹.

In conclusione, i processi di *e-substitution* in corso pongono sotto pressione gli operatori postali olandesi determinando complessi problemi di tenuta del mercato della corrispondenza, di ridefinizione delle strategie di business dell'*incumbent* e dei suoi concorrenti, di valutazione di tali strategie ai fini antitrust, di governo e regolazione dell'evoluzione degli assetti di mercato. Rileva ai nostri scopi notare come, nel dibattito olandese e nella soluzione che alla fine il Governo ha dato alla vicenda dell'acquisizione del secondo operatore da parte dell'*incumbent*, un ruolo importante lo giochi la questione dell'accesso alla rete di recapito del FSU da parte dei concorrenti. Sembra cioè profilarsi nei Paesi Bassi il superamento nei fatti della concorrenza *end-to-end* a favore della concorrenza nell'*upstream* con regole di accesso alla rete di recapito dell'*incumbent*.

¹⁴¹ <https://www.postnl.nl/en/about-postnl/press-news/press-releases/2019/economic-affairs-deputy-minister-approves-combination-of-postnl-and-sandd-postal-networks.html>

2. La nuova configurazione dei mercati e le sfide per la regolazione

2.1 Gli assetti di mercato in sintesi

L'analisi della configurazione attuale dei mercati postali in Europa e in Italia condotta nel capitolo precedente ha messo in evidenza alcune rilevanti caratteristiche strutturali¹⁴².

Prima di tutto, pur rivestendo il settore un rilievo primario in tutti i Paesi dell'Unione Europea, l'utilizzo dei servizi postali da parte della popolazione differisce molto da Paese a Paese, passando da oltre 150 invii pro-capite annui di corrispondenza in Germania, Francia e Regno Unito, a circa 50 in Italia e Spagna, o da circa 30 invii di pacchi in Germania e Regno Unito a meno di 10 in Francia, Spagna e Italia, con un ventaglio anche più ampio considerando tutti i 28 Stati membri considerati.

In secondo luogo, abbiamo visto come tutti i Paesi siano interessati da due trend molto evidenti, seppure anche qui con tassi di variazione diversi tra loro: ci riferiamo alla progressiva contrazione nel tempo dei volumi del segmento corrispondenza e alla progressiva espansione dei volumi del segmento pacchi e corriere espresso. Due trend riconducibili alla medesima determinante, e cioè alle trasformazioni indotte dall'innovazione delle ICT nelle opportunità di mercato e nei comportamenti degli utenti: il processo di continua riduzione degli invii di corrispondenza è legato infatti al fenomeno della *e-substitution*, rafforzato dall'aumento delle competenze digitali della popolazione e dalle modifiche normative con cui i Governi stanno accelerando la digitalizzazione delle procedure amministrative; a sua volta l'espansione del segmento pacchi e corriere espresso risente dello sviluppo sempre più consistente dell'*e-commerce*.

¹⁴² I dati che seguono, e che riprendono in sintesi quelli del Capitolo 1 di questa Parte III, sono tratti da: banca dati della Commissione Europea DG GROW ([https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X\\$POST_DTR_1/default/table?category=GROW_CURRENT](https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X$POST_DTR_1/default/table?category=GROW_CURRENT)); European Regulators Group for Postal Services, *ERGP Report on Core Indicators for Monitoring the European Postal Market*, 17 December 2019, e *Report on Recommendations and Best Practices in Regulation for Access to the Postal Network of Incumbent Operator*, 2017; AGCom, *Relazione annuale 2019*; Copenhagen Economics, *Postal Services in the EU*, Research for TRAN Committee of European Parliament, 2019.

In terzo luogo, abbiamo visto come il segmento della corrispondenza sia segnato da un forte grado di concentrazione sull'operatore dominante, corrispondente al Fornitore del servizio universale (FSU), mentre nel segmento pacchi il grado di concentrazione sia decisamente minore, con molti Paesi in cui la quota di mercato del FSU si colloca sotto il 30% (in Italia intorno al 20%). La dinamica dell'*e-commerce* attrae nuovi entranti che sviluppano nuove tecnologie e utilizzano contratti di lavoro più flessibili rispetto all'*incumbent*. Il numero di operatori postali dotati di licenza o autorizzazione che si aggiungono al FSU varia molto da Paese a Paese, con l'Italia che presenta il numero più elevato (oltre 3.000 nel 2019) dopo la Germania e al quale corrisponde una notevole frammentazione con solo 9 imprese i cui ricavi superano l'1% del mercato postale complessivo¹⁴³.

Due le modalità in cui si realizza la concorrenza nei diversi Stati membri: concorrenza nell'*upstream*, ossia nelle fasi a monte del recapito per poi utilizzare per l'ultimo miglio la rete di recapito dell'*incumbent*; concorrenza *end-to-end*, ossia tra operatori infrastrutturati dalla raccolta al recapito e quindi in grado di effettuare in proprio la consegna su una parte significativa del territorio nazionale. La forma più diffusa è quella della concorrenza *upstream* con accesso regolato alla rete di recapito dell'*incumbent*, e nel capitolo precedente abbiamo analizzato le modalità con cui questa forma di concorrenza è realizzata in particolare nel Regno Unito. In Italia si è affermata invece una concorrenza *end-to-end* accompagnata anche da diritto di accesso negoziato alla rete dell'*incumbent*.

Infine, si rileva che in generale (con l'eccezione dell'operatore danese) i fornitori di servizio universale che operano in mercati caratterizzati da un numero elevato di invii per abitante sia nella corrispondenza che nei pacchi e che presentano una significativa incidenza di questi ultimi e del corriere espresso sui ricavi complessivi – Royal Mail (UK), PostNL (NL) e Austrian Post (AT) – mostrano anche un buon andamento della

¹⁴³ European Regulators Group for Postal Services, *ERGP Report on Core Indicators...*, cit.

profittabilità (misurata in termini di EBIT), pur in assenza di una diversificazione verso prodotti differenti dai tradizionali prodotti postali. La diversificazione è invece una componente della buona performance di profittabilità che ottengono, pur operando in mercati con numero limitato di invii di pacchi, operatori come bpost (BE) e La Poste (FR), quest'ultima con una significativa presenza anche nei servizi finanziari. A sua volta, ottiene buoni risultati economici Deutsche Post (DE) che opera in un mercato con elevato numero di invii in ambedue i segmenti e che presenta una forte diversificazione a favore dei servizi di logistica. Bassa profittabilità, a tratti negativa, caratterizza operatori fortemente concentrati sui servizi postali tradizionali, come Posti (FI) e Correos (ES), quest'ultimo per di più operante in un mercato con bassi invii per abitante. Peculiare la posizione di Poste Italiane, che fronteggia un mercato segnato da un numero basso di invii sia nel settore corrispondenza che in quello dei pacchi, ma presenta una buona performance di profittabilità grazie al ruolo svolto dai servizi finanziari, che incidono per più della metà sui ricavi complessivi dell'azienda.

2.2 Permeabilità dei mercati e strategie industriali

Riassumendo, le condizioni di mercato variano molto da Paese a Paese sia in termini di ampiezza del mercato stesso (numero di invii per abitante), sia in termini di quota del Fornitore del servizio universale, anche se il grado di concentrazione appare in tutti i Paesi molto elevato nella corrispondenza, sia per la tipologia di diversificazione produttiva del FSU. Infine, prevale la concorrenza *upstream* con accesso regolato alla rete di recapito del FSU, salvo in alcuni Paesi, tra cui il nostro, dove si è realizzata una concorrenza *end-to-end* tra operatori infrastrutturati.

Su questi assetti impatta ormai da diversi anni un processo di *e-substitution*, che erode via via i volumi e i ricavi del segmento corrispondenza, e di diffusione dell'*e-commerce*, che espande in misura molto significativa, come abbiamo visto nel capitolo

precedente, volumi e ricavi del segmento pacchi attraverso l'ingresso di nuovi prodotti e nuovi operatori. L'effetto di compressione dei ricavi degli FSU nella corrispondenza li ha spinti, nella maggioranza dei Paesi, a cercare una compensazione sviluppando appunto i servizi a maggiore dinamica e a maggior valore aggiunto¹⁴⁴.

Una diversificazione tra prodotti postali tradizionali e prodotti postali nuovi può ottenere, sui bilanci dei Fornitori del servizio universale, effetti di riequilibrio più significativi laddove l'area del mercato postale è complessivamente più ampia e con più forte incidenza del settore pacchi e corriere espresso, ossia del settore maggiormente esposto alle conseguenze positive della crescita dell'*e-commerce*: è il caso degli FSU di Regno Unito, Olanda, Austria e Germania, quest'ultimo con l'ulteriore vantaggio rappresentato dalla sua forza nel settore della logistica. L'effetto di compressione dei ricavi derivante dall'*e-substitution* è invece più difficilmente compensabile, restando nel campo dei servizi postali, per FSU di Paesi con volumi di invii più contenuti come Italia e Spagna: Poste Italiane, che pure sta attrezzandosi per accrescere la propria presenza nel segmento pacchi in modo da sfruttare la dinamica dell'*e-commerce*, trova un riequilibrio complessivo di bilancio grazie alla sua diversificazione verso i servizi finanziari, fattore di riequilibrio che manca a Correos la cui redditività sta soffrendo particolarmente delle dinamiche in corso.

In sintesi, le strategie industriali degli operatori postali stanno evolvendo in seguito alle novità introdotte dalla diffusione delle ICT e dalla rivoluzione digitale, cercando vie di diversificazione che rispondono alle caratteristiche nazionali dei mercati postali e di quelli limitrofi. Al riguardo, possiamo distinguere tre insiemi di mercato confinanti e in parte sovrapposti: il mercato postale in senso stretto, composto dai prodotti tradizionali sul versante della corrispondenza cartacea e del pacco ordinario, il mercato delle comunicazioni digitali, il mercato del corriere espresso e dell'*e-commerce*. I tre

¹⁴⁴ Cfr. Copenhagen Economics, *Main Developments in the Postal Sector 2013-16*, Study for the European Commission, 2018; WIK-Consult, *Evolution of Postal Markets in Europe*, 2019.

mercati presentano ormai intersezioni rilevanti sul piano qualitativo e quantitativo¹⁴⁵: le comunicazioni digitali sconfinano nel mercato postale quando dalla semplice e-mail passiamo ai servizi ibridi (lavorazione digitale e poi consegna cartacea) e alla posta certificata (che tende a sostituire la raccomandata), formando così un sottoinsieme permeabile tra postale e digitale; l'*e-commerce* a sua volta sconfinava anch'esso nel mercato postale quando prende la strada delle spedizioni in busta e dei pacchetti, in particolare invii B2B e B2C, anche qui con la formazione di un sottoinsieme permeabile tra nuovi servizi di consegna e mercato tradizionale dei pacchi. Al punto che la Fondazione Ugo Bordoni, da cui è tratta la Figura 64, identifica un nuovo perimetro di mercato composto dal mercato postale e dai due sottoinsiemi segnalati.

Figura 64



Fonte: Fondazione Ugo Bordoni, *E-Substitution nel mercato postale della corrispondenza*, 2019

Del resto, la permeabilità tra i mercati è confermata proprio dal fatto che molti operatori postali e quasi tutti i Fornitori di servizio universale si muovono sull'una o l'altra o ambedue le intersezioni cercando, come si diceva sopra, di diversificare le linee

¹⁴⁵ Cfr. Fondazione Ugo Bordoni, *E-Substitution nel mercato postale della corrispondenza*, 2019.

di *business* al fine di compensare il ripiegamento in corso nella corrispondenza cartacea. E alcuni si spingono anche al di là dei sottoinsiemi indicati, come Deutsche Post che ha sviluppato una forte presenza nei servizi di logistica o come Poste Italiane che fornisce servizi finanziari diffusi sul territorio e di facile utilizzo.

Non solo, ma interazioni significative si verificano anche per le aree di mercato digitale e di mercato corriere espresso e pacchi non immediatamente coinvolte nei sottoinsiemi di Figura 64. Ci riferiamo a due fenomeni distinti. Il primo riguarda la elevata sostituibilità tra comunicazioni cartacee e comunicazioni digitali di cui abbiamo già detto e che si manifesta sempre più nella progressiva erosione dei volumi trattati dalla prima a opera degli scambi di comunicazioni via e-mail e via accessi online: basti pensare al transito graduale in corso degli invii B2X di bollette o di comunicazioni bancarie dalla forma cartacea a quella digitale. Il secondo fenomeno è quello della spinta degli operatori postali a tentare di mettere a frutto la propria rete di raccolta e recapito per svolgere, eventualmente tramite società collegate, attività di tipo più squisitamente logistico.

2.3 Concorrenza e regolazione nel nuovo contesto

E' questo insieme di mercati comunicanti tra loro e in continua evoluzione che costituisce l'ambiente entro cui si dispiega la concorrenza tra gli operatori postali e tra questi e gli operatori di settori confinanti e sul quale sono chiamate a esercitare la loro funzione di "arbitri dei mercati", per riprendere il titolo di un bel volume della Fondazione Astrid¹⁴⁶, ossia le Autorità di concorrenza e le Autorità di regolazione dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Così, per quanto riguarda la tutela della concorrenza, si presentano almeno tre problemi nuovi rispetto al passato e che vedono già da tempo impegnate le Autorità antitrust. Il primo riguarda le implicazioni della *e-substitution* sull'effettivo potere del

¹⁴⁶ Marco D'Alberti – Alessandro Pajno(a cura), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010.

FSU nel mercato della corrispondenza pur in presenza di una elevata concentrazione a suo favore. Il tema è quello della elasticità incrociata di prezzo tra posta cartacea e posta elettronica e quindi della delimitazione del mercato rilevante in base alla quale valutare sia il reale potere di monopolio sul prezzo da parte dell'*incumbent* sia gli effetti di eventuali operazioni di fusione o acquisizione tra operatori. Nel capitolo precedente abbiamo visto, per esempio, come nel caso olandese il Governo abbia deciso di autorizzare, proprio in considerazione degli effetti della *e-substitution* sui servizi postali, l'acquisizione del secondo operatore di mercato da parte del primo operatore PostNL, con il corollario peraltro di obblighi riguardanti l'accesso alla rete dell'*incumbent* da parte dei concorrenti.

Il secondo problema riguarda le condizioni di accesso dei concorrenti alla rete di recapito del FSU, l'unico segmento del servizio che, come abbiamo visto nella Parte I, gode di caratteristiche di monopolio naturale. E' interessante qui il caso Posta Time, servizio offerto da Poste Italiane (PI) sul quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha aperto una indagine per abuso di posizione dominante conclusasi, dopo un lungo e tormentato iter, con l'adozione di rimedi da parte di PI. Secondo la valutazione dell'Autorità, "nei mercati intermedio e finale del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria", Poste Italiane avrebbe offerto ai concorrenti, "quale servizio intermedio per completare i propri servizi *end-to-end* di recapito", "un prezzo più elevato e una qualità tecnica inferiore" rispetto al servizio Posta Time riservato da PI ai clienti finali. I rimedi sono consistiti essenzialmente nella offerta da parte di Poste Italiane ai concorrenti di condizioni equivalenti a quelle di Posta Time per l'accesso alla rete di recapito nelle zone da loro non coperte¹⁴⁷.

Il terzo problema riguarda la tutela della concorrenza nel mercato molto dinamico dell'*e-commerce*: qui la concorrenza è molto sviluppata, con importanti tassi di incremento dei fatturati e margini di redditività significativi. Ma va monitorata

¹⁴⁷ AGCM, Bollettino n. 10 dell'11 marzo 2019.

l'evoluzione del settore alla luce della compresenza su di esso di imprese operanti solo nel trasporto e consegna e imprese che hanno integrato verticalmente la piattaforma di raccolta online degli ordinativi e i servizi di recapito. Un operatore verticalmente integrato, come per esempio Amazon, può arrivare ad avere un forte potere di mercato sia sul versante delle imprese di trasporto e consegna dei prodotti commercializzati sulla sua piattaforma sia sul versante delle imprese che ricorrono alla piattaforma per vendere i propri prodotti. E' necessaria perciò una continua sorveglianza sul formarsi o meno di posizioni dominanti e su comportamenti di eventuale abuso.

Sul versante regolatorio, l'evoluzione in corso nella configurazione dei servizi e dei mercati pone l'esigenza di una parallela rielaborazione delle scelte e degli strumenti di regolazione, sia per quanto riguarda l'evoluzione da imprimere alle metodologie di regolazione dei prezzi, sia per quanto riguarda le scelte generali circa l'ambito di servizi e mercati entro i quali esercitare l'intervento regolatorio.

Sul primo tema, si pone il problema delle forme di regolazione dei prezzi all'utenza dei prodotti postali in un contesto concorrenziale che va sempre più ampliandosi e approfondendosi proprio per la permeabilità reciproca del mercato postale, di quello digitale e di quello pacchi ed *e-commerce*. Al riguardo, l'aumentata concorrenza ha spinto molti regolatori, compreso quello italiano, a passare, per i prodotti interni al perimetro del servizio universale, da una regolazione di tipo diretto basata sulla metodologia di *price-cap*, a una sorveglianza dei prezzi affinché siano "equi e ragionevoli" – eventualmente entro un tetto massimo - e siano stabiliti dal FSU alla luce delle dinamiche concorrenziali in atto (si pensi in particolare alla posta massiva).

In secondo luogo, va affrontato il problema della regolazione del prezzo e delle condizioni di accesso alla rete di recapito del FSU, il segmento del servizio che presenta caratteristiche di monopolio naturale (subadditività della funzione di costo). In linea generale, per la regolazione del prezzo di accesso i regolatori adottano – sia nei Paesi dove, come nel Regno Unito, prevale la concorrenza nell'*upstream* sia in quelli dove

prevale, come in Italia, la concorrenza *end-to-end* - un regime di prezzi sorvegliati sulla base di verifiche circa orientamento ai costi, ragionevolezza e non discriminazione dei prezzi praticati dal Fornitore del servizio universale. In questo ambito, l'attività di regolazione può venire a intersecarsi con l'azione di tutela della concorrenza da parte dell'Antitrust. E' quanto sta verificandosi nel nostro Paese, dove in parallelo all'indagine AGCM su Posta Time, l'Autorità delle comunicazioni ha avviato un test di replicabilità delle offerte di Poste Italiane in materia di posta massiva e invii multipli: il test di prezzo "risulterà soddisfatto se l'offerta di PI è superiore ai costi che un concorrente efficiente, scevro da obblighi di SU, deve sostenere per offrire il medesimo servizio in circostanze equivalenti"¹⁴⁸; questa condizione significa infatti che il prezzo di accesso praticato da PI per i concorrenti non produce compressione dei loro margini e quindi non è ostativo della loro azione sul mercato. L'AGCM ha sostenuto, nel parere trasmesso all'AGCom, che il contenimento di possibili fenomeni di *margin squeeze* rientra nelle finalità di tutela della concorrenza di competenza antitrust e che il test di AGCom dovrebbe quindi limitarsi a verificare solo l'assenza di discriminazione all'accesso. L'Autorità delle comunicazioni ha replicato che nei compiti propri del regolatore vi è la promozione *ex ante*, distinta dalla tutela *ex post*, delle condizioni di concorrenza nell'accesso alla rete di recapito. Chi scrive propende per questa seconda interpretazione fornita dall'AGCom, tanto più che la presenza di condizioni di monopolio naturale implica che l'assenza di comportamenti compressivi dei margini dei concorrenti è condizione necessaria per un utilizzo efficiente della rete, tematica tipicamente regolatoria.

Ma veniamo ora alle scelte generali circa l'ambito dei servizi e dei mercati sui quali esercitare un intervento di regolazione pur in presenza di una loro crescente apertura concorrenziale. Ci riferiamo alla delimitazione dei servizi di interesse economico generale (SIEG) e, al loro interno, di quelli da sottoporre a obblighi di universalità e alle

¹⁴⁸ AGCom, Delibera 384/17/Cons.

modalità per verificare l'esistenza di oneri derivanti dagli obblighi di servizio universale nonché alle modalità per la loro compensazione.

Abbiamo visto nella Parte I come le Direttive europee individuino i servizi postali come servizi di interesse economico generale in quanto essenziali per la comunicazione e gli scambi, da considerare quindi come “beni meritori” oltre che portatori di esternalità positive. L'evoluzione dei mercati pone oggi il problema di stabilire se quella che abbiamo definito sopra la permeabilità tra mercato postale, mercato digitale ed *e-commerce*, implichi anche una corrispondente ridefinizione del perimetro SIEG.

In prima battuta, rientrano facilmente nella nozione di SIEG postale sia i servizi ibridi che la posta certificata, essendo sostanzialmente estensioni di servizi di comunicazione cartacea già forniti entro il perimetro postale. Ma possiamo spingerci oltre? Per esempio, con riferimento al mercato digitale, possiamo considerare servizio di interesse economico generale, oltre alla disponibilità dell'infrastruttura fisica di telecomunicazioni (banda ultra larga) e all'accesso ad essa, anche la disponibilità e l'accesso a servizi forniti dagli operatori postali e che possono contribuire ad allargare la partecipazione degli utenti al mercato delle comunicazioni digitali? O ancora, fanno già parte del SIEG postale le spedizioni di pacchi ordinari, ma possiamo spingerci a considerare servizio di interesse economico generale la disponibilità e l'accesso a una rete capillare di trasporto e consegna per l'*e-commerce*?

La risposta dovrebbe essere positiva per ambedue le domande. La possibilità di accesso per tutti allo scambio di comunicazioni per via digitale – superamento del *digital divide*, che non è solo legato alla dotazione di infrastruttura fisica (alla quale fa riferimento il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche del dicembre 2018) ma anche alla disponibilità di servizi che sostengano il cittadino nell'utilizzo delle nuove tecnologie – si presenta oggi come un prioritario interesse pubblico. E pensiamo si possa attribuire natura simile anche alla disponibilità di una rete di servizi di consegna dei pacchetti espresso B2B o B2C generati dall'*e-commerce*, considerando di interesse

pubblico il fatto che tutti, anche nelle aree periferiche di un Paese, possano essere raggiunti da consegne di beni non facilmente disponibili in altro modo.

E' questa d'altronde la direzione in cui si muove la Direttiva europea del 2008 che abbiamo analizzato nella Parte II, quando nei "considerando" pone l'enfasi sul ruolo delle reti postali nel promuovere l'accesso universale alle comunicazioni elettroniche e la possibilità per tutti i cittadini e le imprese, indipendentemente dalla loro localizzazione, di partecipare alla vita economica¹⁴⁹. Al punto che è stata sostenuta l'opportunità di ricomprendere questi due obiettivi all'interno del perimetro stesso del Servizio universale: "dalla lettura congiunta delle direttive su servizi postali e comunicazioni elettroniche emerge un quadro in cui al cittadino europeo deve essere garantito, attraverso le varie prestazioni, un servizio universale su tre dimensioni: la possibilità di comunicare, la possibilità di partecipare al commercio elettronico, la possibilità di interagire online con le pubbliche amministrazioni"¹⁵⁰.

Per quanto riguarda la verifica circa l'esistenza e l'entità degli oneri di servizio universale abbiamo visto nella Parte II che la metodologia che si è affermata a livello europeo è quella basata sul concetto di Costo netto evitato. Torneremo più avanti – nel capitolo 3 – sugli aspetti tecnici della metodologia. Qui rileva segnalare che essa risponde bene a un approccio di mercato, in cui è essenziale che il Fornitore del servizio universale sia compensato in relazione al costo che avrebbe appunto evitato se avesse potuto comportarsi come un normale operatore libero da obblighi di servizio pubblico differenziali rispetto a quelli cui sono tenute tutte le imprese operanti nel rispetto dei requisiti di qualità e quantità propri di un SIEG. Ed è parimenti essenziale che la compensazione dell'onere di servizio universale non ecceda tale costo netto, in modo da evitare un effetto di indebito vantaggio che il FSU potrebbe utilizzare per praticare

¹⁴⁹ Cfr. G. Bruzzone, *L'impatto della DSM Strategy nel settore postale: e-commerce e servizio universale*, Assonime 2019, che rafforza l'argomentazione con riferimento alla Digital Single Market Strategy europea.

¹⁵⁰ G. Bruzzone, *L'impatto della DSM Strategy ...*, cit.

condizioni di offerta dei servizi non replicabili dai suoi *competitors* falsando così il gioco concorrenziale.

Infine, coerente con l'impostazione di apertura alla concorrenza è anche, come rilevato nella Parte II, il superamento della riserva come meccanismo di compensazione degli oneri di servizio universale: di conseguenza, una volta che i sussidi incrociati tra servizi remunerativi e servizi in perdita risultano inattuabili, le modalità di compensazione utilizzabili non possono che essere - alternativamente o in una qualche combinazione - il trasferimento da bilancio pubblico a favore del FSU e l'istituzione di un fondo di compensazione alimentato da tutte le imprese operanti sui mercati postali.

I criteri in base ai quali optare per l'una o l'altra delle due modalità di compensazione sono essenzialmente due. Il primo criterio consiste in una valutazione comparata degli effetti distorsivi delle due diverse forme di tassazione che sono implicitamente sottese al trasferimento da bilancio e al fondo alimentato dalle imprese. Nel caso del trasferimento, il finanziamento del servizio universale avviene attraverso la fiscalità generale e quindi l'effetto distorsivo sarà una media ponderata degli effetti corrispondenti alle varie voci che compongono l'entrata del bilancio pubblico. Nel caso del fondo, andrà valutata la traslazione del contributo a carico delle imprese sui prezzi dei servizi postali e la distorsione indotta dalla conseguente modifica nel loro prezzo relativo rispetto agli altri beni e servizi.

Il secondo criterio, prosaicamente più immediato e condizionante, è quello della fattibilità: è chiaro che l'attivazione di un fondo di compensazione presta il fianco a contenziosi da parte degli operatori postali che possono alla fine risultare di assai difficile risoluzione, con implicazioni di costi amministrativi e soprattutto di tempi per la effettiva copertura dell'onere di servizio universale tali da mettere fuori gioco la sua praticabilità. Non è un caso, crediamo, che nella stragrande maggioranza dei Paesi europei il fondo non sia stato operativamente attivato, anche quando previsto dalla legge come per esempio in Italia.

Infine, sul piano regolatorio assume grande importanza anche il quadro di relazioni industriali entro il quale operano le imprese in concorrenza tra loro sui mercati postali. La questione qui è quella di evitare che un'impresa si faccia spazio sul mercato del prodotto grazie a condizioni salariali e di lavoro per i suoi dipendenti peggiorative rispetto a quelle praticate da altre imprese, a cominciare dal Fornitore del servizio universale. E' un tema sicuramente molto delicato, perché si tratta di distinguere tra forme innovative e flessibili di lavoro – che rientrano nel gioco concorrenziale migliorando qualità e prezzi per l'utenza - e forme di *dumping* contrattuale – con lesione dei diritti dei lavoratori. Il modo più sicuro per valorizzare le forme innovative di organizzazione del lavoro ed evitare il *dumping* contrattuale consiste, come insegna la storia delle relazioni industriali a cominciare dall'esperienza dei settori manifatturieri, nell'adozione di un unico contratto collettivo di lavoro di comparto cui tutte le imprese debbano attenersi e che stabilisca condizioni base comuni in materia di retribuzioni e orari di lavoro. Del resto, un contratto unico di settore dovrebbe far parte di quel “terreno di gioco livellato” che è indispensabile affinché la concorrenza tra le imprese espliciti realmente i suoi effetti positivi.

2.4 La situazione in Italia

Con riferimento al nostro Paese, struttura di mercato, strategie di risposta degli operatori, problematiche regolatorie possono essere riassunte nei termini seguenti.

Il mercato postale tradizionale ha un'ampiezza limitata, decisamente inferiore a quella che caratterizza i principali *partners* europei: nel 2018, secondo i dati della Commissione Europea (DG GROW), 50 invii di lettere pro-capite contro i 110 di media UE e 7 invii di pacchi pro-capite contro i 15 di media UE. Le dinamiche indotte dalla digitalizzazione - in diminuzione per la corrispondenza e in aumento per pacchi e corriere

espresso – sono sostanzialmente analoghe a quelle in corso anche negli altri Paesi europei ma partendo appunto da questi più bassi livelli di invii pro-capite in ambedue i segmenti.

Sul versante della configurazione concorrenziale, il grado di concentrazione sull'operatore FSU è molto elevato nella corrispondenza (93%) e basso per pacchi e corriere (20%), con una incidenza media sull'insieme dei servizi postali e di corriere espresso intorno al 44%. La forma di concorrenza prevalente in Italia è di tipo *end-to-end*. Il numero di imprese, oltre al FSU, dotate di licenza o autorizzazione è molto elevato - circa 3.000 nel 2018 – e di queste solo 5 nel settore corriere espresso e 3 in quello della corrispondenza possono essere considerate di dimensioni intermedie, le altre essendo estremamente frammentate¹⁵¹. A queste si è aggiunta di recente Amazon sul mercato dell'*e-commerce*, con una dinamica molto accentuata che si avvantaggia dell'integrazione verticale tra piattaforma di ordinativi online e servizi di recapito e un aumento molto consistente della propria quota di mercato.

Il FSU, ossia Poste Italiane, fa registrare da tempo una perdita sull'insieme dei servizi postali – universali e non – anche al netto del contributo da bilancio per la copertura degli oneri di servizio universale, ma il margine complessivo di gestione risulta attivo grazie al risultato positivo dei servizi finanziari. Tra i servizi postali, PI sta diversificando in direzione di una maggiore presenza nei prodotti esterni al perimetro del servizio universale e verso corriere espresso ed *e-commerce*, con risultati interessanti ma ancora da sviluppare e irrobustire. Per quanto riguarda i concorrenti di PI, buone performance di crescita di fatturato e margini positivi si riscontrano in quelli che operano nel segmento pacchi, corriere espresso ed *e-commerce* – la cui quota di mercato va contraendosi però da qualche anno a vantaggio del nuovo entrante Amazon - mentre margini molto ristretti e a tratti negativi fanno registrare gli operatori attivi nel segmento corrispondenza¹⁵². Per molti, tra questi ultimi, la sopravvivenza dipende in misura

¹⁵¹ Cfr. AGCom, *Osservatorio sulle comunicazioni*, n.1, 2020.

¹⁵² Cfr. AGCom, *Focus bilanci – Principali evidenze contabili delle maggiori società del settore dei servizi postali (2014-18)*, Ottobre 2019 e AGCom, *Osservatorio...*, cit..

rilevante da condizioni salariali e di lavoro peggiorative rispetto a quelle di Poste Italiane, in particolare grazie al ricorso a contratti nazionali diversi da quello in vigore per i dipendenti di PI: il risultato è un costo effettivo orario per ora lavorata che risulta nettamente inferiore, con scostamenti in riduzione che, a seconda degli operatori e del contratto di categoria da loro utilizzato, vanno dal 20% al 40%.

Sul versante della regolazione, quella del prezzo finale all'utenza dei prodotti interni al perimetro del servizio universale ha abbandonato la metodologia di *price-cap* a partire dal 2013 pur mantenendo, per i soli invii singoli, un limite massimo oltre il quale PI non può alzare il prezzo della posta ordinaria. Rileva notare che, in conseguenza delle dinamiche concorrenziali in atto, per i prodotti esterni al servizio universale prevalgono prezzi inferiori a quelli dei prodotti SU comparabili, mostrando per di più un processo di riduzione accentuata negli ultimi anni: in particolare, per gli invii multipli della clientela *business*, le offerte di PI, come quelle dei suoi concorrenti Nexive, Fulmine e altri, hanno portato a tagli di prezzo molto significativi rispetto al prezzo della posta massiva rientrante nel servizio universale.

Per quanto riguarda poi il prezzo di accesso alla rete di recapito di Poste Italiane da parte dei concorrenti nelle aree dove questi non dispongono di una propria infrastruttura di recapito, è in corso di espletamento come già segnalato il test di replicabilità per verificare che il prezzo praticato da PI ai concorrenti sia equo e ragionevole, oltre che non discriminatorio.

Infine, per quanto riguarda SIEG e servizio universale, la possibile estensione della nozione di Servizio di interesse economico generale al di fuori del perimetro tradizionale del mercato postale ha costituito oggetto di alcune innovazioni introdotte con il Contratto di programma 2020-24 sulle quali ci soffermeremo più avanti alla fine del Capitolo 3. La metodologia di calcolo dell'onere di servizio universale è quella del Costo netto evitato, su cui torneremo ampiamente sempre nel prossimo Capitolo. In ogni caso, rileva notare che da diversi anni lo stanziamento previsto dalla Legge di bilancio per il

trasferimento a copertura dell'onere resta fisso a 262,4 milioni di euro, risultando sistematicamente inferiore all'onere come calcolato dall'AGCom. Né viene attivato, come previsto dalla normativa, il Fondo di compensazione a carico dell'insieme delle imprese di servizio postale.

In sintesi: un mercato della corrispondenza di ampiezza limitata e in restringimento a causa della *e-substitution*; un mercato pacchi e corriere espresso in espansione e che risente positivamente della dinamica dell'*e-commerce* ma che parte da livelli molto contenuti e quindi fa ancora registrare valori assoluti di invii limitati; una configurazione industriale che vede il FSU affiancato da un numero molto elevato di operatori con solo poche imprese di dimensione intermedia e una concorrenza però ormai molto forte di Amazon nel commercio elettronico; una competizione *end-to-end* tra imprese infrastrutturate dalla raccolta al recapito; profittabilità buona per gli operatori più importanti del settore pacchi e corriere espresso, ridottissima e in certi casi negativa per gli operatori del segmento corrispondenza; redditività negativa per l'insieme dei servizi postali – universali e non – di Poste Italiane, che però fa registrare una profittabilità complessivamente positiva grazie alla rilevante presenza e ai risultati conseguiti nei servizi finanziari.

Focalizzando un momento l'analisi sul segmento corrispondenza, le evidenze disponibili inducono alla conclusione che la situazione in atto non garantisce la tenuta prospettica delle imprese e le condizioni dei lavoratori: alla discesa dei prezzi per i prodotti non universali fanno riscontro margini di profitto ristrettissimi o negativi delle imprese che vi operano; e tali margini ristretti o negativi si presentano nonostante il ricorso a contratti di lavoro caratterizzati da più basse retribuzioni e maggiore flessibilità del lavoro rispetto al contratto in vigore per Poste Italiane. Assistiamo a una sorta di circolo vizioso tra restringimento progressivo del mercato e peggioramento prospettico per le imprese.

Al contrario, nel segmento pacchi e corriere espresso l'espansione in corso, destinata a rafforzarsi nei prossimi anni, sostiene una concorrenza che migliora il funzionamento del mercato e garantisce margini di redditività positivi alle imprese. Sono condizioni che consentirebbero di andare anche verso una graduale omogeneizzazione di retribuzioni e condizioni lavorative.

In conclusione, anche nel nostro Paese assistiamo a una evoluzione dei mercati postali che vede i servizi più tradizionali contrarsi e guadagnare invece terreno nuovi servizi, dalle comunicazioni digitali tra i cittadini e tra questi e le pubbliche amministrazioni e le imprese, al commercio elettronico e alla logistica con diffusione capillare sul territorio. E assistiamo a una corrispondente evoluzione delle strategie degli operatori postali, a cominciare dal FSU, volta a cogliere le opportunità offerte dai nuovi servizi in espansione ma che deve fare i conti con una *legacy* – comunque ancora importante dal punto di vista economico e sociale - su servizi che vanno via via contraendosi. E' con questo mondo in forte evoluzione che il quadro normativo e regolatorio deve oggi misurarsi per mettersi in grado di sostenere lo sviluppo dei servizi innovativi e rendere gestibile il ripiegamento degli altri. Ed è questo il tema che sarà al centro delle proposte cui è dedicato più avanti il Capitolo conclusivo.

3. Il calcolo dell'onere del servizio universale

3.1 Introduzione

Nel contesto di mercato e nel quadro regolatorio descritti nei capitoli precedenti assume particolare rilievo il problema delle modalità di calcolo e copertura degli oneri di servizio universale (OSU) per l'operatore che ne è responsabile.

In Italia i servizi postali che rientrano nel perimetro del servizio universale (SU) sono i seguenti¹⁵³: la corrispondenza fino a 2 kg di peso (posta ordinaria¹⁵⁴, posta prioritaria, posta massiva¹⁵⁵, posta raccomandata, posta assicurata ed invii editoriali), i pacchi ordinari fino a 20 kg di peso, i servizi postali accessori ai precedenti (es. avviso di ricevimento raccomandato, assicurazione, pagamento in contrassegno)¹⁵⁶. Il servizio universale è affidato alla società Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 58/2011 e quindi fino al 30 aprile 2026.

Come abbiamo visto nella Parte II, l'articolo 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999 stabilisce che l'onere per la fornitura del SU - nel caso in cui il fornitore non ne ricavi entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi a cui è sottoposto e quindi sopporti un "onere iniquo" - quantificato dall'AGCom con la metodologia del costo netto - è finanziato tramite fondi statali nella misura massima di 262,4 milioni di euro¹⁵⁷; qualora tali risorse risultassero inferiori rispetto a quanto calcolato dall'AGCom è

¹⁵³ Per una sintesi delle previsioni riguardanti il servizio universale, contenute nel d.lgs. n. 261/1999 che costituisce la normativa di riferimento per la disciplina generale dei servizi postali e per la fornitura del servizio universale, si rimanda alla Parte II di questo Working Paper.

¹⁵⁴ Come segnalato nella Parte II, il servizio di corrispondenza ordinaria è stato introdotto dall'art. 1, comma 278 della legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015), le relative tariffe ed obiettivi di qualità sono stati definiti con la delibera AGCom n. 396/15/CONS.

¹⁵⁵ Invii postali riguardanti per esempio le comunicazioni bancarie, le bollette, eccetera.

¹⁵⁶ Il perimetro dei servizi postali che rientrano nel SU è stabilito dall'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 261/1999.

¹⁵⁷ Art. 1, comma 274, lettera b) della legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015).

prevista, inoltre, la possibilità di un'integrazione¹⁵⁸ attraverso l'istituzione di un fondo di compensazione¹⁵⁹ finanziato dalle imprese del settore. Va ricordato peraltro che quest'ultimo strumento non è stato mai attivato, nonostante le risorse pubbliche stanziare siano risultate inferiori all'onere accertato dall'AGCom, in particolare a partire dal 2014.

Dal punto di vista regolatorio, due sono i fattori fondamentali da prendere in considerazione per il calcolo del costo netto del SU: l'obbligo della separazione contabile a cui è sottoposto il Fornitore del servizio universale (FSU) e la metodologia di calcolo del costo netto.

Dopo aver illustrato i principali elementi che riguardano l'obbligo di separazione contabile, nel paragrafo successivo descriveremo brevemente le tre metodologie di calcolo del costo netto adottate in Europa. La sintesi dei contenuti essenziali dell'ultimo provvedimento adottato dall'AGCom in materia di verifica del costo netto del SU per il biennio 2015-2016 (Delibera 214/19/CONS) costituirà l'argomento del quarto paragrafo. Nell'ultimo, infine, accenneremo ad un elemento di novità introdotto nel nuovo Contratto di programma 2020-2024 stipulato tra il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ed il gruppo Poste Italiane S.p.A. nel mese di dicembre del 2019.

3.2 La separazione contabile

I paragrafi 1 e 2 dell'art. 14 della Direttiva europea sui servizi postali stabiliscono che:

“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i fornitori del servizio universale effettuino una contabilità conformemente alle disposizioni del presente articolo.

2. Il fornitore o i fornitori del servizio universale nella loro contabilità interna tengono conti separati per distinguere chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che

¹⁵⁸ Prevista dal Contratto di Programma 2020-2024 e stabilita nella misura massima di 89 milioni di euro l'anno.

¹⁵⁹ Art. 10 del d.lgs. n. 261/1999.

fanno parte del servizio universale e quelli che non ne fanno parte. Siffatta separazione contabile è applicata quando gli Stati membri calcolano il costo netto del servizio universale. Tali sistemi di contabilità interna operano sulla base di principi di contabilità dei costi applicati coerentemente e obiettivamente giustificabili.”.

L’obbligo di separazione contabile è poi ribadito nel paragrafo 44 della Disciplina dell’Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), che stabilisce che “Qualora un’impresa svolga sia attività che rientrano nell’ambito del SIEG, sia attività che ne esulano, dalla contabilità interna devono risultare distintamente i costi e le entrate derivanti dal SIEG e quelli degli altri servizi, conformemente ai principi di cui al punto 31. Quando un’impresa è incaricata della fornitura di più SIEG, sia perché è diversa l’autorità che aggiudica il servizio sia perché è diversa la natura del servizio, la contabilità interna dell’impresa deve permettere di verificare l’eventualità di una sovracompensazione a livello di ciascun SIEG”.

L’art. 7 del d.lgs. n. 261/1999, sulla base di quanto stabilito dall’art. 14 della Direttiva sui servizi postali, prevede che:

“1. Il fornitore del servizio universale è tenuto ad istituire la separazione contabile sulla base di principi di contabilità dei costi applicati coerentemente e obiettivamente giustificabili, distinguendo chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del servizio universale e quelli che ne sono esclusi.

2. I sistemi di contabilità imputano i costi a ciascuno, dei servizi nel seguente modo:

a) imputazione diretta dei costi che possono essere direttamente attribuiti a un servizio o prodotto particolare;

b) imputazione dei costi comuni, intendendosi per tali quelli che non possono essere direttamente attribuiti a un servizio o prodotto particolare, come segue:

1) ove possibile, sulla base di un’analisi diretta dell’origine dei costi stessi;

2) se non è possibile un’analisi diretta, le categorie di costi comuni sono imputate per collegamento indiretto con un’altra categoria di costi o gruppo di categorie di costi per i

quali è possibile l'imputazione o attribuzione diretta; il collegamento indiretto è basato su strutture di costi comparabili;

3) se non è possibile imputare la categoria dei costi né in modo diretto né in modo indiretto, la categoria dei costi viene attribuita applicando un parametro di assegnazione generale, determinato in base al rapporto fra tutte le spese direttamente o indirettamente attribuite o imputate a ciascuno dei servizi universali, da un lato, e agli altri servizi, dall'altro.

3-bis. I costi comuni necessari per la prestazione di servizi universali e di servizi non universali sono imputati in modo appropriato; ai servizi universali e ai servizi non universali devono essere applicati gli stessi fattori di costo”.

I documenti di separazione contabile che Poste Italiane presenta all'AGCom sono accompagnati dalla relazione della società di revisione che attesta che la contabilità è redatta in base ai criteri indicati nell'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999. Tali documenti utilizzano lo standard di allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC¹⁶⁰ (*Full Distributed Cost*), la metodologia ABC¹⁶¹ (*Activity Based Costing*) e la base di costo a costi storici HC¹⁶² (*Historical Cost*).

Poste Italiane presenta all'AGCom i documenti di separazione contabile che, a partire dal proprio bilancio d'esercizio, evidenziano separatamente i prospetti contabili relativi ai servizi postali universali e a tutti i servizi postali. Ai fini della riconciliazione con il bilancio civilistico, la società presenta anche un prospetto relativo a tutte le attività svolte, compresi i servizi finanziari. Questi ultimi, nella contabilità civilistica, vengono contabilizzati separatamente nel cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta¹⁶³.

¹⁶⁰ Metodo di allocazione di tutti i costi, fissi e variabili, diretti e indiretti, comuni e congiunti, a ciascuno dei servizi offerti dall'azienda.

¹⁶¹ Metodo contabile in cui i costi dei servizi sono individuati sulla base delle attività aziendali e del rapporto di causa-effetto tra attività, costi ad essa associati e output ottenuti.

¹⁶² Metodo di valorizzazione contabile dei cespiti di un'impresa effettuata attribuendo al cespite il valore effettivo di acquisto, ossia il valore del bene come registrato nei libri contabili.

¹⁶³ Il Patrimonio destinato BancoPosta è stato costituito ai sensi dell'art. 2, commi 17-octies e ss., della legge n. 10/2011, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225.

I prospetti contabili relativi ai servizi postali riguardano sia le attività effettuate tramite la rete logistica, che quelle svolte attraverso la rete degli uffici postali (UP). I costi di quest'ultima, nella contabilità regolatoria, sono attribuiti pro quota (attraverso appositi *drivers*) sia ai servizi postali, sia ai servizi finanziari (Cfr. Tabella 16)¹⁶⁴. E' opportuno evidenziare che circa l'80% dei costi della rete degli UP è attribuita ai servizi finanziari.

Tabella 1. Ripartizione dei ricavi e dei costi nella separazione contabile di PI

Servizi postali (servizi perimetro SU e altri servizi postali)	Altri servizi (tra cui finanziari)
Ricavi servizi postali	Ricavi da altri servizi
-	-
Costi servizi postali, di cui:	Costi altri servizi, di cui:
<i>Costi della rete logistica</i>	<i>Costi servizi finanziari (interessi passivi, etc.)</i>
<i>Quota dei costi delle rete degli uffici postali</i>	<i>Quota dei costi delle rete degli uffici postali</i>
Risultato netto servizi postali	Risultato netto altri servizi

Fonte: nostre elaborazioni su AGCom, Delibera 298/17/CONS

Diversamente dalla contabilità regolatoria, nel bilancio civilistico di Poste Italiane, i costi della rete degli UP (sostenuti per la fornitura di tutti i servizi, postali e finanziari) sono contabilizzati nel conto economico, mentre nel Patrimonio destinato BancoPosta i costi della rete degli UP sostenuti dai servizi finanziari sono contabilizzati attraverso una posta figurativa (*transfer charge*).

Nella contabilità regolatoria, inoltre, per ciascun prospetto (servizi postali universali, servizi postali complessivi, tutti i servizi di Poste Italiane), vengono riportate informazioni relative ai costi diretti, ai costi diretti di produzione, ai costi indiretti ed agli *overheads*.

I costi diretti sono costituiti prevalentemente da costi esterni riconducibili direttamente ai servizi postali che rientrano nel perimetro del servizio universale.

¹⁶⁴ A differenza della rete logistica, dedicata esclusivamente alla fornitura di servizi postali, la rete degli UP viene utilizzata anche per la vendita di altri servizi, fra cui i servizi finanziari (svolti da Poste Italiane e contabilizzati attraverso il Patrimonio destinato BancoPosta) e assicurativi (presidiati dal Gruppo assicurativo Poste Vita).

I costi diretti di produzione rappresentano la quota maggiore dei costi operativi del comparto dei servizi universali. In tale categoria assume particolare rilievo l'incidenza del costo del lavoro (sia della rete logistica, che degli UP).

I costi indiretti sono allocati ai prodotti/servizi sulla base dell'incidenza dei costi diretti di produzione. Ad esempio, i costi relativi alla struttura risorse umane della funzione servizi postali sono attribuiti ai prodotti sulla base della rilevanza del costo del personale già precedentemente attribuito agli stessi.

Negli *overheads* rientrano i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale e sono attribuiti ai prodotti/servizi sulla base dell'ammontare dei costi precedentemente allocati¹⁶⁵.

3.3 Metodologie di calcolo del costo netto in Europa

Il metodo per il calcolo del costo netto, descritto nell'allegato I della Direttiva sui servizi postali, prevede che esso sia costruito come differenza tra il costo netto delle operazioni di un FSU quando è soggetto a obblighi di servizio universale e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tali obblighi.

Il paragrafo 24 della *Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)*¹⁶⁶, stabilisce che “Il costo netto necessario — o che si prevede sarà necessario — per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico deve essere calcolato utilizzando la metodologia del costo evitato netto, laddove questo sia richiesto dalla legislazione nazionale o dell'Unione e negli altri casi in cui sia possibile.”

¹⁶⁵ Si tratta dei costi delle strutture di *staff* che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore delegato, quali ad esempio le direzioni centrali Finanza, Amministrazione e controllo, Affari legali e societari, etc.

¹⁶⁶ Comunicazione della Commissione 2012/C/8/03, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dell'11 gennaio 2012.

Il successivo paragrafo 25 afferma che “In base alla metodologia del costo evitato netto, il costo netto necessario - o che si prevede sia necessario - per ottemperare agli obblighi di servizio pubblico è calcolato come la differenza tra il costo netto per il fornitore del servizio soggetto ad un obbligo di servizio pubblico e il costo netto o utile del medesimo fornitore in assenza di tale obbligo. Va riservata una particolare attenzione alla corretta valutazione dei costi che si prevede che il fornitore del servizio eviti e delle entrate che si prevede questi non realizzi, in assenza dell'obbligo di servizio pubblico. Il calcolo del costo netto deve valutare i vantaggi, compresi per quanto possibile quelli immateriali, di cui beneficia il fornitore del SIEG”.

Tre le metodologie di calcolo del costo netto adottate in Europa¹⁶⁷: il *Deficit Approach* con *Fully Allocated Costs* (DA); il *Net Avoidable Cost approach* (NAC); il *Profitability Cost approach* (PC). Per i nostri scopi possiamo limitarci a confrontare il DA e il PC, che è in realtà il più completo e coerente metodo per quantificare il costo netto evitato¹⁶⁸.

Il DA consiste semplicemente nella somma delle perdite sui prodotti a redditività negativa compresi nel SU al netto dei guadagni su quelli, sempre compresi nel SU, che sono a redditività positiva. Il calcolo si effettua sulla base dei conti del Fornitore del servizio universale quali risultanti dalla sua contabilità analitica.

Il *Profitability Approach*, invece, misura il costo netto del SU come differenza tra profitto ottenuto dal FSU quando gravato degli obblighi di servizio universale (OSU) e suo profitto nel caso fosse libero da quegli obblighi e potesse comportarsi come un normale operatore di mercato. In questo caso si costruisce il cosiddetto scenario

¹⁶⁷ Frontier Economics, *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*, pag. 3-6, 35, pag. 42-44, 2013. Lo studio riguarda il Belgio, la Bulgaria, la Danimarca, l'Estonia, l'Irlanda, l'Italia, la Norvegia, i Paesi Bassi, la Slovacchia, la Spagna, il Regno Unito e altri due Paesi che hanno richiesto di rimanere anonimi.

¹⁶⁸ Il Profitability Cost approach è stato sviluppato da Cremer, Grimaud, Laffont e Panzar che hanno fornito le basi teoriche per la sua applicazione nel settore postale. Cfr. Cremer, Helmuth, André Grimaud, and Jean-Jacques Laffont (2000). *The Cost of Universal Service in the Postal Sector*. Current Directions in Postal Reform, ed. By Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, Kluwer, 47-68. Cfr. anche Panzar, John (2000). *A Methodology for Measuring the Costs of Universal Service Obligations*. Information Economics and Policy 12(3), 211-220.

controfattuale che descrive come si comporterebbe il FSU se non fosse gravato dagli obblighi SU, considerando cioè come l'attività complessiva del FSU si modificherebbe per cercare di massimizzare il profitto in assenza di obblighi. Da questo punto di vista, la differenza tra i risultati di gestione nello scenario controfattuale e in quello fattuale rappresenta proprio il costo che l'operatore "eviterebbe" ove libero dagli obblighi SU. Con l'avvertenza che i costi considerati nei due scenari devono essere costi un operatore efficiente. Infine, il PC considera anche l'eventuale impatto sulla domanda dei prodotti del FSU derivante dal non fornire più i servizi previsti dagli OSU.

La pregnanza del Profitability Approach come metodo per calcolare il costo netto evitato si coglie bene considerando che se il FSU fosse compensato di tale costo raggiungerebbe lo stesso livello di profitto che otterrebbe ove potesse agire da semplice operatore di mercato.

3.4 Il calcolo del costo netto sostenuto da Poste Italiane

Ai fini del calcolo e della verifica del costo netto del SU, sia Poste Italiane che l'AGCom utilizzano la metodologia del PC, in base alla quale il costo netto è calcolato come differenza tra il risultato d'esercizio di Poste Italiane ed il risultato d'esercizio che la stessa società conseguirebbe nell'ipotesi in cui non fosse soggetta agli obblighi di servizio universale (*net cost*). Il PC, come abbiamo già ricordato in precedenza, consiste dunque nel confrontare lo scenario fattuale di Poste Italiane con uno scenario controfattuale corrispondente all'ipotesi in cui l'operatore non fosse sottoposto agli obblighi di SU.

Al *net cost* viene sommata l'equa remunerazione del capitale investito, calcolata con il metodo del *Weighted average cost of capital* (WACC), e si sottraggono gli eventuali vantaggi intangibili e commerciali derivanti dalla posizione ricoperta da Poste Italiane in quanto fornitore del servizio universale.

L'articolo 3, comma 4, del Contratto di programma 2020-2024¹⁶⁹ prevede che Poste Italiane S.p.A., sulla base della separazione contabile certificata redatta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 261/1999, trasmetta all'AGCom entro il mese di giugno di ciascun anno la quantificazione dell'onere del SU sostenuto nel precedente esercizio, contestualmente ad una previsione degli oneri relativi all'esercizio di competenza.

L'AGCom ha il compito di verificare *ex post* il calcolo del costo netto del SU. Il 2 luglio del 2019 l'Autorità ha pubblicato la Delibera 214/19/CONS “*Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016*”¹⁷⁰. Di seguito riportiamo una sintesi dei principali contenuti che rispecchiano le posizioni di Poste Italiane e dell'Autorità e li confrontiamo con l'approccio seguito dalla Commissione Europea per la sua decisione del 4 dicembre 2015 riguardo all'assenza di sovracompensazione nei periodi 2012-15 e 2016-19¹⁷¹.

3.4.1 La quantificazione da parte di PI per gli anni 2015-2016

Sulla base dei documenti di separazione contabile, Poste Italiane quantifica il costo netto utilizzando il metodo del PC; delinea, quindi, lo scenario fattuale e quello controfattuale, nell'ambito dei quali esamina i costi ed i ricavi, riconducibili alla rete logistica e a quella degli UP, che derivano dalla fornitura dei servizi postali nei due diversi scenari.

Nello scenario fattuale l'operatore utilizza i dati relativi ai costi ed ai ricavi effettivamente sostenuti/conseguiti.

In quello controfattuale Poste Italiane definisce e quantifica i costi ed i ricavi che sosterebbe/conseguirebbe in un mercato concorrenziale ed in assenza di obblighi di

¹⁶⁹ Sottoscritto in data 31/12/2019.

¹⁷⁰ Sempre il 2/7/2019 l'AGCom ha pubblicato la Delibera 215/19/CONS mediante la quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di verifica del costo netto per gli anni 2017 e 2018

¹⁷¹ Decisione C (2015) 8545.

SU¹⁷². Per questo secondo caso, la società rimodula l'offerta, senza modificare le tariffe vigenti¹⁷³, assumendo che:

- l'accettazione sia attiva tutti i giorni lavorativi presso un numero ridotto di uffici postali e di centri di accettazione *business*;
- la raccolta sia attiva tutti i giorni solo presso gli uffici postali aperti;
- la rete di smistamento sia razionalizzata;
- il trasporto nazionale sia effettuato solo su gomma, con conseguente eliminazione della rete di trasporto aerea;
- la distribuzione fino ai punti di recapito sia attiva tutti i giorni in un numero ridotto di centri;
- il recapito, in funzione della densità della popolazione e delle opportunità di *business*, sia ridotto e razionalizzato per zone geografiche, con una minore copertura del territorio e razionalizzazione della rete di consegna e dei nodi di recapito. Nelle zone non coperte Poste Italiane prevede di istituire dei punti di consegna (*drop-box*) dove gli utenti possono ritirare la propria corrispondenza.

Di conseguenza l'operatore non garantirebbe i servizi con recapito entro il giorno successivo (servizi in J+1), come la consegna dei quotidiani, e cesserebbe la fornitura del servizio di pacco ordinario, mentre i restanti servizi universali sarebbero soggetti ad IVA, con conseguente incremento dei prezzi.

La quantificazione del costo netto relativo agli anni 2015 e 2016 presentata da Poste Italiane, in analogia a quanto avvenuto negli anni precedenti, fa riferimento ai servizi postali nel loro complesso¹⁷⁴. Nei documenti contabili inviati all'AGCom, tuttavia, è presente anche la valutazione dell'onere del servizio universale riferita ai soli

¹⁷² Dunque, senza alcun vincolo in termini di portafoglio prodotti, relativi livelli di servizio, rete di vendita e distributiva ed aree territoriali in cui operare.

¹⁷³ Ad esclusione delle modifiche dovute all'eliminazione dell'esenzione IVA.

¹⁷⁴ Includendo, quindi, oltre ai servizi rientranti nel SU i servizi raccomandata 1, quotidiani al sabato, telegrammi, corriere espresso, eccetera.

servizi che rientrano nel perimetro del SU, che per gli anni 2015 e 2016 è pari rispettivamente a 651 e 601 milioni di euro (Tabella 2).

Tabella 2. Costo netto riferito ai soli servizi SU presentato da Poste Italiane (milioni di euro)

Costo netto	Servizio universale	Servizio universale
	2015	2016
Costo netto operatore FSU	-599	-591
Costo netto operatore NFSU	0	0
Equa remunerazione del capitale investito dell'operatore FSU	83	41
Vantaggi intangibili e commerciali	31	31
Onere del SU	-651	-601

Fonte: AGCom, Delibera 214/19/CONS

Il costo netto per l'operatore non gravato da obblighi di servizio universale (NFSU) è posto pari a zero in quanto nello scenario controfattuale il risultato di esercizio relativo a tutti i servizi postali risulta comunque negativo in entrambi gli anni considerati, per cui Poste Italiane, piuttosto che incorrere in una perdita, sceglierebbe di non operare, ovvero di avere un controfattuale con risultato economico pari a zero.

E' utile considerare ora le principali motivazioni di Poste Italiane a sostegno della tesi che il calcolo del costo netto andrebbe fatto considerando, sia nel fattuale che nel controfattuale, l'insieme dei servizi postali offerti, invece dei soli servizi che rientrano nel perimetro del SU¹⁷⁵.

In primo luogo, Poste Italiane ritiene che si debba tenere conto di tutti i costi derivanti dagli obblighi di fornitura del SU, e non solo di quelli contabilmente attribuiti ai servizi che rientrano nel perimetro del SU. Tali obblighi impongono, infatti, l'esistenza

¹⁷⁵ Come indicato nella delibera n. 214/19/CONS si tratta in alcuni delle medesime motivazioni già vagliate dall'Autorità nell'ambito delle precedenti delibere n. 412/14/CONS e n. 298/17/CONS che per tale motivo sono riportate in questo paragrafo.

di una rete di accettazione e recapito di capacità superiore rispetto al livello della domanda e caratterizzata da elevati costi fissi¹⁷⁶. Allo scopo di migliorare il livello di utilizzo di tale infrastruttura, Poste Italiane estende la propria offerta commerciale con servizi al di fuori del perimetro del SU. Poiché tali servizi concorrono a ridurre il costo medio di tutti i servizi, devono essere inclusi nel perimetro di calcolo del costo netto.

Poste Italiane, inoltre, sostiene che la redditività contabile dei servizi postali non universali risulta penalizzata dall'applicazione del *Fully Distributed Costs* previsto dalla direttiva 2008/6/CE, poiché i costi comuni della rete devono essere ripartiti secondo un criterio di proporzionalità (con gli stessi *driver*) tra servizi universali e servizi non soggetti ad obblighi, sebbene tale tipologia di costi sia essenzialmente imputabile ai primi¹⁷⁷. Secondo la società, dunque, l'esclusione dei servizi postali non universali dal perimetro comporterebbe una riduzione fittizia dell'onere del SU.

Da un punto di vista metodologico Poste Italiane, infine, ritiene che le verifiche sul calcolo del costo netto del SU dovrebbero seguire le stesse logiche utilizzate nell'ambito delle valutazioni sugli aiuti di stato; in particolare l'utilizzo della metodologia impiegata per le valutazioni in materia di aiuti di stato ed il riconoscimento, in caso di perdite, della possibilità di dismettere le attività postali in assenza di obblighi.

3.4.2 La verifica dell'AGCom

L'AGCom segue una impostazione diversa, considerando ai fini del calcolo del costo netto i soli servizi che rientrano nel perimetro di riferimenti del SU, richiamandosi all'allegato I alla direttiva 2008/6/CE dove si prevede che *“il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione”*.

¹⁷⁶ Principalmente riconducibili alla capillarità della rete ed ai vincoli relativi alla frequenza e alla qualità del servizio.

¹⁷⁷ Essendo, infatti, la rete dimensionata per le esigenze dei servizi che rientrano nel perimetro del SU.

Tra le sue considerazioni l’Autorità evidenzia che i servizi postali non universali offerti da Poste Italiane presentano perdite consistenti dovute alla riduzione della domanda e alla competizione sui prezzi. Il perimetro allargato a tutti i servizi postali ai fini del calcolo del costo netto, oltre a determinare un aumento consistente del costo netto del SU, potrebbe provocare effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto gli altri operatori non usufruirebbero di nessuna compensazione delle perdite derivanti da prodotti offerti in concorrenza.

Secondo l’Autorità, dai lavori citati¹⁷⁸ da Poste Italiane a sostegno della propria tesi si evince che, al fine di tenere conto di tutti i costi comuni e congiunti, il perimetro da considerare ai fini del calcolo del costo netto dovrebbe comprendere tutti i servizi che insistono sulla rete utilizzata per la fornitura del SU. Nel caso di Poste Italiane, quindi, il perimetro dovrebbe essere rappresentato da tutti i servizi offerti (postali e finanziari), poiché per la loro fornitura la società si avvale della rete di recapito e di quella degli uffici postali.

In proposito l’AGCom evidenzia, inoltre, che, diversamente da quanto avviene in Italia, nelle realtà europee in cui i fornitori del SU offrono anche i servizi finanziari¹⁷⁹, i servizi postali continuano a rappresentare il *core business* aziendale¹⁸⁰. In Francia ed in Svizzera, in particolare, l’offerta di servizi finanziari rientra nei SIEG e quindi la compensazione del relativo costo avviene al di fuori del quadro normativo stabilito dalla direttiva sui servizi postali.

Nel caso in cui l’AGCom decidesse di fare riferimento a tale perimetro, quindi, dovrebbe paragonare uno scenario fattuale riferito a tutti i servizi offerti da Poste Italiane con un controfattuale in cui la società proceda all’ottimizzazione dell’intera

¹⁷⁸ Il riferimento è ai lavori citati nella nota 17. L’AGCom rileva, inoltre, che tali lavori non rappresentano casi concreti di applicazione di una metodologia. Di conseguenza, l’utilizzo del perimetro riferito a tutti i servizi postali, non risulta confermata nello scenario regolamentare europeo.

¹⁷⁹ Si tratta di Belgio, Francia, Grecia, Portogallo e Svizzera.

¹⁸⁰ Le attività finanziarie di bpost, La Poste (FR), ELTA, CTT e La Poste(CH) rappresentano non più del 25% dei ricavi totali, mentre quelle di Poste Italiane rappresentano circa il 62% dei ricavi. Cfr. delibera AGCom 298/17/CONS, pag. 27.

organizzazione in assenza di obblighi di SU, includendo anche tutti gli altri servizi (servizi postali non universali e finanziari inclusi).

Tale criterio è in effetti quello seguito dalla Commissione Europea nella decisione sulle compensazioni corrisposte a Poste Italiane per la fornitura del SU nei periodi 2012-2015 e 2016-2019¹⁸¹, che tuttavia si basa, su assunzioni diverse da quelle di Poste Italiane ai fini del calcolo del costo netto, sia per quanto riguarda il perimetro di riferimento, sia per quanto riguarda lo scenario controfattuale. In particolare, Poste Italiane ha richiesto di considerare tutti i servizi postali nel perimetro di valutazione del costo netto del SU presentando uno scenario controfattuale con 4.500 uffici postali invece dei circa 13.000 del fattuale. La decisione della DG Competition, invece, utilizza come perimetro di valutazione del costo netto tutti i servizi forniti da Poste Italiane (servizi postali e finanziari) ed è basata su un controfattuale in cui vi sono 13.000 uffici postali che a partire dal 2014 continuerebbero comunque a dedicarsi alle attività finanziarie.

In merito all'affermazione di Poste Italiane secondo cui la metodologia utilizzata nell'ambito della verifica del calcolo del costo netto del SU dovrebbe ricalcare quella impiegata per le valutazioni in materia di aiuti di stato, l'AGCom osserva che le analisi effettuate nei due ambiti si basano su presupposti differenti

- in sede di aiuti di stato l'accertamento, che si svolge su dati *ex-ante*, è focalizzato sull'individuazione di un'eventuale sovra-compensazione e si conclude con un giudizio di compatibilità;
- la verifica svolta da AGCom, basata su dati *ex-post*, è diretta ad una quantificazione precisa del costo netto;

¹⁸¹ Il 4 dicembre 2015 la Commissione europea ha reso noto di aver valutato “*in linea con le norme in materia di aiuti di Stato*” la compensazione concessa dall'Italia a Poste Italiane per l'adempimento della sua missione di servizio pubblico nei periodi 2012-2015 e 2016-2019. Cfr. Commissione europea (DG Competition), *State Aid SA.43243 (2015/N) – Italy State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service over the periods 2012-2015 and 2016-2019*, dicembre 2015.

- nella verifica del costo netto vanno tenuti in considerazione anche gli aspetti inerenti all'efficienza nella fornitura del servizio, che non sono oggetto di valutazione in sede di aiuti di Stato.

L'AGCom ha quindi ritenuto opportuno fare riferimento ai servizi che rientrano nel perimetro del SU, non escludendo la possibilità di estendere in futuro tale perimetro, in considerazione dei significativi cambiamenti che hanno investito negli ultimi anni il settore dei servizi postali.

Con riferimento all'osservazione di Poste Italiane secondo cui nella decisione sugli aiuti di Stato concessi a Poste Italiane per la fornitura del SU postale nei periodi 2012-2015 e 2016-2019 la Commissione Europea ha riconosciuto la possibilità di dismettere le attività postali in assenza di obblighi, essendo in perdita, l'Autorità ritiene che tale impostazione sia coerente con le finalità delle valutazioni effettuate in sede di aiuti di stato, ma non nell'ambito della verifica dell'onere del SU.

In relazione alla proposta di Poste Italiane di ipotizzare, per gli anni 2015 e 2016, uno scenario controfattuale con risultato economico nullo, derivante dalla scelta di non operare piuttosto che sopportare delle perdite, la tesi dell'Autorità è che tale ipotesi non sia conforme a quanto previsto dall'allegato I alla direttiva 2008/6/CE, secondo cui il calcolo del costo netto deve essere effettuato come differenza tra il costo netto delle operazioni del fornitore del servizio universale, quando è soggetto ad obblighi di SU, e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tali obblighi. Di conseguenza, l'Autorità calcola il costo netto come differenza tra il risultato dello scenario fattuale e quello dello scenario controfattuale assumendo che comunque anche in quest'ultimo PI non cesserebbe di operare nei servizi postali nonostante siano in perdita anche senza OSU.

In continuità, infine, con la modalità di calcolo adottata negli anni precedenti, l'AGCom determina l'onere del SU come somma del costo netto e del costo del capitale, al netto dei vantaggi intangibili e commerciali.

Le valutazioni dell'AGCom nella Delibera 214/19/CONS hanno condotto ad una prima stima preliminare dell'onere del SU di 378 milioni di euro per il 2015 e di 355 milioni di euro per il 2016. A conclusione della consultazione pubblica l'AGCom ha parzialmente modificato alcune valutazioni relative ai ricavi persi, pervenendo ad una stima dell'onere del SU pari a 389 milioni di euro per il 2015 e 356 milioni di euro per il 2016.

Tabella 3. Prospetto riepilogativo del calcolo del costo netto per gli anni 2015 e 2016

	Poste Italiane*	AGCOM ante consultazione	AGCOM post consultazione	Poste Italiane*	AGCOM ante consultazione	AGCOM post consultazione
	2015			2016		
Ricavi persi (A)	-177	-220	-204	-180	-184	-183
Costi evitati (B)	-850	-638	-633	-846	-619	-619
Net cost (C)	673	418	429	666	435	435
Remunerazione del capitale investito (D)	83	76	76	41	38	38
Vantaggi intangibili e commerciali (E)	31	116	116	31	117	117
Onere del SU (C+D-E)	725	378	389	676	355	356

(*) Poste Italiane calcola l'onere del SU per gli anni 2015 e 2016 ponendo il controfattuale pari a zero, di conseguenza la sua stima è pari rispettivamente a 651 e 601 milioni di euro.

Fonte: AGCom, Delibera 214/19/CONS

Nella Tabella 3 è riportato il confronto fra il calcolo del costo netto presentato da Poste Italiane e quello elaborato dall'AGCom. I valori per ciascuna voce sono espressi in termini di differenza tra scenario controfattuale e fattuale.

3.5 Il nuovo Contratto di programma 2020-2024: verso un nuovo modello di SIEG?

Come si è avuto modo di ricordare in precedenza, l'Italia ha accumulato nei confronti degli altri Paesi europei un forte ritardo nel processo di digitalizzazione dell'economia e della società che rappresenta un serio ostacolo allo sviluppo economico e sociale del

Paese. Un ritardo che occorre recuperare in fretta mediante l'adozione delle opportune *policy* in grado di superare innanzitutto il *digital divide* tecnologico e culturale che ne deriva.

In un simile contesto la rivoluzione digitale richiede un'attenta e moderna ridefinizione del perimetro dei SIEG, riconoscendo nel loro ambito la fornitura di nuovi servizi ad alto "valore aggiunto sociale" in grado anche di ridurre il *deficit* di competenze digitali, e quindi di accrescere il capitale umano del nostro Paese.

Ed è in tal senso che alcuni elementi di novità introdotti nel nuovo Contratto di programma 2020-2024 stipulato tra il MISE ed il gruppo Poste Italiane S.p.A. potrebbero rappresentare un valido contributo.

Il riferimento è all'articolo 5 che prevede l'adozione di misure a sostegno della trasformazione digitale dei servizi, agevolando in particolare l'inclusione degli utenti in condizione di divario digitale attraverso l'offerta di servizi finalizzati a garantire l'accesso universale ai servizi della PA.

In un'ottica di coesione sociale e territoriale, di evoluzione tecnologica del Sistema Paese, nonché di efficienza e valorizzazione della rete postale il Contratto di programma prevede, attraverso la stipula di apposite convenzioni con la PA, la possibilità di fornire tramite le infrastrutture di Poste Italiane una gamma di servizi innovativi al fine di sostenere la trasformazione digitale.

Grazie alle potenzialità e alla capillarità della rete degli uffici postali e delle strutture dedicate al SU, si intendono perseguire i seguenti obiettivi:

- avvicinare tutti i cittadini alle opportunità offerte dai servizi forniti in forma elettronica, consentendo in particolare a coloro che si trovano in una condizione di *digital divide* di usufruire di tali servizi;
- estendere il fondamentale ruolo degli uffici postali nella funzione di coesione sociale ed economica sul territorio nazionale, consentendo l'accesso universale ai SIEG;

- agevolare i rapporti tra i cittadini e la PA traendo beneficio dalla capillarità della rete universale e dalle opportunità offerte dalla digitalizzazione dei servizi.

Si prevede inoltre l'offerta da parte di PI di soluzioni integrate per la gestione delle istanze amministrative (presentate dai cittadini in formato cartaceo e poi trasmesse in modalità digitale) e dei documenti rilasciati dalla PA (come ad esempio certificati e attestazioni).

Poste Italiane si è resa disponibile ad avviare progetti relativi a:

- servizi e strumenti a supporto dello sviluppo dell'*e-government* e dell'*e-procurement*;
- applicazioni informatiche integrate nei processi della PA;
- servizi di riscossione e pagamento;
- soluzioni tecnologiche per l'abbattimento del *digital divide* infrastrutturale;
- assistenza alla popolazione anziana nell'utilizzo di strumenti informatici;
- servizi di logistica per i centri urbani e le aree rurali, prevedendo la realizzazione di un incubatore di *start-up* per tale settore.

Nel Contratto, inoltre, Poste Italiane assume una serie di impegni finalizzati al rinnovamento funzionale del proprio *network*.

CONCLUSIONI

UNA PROPOSTA PER LA MESSA A PUNTO DELL'IMPIANTO REGOLATORIO IN ITALIA

Un settore corrispondenza in restringimento per i processi di *e-substitution* e con margini per gli operatori molto ridotti se non negativi, un settore pacchi e corriere espresso in forte crescita con una funzione trainante dell'*e-commerce* e con buone prospettive di redditività per le imprese, un Fornitore del servizio universale che nel segmento corrispondenza deve fronteggiare l'andamento riflessivo della domanda e una concorrenza basata sulla differenziazione dei contratti di lavoro e che ancora deve riposizionarsi adeguatamente nel segmento pacchi e corriere espresso per sfruttarne le potenzialità: questo il terreno di gioco e questi i giocatori su cui il regolatore è chiamato a fare da “arbitro del mercato”.

Il gioco competitivo nel settore corrispondenza

Il primo passo, che è necessario a “livellare il terreno di gioco” affinché la concorrenza possa dispiegarsi correttamente per dare i suoi frutti in termini di sviluppo dei servizi per gli utenti – consumatori e imprese - e in termini di benessere sociale, cosicché l'Autorità di regolazione possa dettare le regole che fanno crescere i mercati e i servizi, consiste nel promuovere la omogeneizzazione delle condizioni retributive e di lavoro attraverso la convergenza verso un contratto nazionale unico per tutti i lavoratori del settore postale. Sta naturalmente prima di tutto al confronto tra le parti sociali costruire questa convergenza, ma è anche compito del Governo promuoverla, per esempio disponendo che l'adozione da parte di un'impresa del contratto nazionale di settore sia condizione necessaria per ottenere l'autorizzazione a operare nei servizi postali¹⁸².

¹⁸² Rileva notare, a questo proposito, come il recente Decreto n. 34/2020 (Decreto Rilancio) preveda, all'articolo 203, una disposizione per il settore aereo che è del tutto analoga a quella suggerita sopra nel testo per il settore postale.

Questo primo passo, evitando forme di *dumping* contrattuale, è fondamentale per consentire di far emergere non solo gli operatori realmente in grado di condurre una concorrenza migliorativa del benessere sociale ma anche le forme più adeguate di quella stessa concorrenza, in particolare nel segmento della corrispondenza. Partendo dalla situazione attuale di competizione *end-to-end*, e in presenza di un terreno di gioco livellato sul versante dei rapporti di lavoro, una opportuna regolazione dell'accesso all'insieme della rete di recapito di Poste Italiane da parte dell'Autorità delle comunicazioni può creare le condizioni affinché sia lo stesso gioco competitivo a selezionare la forma di concorrenza superiore dal punto di vista dei risultati conseguibili dal complesso degli operatori.

Una regolazione dell'accesso dovrebbe concentrarsi su trasparenza e orientamento ai costi dei prezzi di utilizzo della rete di recapito per i vari prodotti postali e le varie aree del Paese e sulla non discriminatorietà delle condizioni di accesso alla rete da parte dei concorrenti. Come testimoniato dalla stessa metodologia adottata per il test di replicabilità delle offerte che è in corso da parte di AGCom, la contabilità analitica applicata alle diverse linee di attività di Poste Italiane – su cui ci siamo soffermati nel Capitolo 3 – è ormai in grado di identificare correttamente i costi specifici di accettazione e consegna delle singole categorie di invii per ognuna delle aree del Paese. Essa consente all'AGCom la verifica trasparente circa l'orientamento ai costi dei prezzi di recapito di ogni prodotto postale in ogni area di consegna, fornendo la base conoscitiva necessaria a impostare un regime di sorveglianza dei prezzi sull'insieme della rete che, combinato con la regolazione delle condizioni di accesso, consentirebbe un utilizzo della rete di Poste Italiane da parte dei concorrenti a prezzi equivalenti a quelli cui le altre linee di attività di PI utilizzano il medesimo servizio di recapito.

Del resto, andava in questa direzione la Delibera dell'AGCom n. 384/17/CONS - "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura di Poste Italiane*" – che, come abbiamo visto nel Capitolo 2 della Parte II, dispone per Poste

Italiane l'obbligo di fornire, su richiesta degli operatori postali, l'accesso alla propria rete, a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate tra le parti, e prevede per le aree di recapito (EU2) in cui è presente solo la rete di Poste Italiane che la tariffa sia "*orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da PI e opportunamente efficientati*".

Si tratta allora di applicare realmente a tutta la rete il regime di sorveglianza dei prezzi indicato dalla delibera, costruendo un assetto regolatorio per l'accesso all'insieme dei servizi di recapito del FSU entro il quale starà ai concorrenti scegliere autonomamente se e fino a che punto utilizzare i servizi di recapito di Poste Italiane. Per semplificare, si potrebbe prevedere inoltre che tale scelta avvenga sulla base di opzioni predefinite da PI - e autorizzate dal regolatore - di sottoinsiemi minimi di rete cui chiedere l'accesso. In linea generale, una gestione a costi efficienti della rete da parte di Poste Italiane dovrebbe implicare che, rispetto alla scelta di dotarsi della propria infrastruttura di recapito, per il concorrente sia almeno altrettanto conveniente l'accesso alla rete di PI in tutte le aree del Paese. E se ciò non avvenisse, sarebbe un utile indicatore di possibili miglioramenti di efficienza realizzabili da Poste Italiane. In quest'ultimo caso, inoltre, per le aree in cui il concorrente non si fosse dotato dell'infrastruttura di recapito e chiedesse l'accesso alla rete di Poste, il test di replicabilità delle offerte svolgerebbe una utile funzione residuale di verifica dell'effettivo orientamento ai costi delle tariffe praticate da PI¹⁸³.

Questo assetto di regolazione del settore corrispondenza avrebbe il grande merito di far sì che siano le scelte autonome di mercato degli operatori a decretare la superiorità o meno di una concorrenza *end-to-end* rispetto a una concorrenza nell'*upstream*. Ed è assai probabile che, in presenza di un terreno di gioco livellato sul versante dei rapporti di lavoro e a meno di inefficienze gestionali da parte di Poste Italiane, venga ad emergere come modello di concorrenza più efficiente quello nell'*upstream*, con conseguenze

¹⁸³ Con il corollario che mentre il test di replicabilità attualmente condotto da AGCom assume che l'ipotetico concorrente efficiente (ICE), nelle aree in cui utilizza la propria rete e non quella di PI, possa operare con costi del lavoro inferiori a quelli del FSU (con effetti potenzialmente distorsivi sui risultati stessi del test), nella situazione a regime indicata nella nostra proposta il test avverrebbe a condizioni contrattuali equivalenti sul versante dei rapporti di lavoro tra ICE e *incumbent*.

positive sulla redditività di tutti gli operatori coinvolti, compreso il FSU, date le caratteristiche di monopolio naturale che segnano la rete di recapito. In questo modo, nel settore della corrispondenza si otterrebbe finalmente uno sviluppo della concorrenza che oggi invece è mortificato dai margini ridotti o negativi delle imprese che vi operano e dal ricorso a forme di *dumping* contrattuale.

Diverso è il caso del corriere espresso e dell'*e-commerce*, dove l'infrastrutturazione, dalla raccolta alla consegna, fa parte del valore aggiunto che ogni operatore può portare al servizio che offre. Non a caso in questo settore, che sappiamo in espansione anche prospettica, già oggi la concorrenza sta fiorendo con risultati positivi sia in termini di crescita dei fatturati che di margini di profittabilità.

Abbiamo visto però nei capitoli precedenti che, per quanto riguarda l'*e-commerce* e quindi il segmento più dinamico di questo mercato, la presenza di operatori che integrano verticalmente la piattaforma di raccolta online degli ordinativi e i servizi di logistica, in particolare spedizione e consegna, come è il caso in Italia di Amazon, può modificare via via le condizioni entro cui si svolge il gioco concorrenziale. In particolare, nel nostro Paese Amazon, utilizzando le sinergie tra piattaforma e servizio di spedizione e consegna che esso stesso esercita, sta acquisendo un rilevante potere di mercato sia rispetto alle altre imprese di trasporto e consegna dei prodotti commercializzati sulla sua piattaforma sia nei confronti delle imprese che commercializzano i propri prodotti tramite la piattaforma. Ed è in questo quadro che Amazon è oggi sotto la lente delle Autorità antitrust per verificare se si configuri o meno un abuso di posizione dominante tramite *tying* tra servizi di logistica e piattaforma a monte. In ogni caso, per evitare possibili distorsioni della concorrenza, oltre alla necessaria sorveglianza antitrust, è importante agire anche sul piano regolatorio, prima di tutto omogeneizzando le regole cui tutti gli operatori, verticalmente integrati o meno che siano, sono sottoposti: sia estendendo anche a quelli verticalmente integrati gli obblighi connessi all'autorizzazione all'esercizio di

servizi postali – ed è quanto si è fatto con la recente decisione AGCom ricordata nel Capitolo 1 – sia promuovendo l’adozione di un contratto di lavoro unico di settore.

Il perimetro dei servizi di interesse economico generale

Abbiamo visto nel capitolo 2 che l’evoluzione in atto nei mercati postali e le intersezioni con quelli limitrofi suggeriscono un possibile ampliamento del perimetro dei servizi di interesse economico generale (SIEG), e quindi dei servizi su cui si esercita nelle sue varie forme la funzione regolatoria delle autorità pubbliche.

Con riferimento al mercato digitale, abbiamo argomentato come si possa ricomprendere nella nozione di SIEG, su cui chiedere un impegno dell’operatore incaricato del servizio universale, anche la disponibilità e l’accesso a servizi che possano contribuire ad allargare la partecipazione degli utenti al mercato delle comunicazioni digitali. Recependo così un orientamento che sta emergendo a livello europeo riguardo al possibile ruolo delle reti postali nel promuovere l’accesso universale alle comunicazioni elettroniche: il superamento del *digital divide* si presenta oggi come un prioritario interesse pubblico.

Va del resto in questa direzione l’esperienza sviluppata da Poste Italiane quale Identity Provider (IdP) nell’ambito SPID, il sistema di autenticazione per l’accesso ai servizi online delle Pubbliche Amministrazioni e dei privati che vi aderiscono: PI ha attivato, con un servizio gratuito per i cittadini e facilmente ottenibile presso gli uffici postali, oltre l’80% delle identità digitali finora rilasciate e pari a quasi 10 milioni e 700 mila a settembre 2020, con una forte accelerazione registrata dopo l’inizio della pandemia. Il corollario molto importante è stato il raddoppio nell’utilizzo di SPID da parte di cittadini e imprese nel corso dei primi sette mesi dell’anno rispetto al corrispondente periodo del 2019. Merita di essere rilevato che gli IdP non ricevono per questo servizio

alcun finanziamento da parte delle amministrazioni pubbliche e sostengono in proprio investimenti e costi correlati alla diffusione di SPID.

Anche alla luce del successo dell'esperienza SPID, il Contratto di programma 2020-24 ha previsto l'attivazione da parte di Poste Italiane di ulteriori servizi di contrasto al *digital divide*. Come abbiamo visto nel Capitolo 3, infatti, il Contratto indica esplicitamente per PI una possibile funzione di interfaccia, per i cittadini che ne abbiano bisogno, tra comunicazione cartacea e comunicazione digitale, con un'offerta di soluzioni integrate di recapito fisico/digitale (*digital switch*): conversione e invio in formato digitale di documenti che l'utente produce in forma cartacea e, viceversa, conversione in formato cartaceo di documenti che l'utente deve ricevere e che gli sono stati inviati in forma digitale. Al riguardo, nel Contratto Poste Italiane viene incaricata di rendere disponibili soluzioni integrate di questo tipo alle Pubbliche Amministrazioni dietro apposite convenzioni e in questo caso anche specifici corrispettivi. Come pure, di elaborare per le PA progetti nel campo dell'*e-government* e dell'*e-procurement* o di fornire altri servizi informatici. La tipologia di servizi e la loro remunerazione saranno definite anche qui attraverso apposite convenzioni tra Pubbliche Amministrazioni e Poste Italiane.

Con riferimento al mercato corriere espresso e pacchi, abbiamo visto come si possa considerare servizio di interesse economico generale la disponibilità e l'accesso a una rete capillare di trasporto e consegna per l'*e-commerce*. Anche qui recependo un orientamento europeo riguardo alla creazione delle condizioni affinché per tutti i cittadini e le imprese, indipendentemente dalla loro localizzazione, sia possibile partecipare alla vita economica. Nel Contratto di programma 2020-24 non si fa esplicito riferimento all'attivazione di questo tipo di attività. Ma è chiaro che sta a Poste Italiane sviluppare le proprie capacità logistiche in modo da mettersi in grado di partecipare in modo competitivo al mercato dei servizi di consegna dei pacchetti espresso B2B o B2C generati dall'*e-commerce*. E sta alle autorità pubbliche fare in modo che i requisiti corrispondenti

all'*e-commerce* come SIEG - ossia qualità, affidabilità e copertura territoriale diretta o tramite accesso a reti terze – siano soddisfatti da tutti i partecipanti al mercato.

Servizio universale, mercato postale e servizi finanziari

Vi è infine il problema delle modalità di calcolo e di copertura dell'onere di servizio universale gravante su Poste Italiane. Ma per affrontare adeguatamente questo problema dobbiamo guardare alla sostenibilità complessiva dell'attività di servizio postale svolta nel nostro Paese dal Fornitore del servizio universale.

Abbiamo visto che nel confronto internazionale l'Italia si caratterizza per un mercato postale di dimensioni relativamente ridotte rispetto agli altri principali Paesi europei, con invii pro-capite di corrispondenza e di pacchi nettamente al di sotto della media comunitaria. Si tratta di un problema che ha origini lontane nel tempo e che segna in modo strutturale il mercato postale italiano, limitando la profittabilità conseguibile da un operatore che, come il FSU, non possa limitarsi a scegliere i prodotti e le aree a migliore redditività. Del resto, come abbiamo visto nel Capitolo 3, l'insieme dei servizi postali erogati da Poste Italiane, e non solo il sottoinsieme di quelli universali, presenta una gestione che risulta in passivo non solo nello scenario fattuale ma anche in quello controfattuale, ossia anche assumendo che PI possa comportarsi come un operatore di mercato non tenuto agli obblighi di servizio universale. E sappiamo che la sua gestione complessiva è portata in attivo dal risultato positivo conseguito nei servizi finanziari.

Naturalmente, è bene che Poste Italiane punti a rafforzare la sua capacità competitiva nella componente dei servizi postali a maggiore redditività, ossia quella dei pacchi e del corriere espresso sviluppando la sua presenza nell'*e-commerce*, nonché a cercare le strade per valorizzare la sua rete logistica. Una simile strategia di diversificazione è assolutamente necessaria per compensare il ripiegamento del mercato

della corrispondenza che è in atto sotto l'offensiva dell'*e-substitution*. Non è da escludere che in prospettiva la diversificazione possa anche più che compensare la riduzione dei ricavi nella corrispondenza, così come effetti positivi possono attendersi dalle entrate aggiuntive derivanti dall'attivazione di servizi di contrasto al *digital divide* del tipo indicato nel Contratto di programma 2020-24 grazie ai corrispettivi da parte dell'utenza e alla remunerazione prevista nelle convenzioni con le Pubbliche Amministrazioni. Come pure, un ulteriore miglioramento potrà venire, nel caso della riforma della regolazione del mercato della corrispondenza tratteggiata sopra, dall'eventuale più ampio utilizzo della rete di recapito di PI da parte dei concorrenti.

Ma sembra improbabile che in una prospettiva ravvicinata tutto ciò, pur migliorando il conto economico, sia sufficiente a riportare in attivo l'insieme dei servizi postali erogati da Poste Italiane al netto degli oneri connessi al servizio universale. Il fatto è che un operatore come PI ha nel suo DNA, anche a prescindere dagli specifici obblighi di servizio universale, un profilo di attività che non può non coprire l'insieme dei servizi postali e in tutte le aree del Paese. Esso risente quindi inevitabilmente della ridotta ampiezza complessiva del mercato italiano in termini di invii pro-capite e della loro incidenza media sul territorio, al contrario di un operatore che abbia potuto fin dall'origine dimensionarsi in modo da servire direttamente i soli sottoinsiemi di mercato a redditività positiva.

Tanto più che nel nostro Paese Poste Italiane ha, praticamente dalle sue origini come Ente nazionale subito dopo l'Unità d'Italia e in particolare dal 1875, una duplice funzione che combina prodotti postali e prodotti finanziari, questi ultimi configurati come servizi con caratteristiche di facile utilizzo per ampie fasce di popolazione (libretti di risparmio, buoni fruttiferi, conti correnti postali, ecc.). Si presenta così, a fianco di quello postale, un altro servizio di interesse pubblico di cui PI è fornitore e che consiste nell'offerta, con una rete di uffici capillarmente diffusa sul territorio, di prodotti finanziari accessibili a tutti e caratterizzati da rendimenti limitati ma sicuri e coperti dalla garanzia

dello Stato. Insomma, per un verso la combinazione tra servizi universali di raccolta e recapito e risparmio postale è stata fin dall'origine una caratteristica costitutiva di Poste Italiane e, per altro verso, la scarsa convenienza all'esercizio dell'attività postale nelle condizioni di mercato italiane rende, almeno per ora, indispensabile l'esercizio dei servizi finanziari da parte dell'operatore postale al fine di garantirne la sostenibilità economico-finanziaria.

Da queste considerazioni discendono conseguenze rilevanti anche per il modo con cui si calcola l'onere di servizio universale come costo netto evitato (NAC). Abbiamo visto nel Capitolo 3 come la questione del perimetro entro cui costruire il controfattuale ai fini del calcolo del NAC veda in campo tre posizioni diverse: quella dell'Autorità delle comunicazioni, che utilizza come perimetro entro cui confrontare gli scenari fattuale e controfattuale il solo sottoinsieme dei servizi su cui si definiscono gli obblighi di servizio universale; quella di Poste Italiane che estende il perimetro a tutto l'insieme dei servizi postali, motivando questa scelta con la necessità di tener più pienamente conto dell'incidenza dei costi fissi di rete che altrimenti, per i soli servizi oggetto del SU, risulterebbe sottovalutata a causa delle regole di contabilità analitica FDC-ABC; quella della Commissione Europea, che estende l'analisi fattuale vs. controfattuale a tutte le attività, postali e finanziarie, svolte da Poste Italiane, considerando PI come operatore che di per sé esercita insieme l'una e l'altra attività. E' chiaro che le considerazioni svolte sopra circa la storica duplice natura di Poste Italiane portano argomenti a favore della posizione adottata dalla Commissione Europea, ossia quella di un perimetro entro cui costruire il calcolo del NAC che sia comprensivo dell'insieme dei servizi postali e finanziari svolti da PI.

Vi è poi l'altra questione riguardante il risultato di gestione da attribuire a PI nello scenario controfattuale. Il fatto è che, come abbiamo visto nel Capitolo 3, anche nel controfattuale PI presenta un risultato negativo nei servizi postali: la Società sostiene che, in tal caso, bisognerebbe assumere che, quale libero operatore di mercato, sceglierebbe di

non essere attiva nel settore postale in quanto settore a redditività negativa e quindi il risultato di gestione controfattuale con cui confrontare il risultato fattuale dovrebbe essere pari a zero; la Commissione Europea si muove sulla stessa linea; l'AGCom invece assume che, comunque, Poste Italiane non potrebbe non operare sul mercato postale e quindi prende il risultato di gestione negativo ottenuto nel controfattuale come risultato con cui confrontare il fattuale.

Abbiamo poco sopra argomentato a favore della scelta fatta dalla Commissione Europea circa il perimetro di attività da considerare ai fini del calcolo del costo netto evitato, ossia il complesso delle attività postali e finanziarie esercitate da PI. Seguendo ora la Commissione nella stima dell'onere del servizio universale, il costo netto è calcolato come differenza tra il profitto complessivo di PI nello scenario controfattuale, nell'ipotesi di uscita dalla produzione di servizi postali in quanto a redditività negativa, e il più basso profitto ottenuto nel fattuale a causa degli obblighi di servizio universale e dunque anche dell'esercizio dell'insieme dei servizi postali. Nel calcolare il profitto controfattuale, che quindi si riconduce al profitto nei servizi finanziari (perché il risultato di gestione dei servizi postali è posto pari a zero in quanto non prodotti), la Commissione tiene conto del fatto che, non svolgendo il servizio universale e più in generale l'attività postale, PI perderebbe i cosiddetti *intangibile benefits*, ossia benefici che all'attività nel campo finanziario derivano dalla erogazione congiunta di servizi postali: valore del *brand* e complementarietà di domanda, pubblicità rafforzata dei prodotti finanziari, vantaggi derivanti dall'utilizzo della rete degli uffici postali, dove questa terza voce assume un valore monetario particolarmente consistente. Il profitto derivante dai servizi finanziari nel controfattuale viene quindi ridotto in misura corrispondente al venir meno di questi *intangibile benefits*, con l'effetto di ridurre anche la differenza rispetto al profitto fattuale e quindi l'onere di servizio universale calcolato come costo netto evitato¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Per essere precisi, dobbiamo specificare che la Commissione detrae gli *intangibile benefits* dal costo netto evitato "prima delle correzioni", ottenendo così il costo netto evitato "dopo le correzioni": la ricostruzione da noi proposta nel testo ci sembra concettualmente più chiara e il risultato è comunque lo stesso. Per completezza poi aggiungiamo che la Commissione riduce ulteriormente il profitto controfattuale

Fin qui la procedura seguita dalla Commissione Europea, sicuramente ineccepibile dal punto di vista regolatorio. Si può peraltro argomentare che, sempre partendo dal perimetro costituito dal complesso delle attività postali e finanziarie di PI, è possibile anche una seconda modalità di calcolo del costo netto evitato che sembra altrettanto robusta sul terreno della logica regolatoria e in fondo coerente con il fatto che, su un piano di realtà, l'opzione di una uscita di PI dal mercato postale non è mai stata sul tavolo né delle autorità pubbliche né dell'azienda.

Questa seconda modalità di calcolo consiste quindi nell'assumere che nello scenario controfattuale Poste Italiane continui comunque a esercitare l'attività postale, anche se a redditività negativa pur in assenza degli obblighi di servizio universale. In tal caso, il profitto nello scenario controfattuale sarebbe pari al profitto positivo registrato nei servizi finanziari al netto della perdita sui servizi postali. Ma non sarebbe più necessario sottrarre al profitto nei servizi finanziari gli *intangibile benefits* che vengono meno per la cessazione dell'attività postale, o per lo meno la parte di questi *benefits* che, come nel caso di quelli derivanti dall'utilizzo degli uffici postali, non cesserebbe insieme con il venir meno degli obblighi di servizio universale. Il costo netto evitato sarebbe allora semplicemente la differenza tra il profitto controfattuale - calcolato, ripetiamo, come profitto nei servizi finanziari al netto della perdita su quelli postali - e il più basso profitto ottenuto nello scenario fattuale in presenza degli obblighi di servizio universale.

Resta infine il tema delle forme di copertura dell'onere di servizio universale. La nostra preferenza va, essenzialmente per motivi di fattibilità, al trasferimento da bilancio pubblico: come abbiamo detto nel Capitolo 2 e come mostrano i tentativi compiuti in passato in altri settori come le telecomunicazioni, l'attivazione del fondo di compensazione a carico di tutte le imprese del settore presterebbe il fianco a contenziosi che alla fine risulterebbero di assai difficile composizione e porterebbero con sé costi amministrativi e tempi di risoluzione che ne metterebbero in discussione la praticabilità.

in misura pari al costo che PI sopporterebbe per l'interruzione dei contratti di fornitura della posta massiva dovuta alla cessazione dell'attività postale.

Il corollario, naturalmente, è che il trasferimento da bilancio non può essere stabilito, come invece avviene oggi, indipendentemente da quello che è l'onere di servizio universale accertato dall'Autorità di regolazione in base alla metodologia del Costo netto evitato. Se si vuole introdurre un elemento che incentivi miglioramenti di efficienza da parte di Poste Italiane, si può procedere (*subsidy-cap*) stabilendo per l'arco di durata del Contratto di programma una percentuale annua predeterminata di riduzione del trasferimento, ma comunque a partire dal livello corrispondente all'onere accertato dall'Autorità per l'ultimo anno del precedente Contratto.