

Allegato B alla delibera n. 418/24/CONS

**AGGIORNAMENTO DEI CRITERI E INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI
RECAPITO CON COPERTURA ESCLUSIVA DELLA RETE DI SERVIZIO
POSTALE UNIVERSALE (C.D. AREE EU2)**

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

SOMMARIO

1	Introduzione	2
2	Le considerazioni preliminari degli operatori (delibera n. 75/24/CONS).....	3
3	Le reti postali di recapito della corrispondenza e dei pacchi in Italia	7
4	I criteri di valutazione della copertura delle reti	8
4.1	La copertura del territorio.....	8
4.2	I servizi erogati	10
4.3	La titolarità delle reti	12
5	L'iter di aggiornamento delle aree EU2: periodicità.....	13
6	Lo schema di provvedimento.....	14

1 INTRODUZIONE

1. Le aree di recapito della corrispondenza in cui è presente solo la rete di servizio universale (c.d. aree EU2) costituiscono la porzione del territorio italiano che registra il minore livello di concorrenza nella fornitura di servizi postali e, pertanto, la loro individuazione assume particolare rilievo per il mercato e la sua regolamentazione.

2. L’Autorità, con specifico riguardo alle aree EU2, ha imposto particolari tutele nell’ambito, *inter alia*, della fornitura di servizi di accesso alla rete di servizio universale (cfr. delibera n. 171/22/CONS): Poste Italiane (di seguito anche “PI”), nel dettaglio, è tenuta a predisporre offerte all’ingrosso per i servizi di posta indescritta in aree EU2 e in un *mix* di aree di destinazione AM, CP ed EU (art. 2 della delibera), nonché per i servizi di posta descritta e indescritta in aree EU2 a condizioni tecniche equivalenti ai servizi universali di invii multipli (art. 3 della delibera).

3. Le aree EU2 sono debitamente considerate anche nel test di prezzo che l’Autorità – allo scopo di garantire parità di trattamento e condizioni non discriminatorie nel mercato dei servizi postali – ha imposto a PI di applicare sulle proprie proposte commerciali di servizi di recapito formulate alla Pubblica Amministrazione e alle grandi imprese nell’ambito di gare pubbliche e richieste di offerta (delibera n. 236/23/CONS).

4. Tali aree EU2 sono state identificate dall’Autorità nel 2017 (delibera n. 384/17/CONS) e, da ultimo, nel 2022 (delibera n. 27/22/CONS), tenendo conto della copertura territoriale delle reti postali e delle relative condizioni concorrenziali vigenti *pro tempore* nel mercato.

5. L’Autorità, in particolare, ha individuato le aree di recapito in cui è presente solo la rete di servizio universale (art. 1 della delibera n. 27/22/CONS) e, conseguentemente, ha pubblicato gli elenchi delle aree EU2 per i servizi di posta indescritta e descritta (allegati 1 e 2 alla delibera), prevedendone l’aggiornamento con cadenza annuale (art. 2, comma 2, della delibera).

6. In tal senso, al fine di procedere all’aggiornamento delle aree di recapito della corrispondenza in cui non vi sono infrastrutture postali alternative alla rete del servizio postale universale, attualmente individuate dalla delibera n. 27/22/CONS, l’Autorità ha chiesto agli operatori di fornire ogni utile elemento preliminare allo svolgimento dell’analisi, *ex* delibera n. 75/24/CONS (**cap. 2**), ha mappato le reti di recapito della corrispondenza e dei pacchi in Italia (**cap. 3**), esaminato i possibili criteri di valutazione della copertura delle reti (**cap. 4**), analizzato la più appropriata periodicità con cui procedere all’aggiornamento delle aree EU2 (**cap. 5**) e, su tali basi, ha predisposto lo schema di provvedimento concernente “*Criteri e individuazione delle aree di recapito*”

con copertura esclusiva della rete di servizio postale universale (c.d. aree EU2) – anni 2025-2028” (cap. 6), che si sottopone a consultazione pubblica.

7. Tanto rappresentato, si chiede ai soggetti interessati di fornire le proprie valutazioni, a partire dalle tematiche di seguito rappresentate.

2 LE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI DEGLI OPERATORI (DELIBERA N. 75/24/CONS)

8. Gli operatori (Fulmine Group S.p.A., Iliad Italia S.p.A., Poste Italiane S.p.A. e Sailpost S.p.A. intervenuti nella prima fase del procedimento con un proprio contributo ai sensi della delibera n. 75/24/CONS) hanno posto l’attenzione, essenzialmente, sui seguenti temi: (i) possibili scenari di mercato nel breve-medio periodo, (ii) eventuale revisione dell’attuale metodologia, (iii) informazioni rilevanti nel processo decisionale, (iv) cadenza temporale di aggiornamento delle aree EU2. Tali temi e le relative osservazioni, di seguito descritti, sono stati utilizzati, nei successivi capitoli, per elaborare i criteri da utilizzare nel prossimo triennio ai fini dell’individuazione delle aree di recapito con copertura esclusiva della rete di servizio postale universale (cfr. *infra* cap. 4 e 5).

(i) *Possibili scenari di mercato nel breve-medio periodo*

9. **Poste Italiane** ritiene che gli elementi analitici disponibili non lasciano intravedere, in un’ottica prospettica di breve/medio periodo, un significativo cambiamento delle condizioni di mercato in senso sfavorevole agli operatori concorrenti. A tal riguardo, osserva che l’adozione di modelli di *business* costituiti da *partnership* commerciali (consorzi, *franchising*, etc..) e/o da compagini di gara articolate (con ampio ricorso a RTI, subappalto, contratti preesistenti) consente agli operatori alternativi (di seguito anche “OA”) di ampliare la propria copertura senza la necessità di sostenere ingenti investimenti e di mantenere un’adeguata flessibilità operativa ed economico/finanziaria. La possibilità di ricorrere a tali tipologie di contratti renderebbe, quindi, contendibile l’intero territorio nazionale. Questa interpretazione, secondo PI, sarebbe convalidata dal recente “*Atto di interpretazione relativo all’art. 119, comma 3, lett. d), del nuovo Codice dei Contratti pubblici*” adottato congiuntamente da Anac, Agcom e Agcm, nonché da evidenze empiriche e dai dati Agcom sul livello concorrenziale del mercato (es. la Relazione annuale 2023 attesta una riduzione dell’indice di concentrazione di oltre 800 punti nel 2022 rispetto al 2021).

10. PI fa ancora notare che successivamente all’adozione della delibera n. 27/22/CONS non si sono registrate significative variazioni nell’assetto del mercato, né sotto il profilo organizzativo dei concorrenti, né tantomeno in termini di copertura di questi ultimi. Ad esempio, nonostante la progressiva contrazione dei volumi di

corrispondenza e l'introduzione delle offerte di accesso *wholesale*, non si è verificato il passaggio ad un modello di competizione "*access based*" da parte degli operatori alternativi (di seguito OA). Il mantenimento dei livelli di copertura nel recapito può spiegarsi, secondo PI, con le nuove opportunità di *business* offerte dai segmenti dei servizi di consegna delle notifiche e dei pacchi, i cui volumi possono contribuire a rendere economicamente sostenibili le reti postali. A sostegno di tale rappresentazione del livello concorrenziale PI cita le recenti rilevazioni effettuate dall'Autorità e pubblicate nella Relazione annuale 2023, da cui risulta che alcuni operatori alternativi hanno visto aumentare la propria quota di mercato nel segmento della corrispondenza. Inoltre, PI fa presente che la domanda di servizi di accesso *wholesale* alla rete è bassa, in particolar modo da parte degli operatori "infrastrutturati" a livello pluriregionale.

(ii) ***Possibili modifiche all'attuale metodologia***

11. **PI** sostiene che l'attuale quadro regolamentare non necessita di profonde rivisitazioni in quanto non vi sono stati mutamenti significativi nell'assetto di mercato successivamente all'adozione della delibera n. 27/22/CONS (vedi considerazioni *supra*). Per l'operatore sono sufficienti minime variazioni per tener conto dell'esistenza del nuovo mercato della notifica degli atti a mezzo posta e per consentire la verifica dell'effettivo grado di copertura, attuale e potenziale, degli operatori alternativi. In particolare, PI ritiene opportuno affinare l'attuale metodologia con riferimento ai seguenti profili:

- livello di copertura distinto tra corrispondenza indescritta, corrispondenza descritta, notifiche a mezzo posta.
- livello di copertura distinto tra copertura diretta, copertura a mezzo *partnership* e altre forme di collaborazione con soggetti diversi da PI, copertura a mezzo accordi con PI, a sua volta distinti tra servizio universale e offerte *wholesale*.
- copertura stabile/attuale vs. copertura potenziale: gli attuali criteri di individuazione delle aree EU2 prevedono sostanzialmente la misurazione della copertura effettiva (stabile e continuativa) del territorio da parte degli OA, sulla base delle dichiarazioni rilasciate da questi ultimi. PI ritiene, invece, che sia opportuno valutare la possibilità di estendere l'analisi anche alle aree solo potenzialmente aggredibili da parte degli operatori.

12. **Fulmine** sostiene che per l'identificazione delle aree EU servite dal solo FSU debbano essere prese in considerazione le reti di recapito dei soli invii multipli (escludendo quindi le reti di accettazione della corrispondenza e le reti di accettazione e recapito dei servizi di consegna dei pacchi). Inoltre, Fulmine ritiene che ai fini della identificazione delle aree EU2 sia necessario tener conto della distinzione tra le seguenti tipologie di operatori:

- infrastrutturati (operatori aventi almeno 25% di copertura della popolazione servita in modo stabile e continuativo, come definito in passato dall’Autorità);
- non infrastrutturati (operatori attivi solo a livello locale e/o in modo saltuario);
- rivenditori di servizi postali (consolidatori e operatori senza una loro rete di recapito diretto per almeno il 25% della popolazione).

13. Secondo Fulmine le reti degli OA non sono fra loro sovrapponibili, sia per motivi tecnici che concorrenziali. Dal punto di vista concorrenziale, è irrealistico che due OA si scambino gli invii da recapitare ciascuno per la propria area di operatività, perché la concorrenza si basa proprio sulla capacità di ciascuno di questi di fornire al cliente un’offerta completa, ossia integrata fra aree a recapito diretto e aree servite tramite accesso alla rete o al servizio. Per tale motivo, l’operatore ritiene che per l’individuazione delle aree EU2 non sia sufficiente l’assenza di volumi adeguati consolidati di più OA. Pertanto, Fulmine propone che un CAP EU2 sia considerato contendibile se si rileva la presenza di volumi sufficienti per un recapito economicamente sostenibile da parte di PI e di almeno un OA.

14. In base alla propria esperienza, Fulmine conferma che la copertura per la posta descritta è uguale a quella per l’indescritta. Pertanto, i CAP EU2 dovrebbero essere i medesimi sia per la posta descritta che per quella indescritta.

15. Infine, Fulmine ritiene che per gli OA rilevi solo la densità orizzontale (distanza fra punti di recapito) e non quella verticale (il numero di consegne per punto di recapito), perché quest’ultima diventa rilevante solo se si dispone di elevati volumi (es. paragonabili a quelli di PI).

16. **Sailpost** osserva che è tutt’ora arduo per un operatore alternativo poter formulare a livello nazionale o regionale un’offerta sostenibile e competitiva per tutte le tipologie di prodotti in quanto non vi sono soluzioni che consentano di estendere l’offerta dei propri servizi postali con copertura vicina al 100%. L’operatore evidenzia che, anche in base alla sua esperienza, alcune criticità di copertura continuativa e stabile possono riscontrarsi non solo nelle aree EU ma anche per alcune aree CP ed AM; inoltre, vi sono territori inclusi negli elenchi CAP EU2 degli allegati 1 e 2 della delibera n. 27/22/CONS che risultano coperti.

17. **Iliad** sostiene che l’individuazione e l’aggiornamento dell’elenco dei CAP EU2, pur rappresentando uno strumento valido, non è sufficiente a risolvere le problematiche competitive. Inoltre, segnala che la copertura degli operatori alternativi è ben lontana da quella garantita da Poste Italiane e tale circostanza ha conseguenze importanti per l’effettiva contendibilità del mercato e, quindi, per la clientela di servizi postali.

(iii) *Set di informazioni da chiedere agli operatori e platea degli interessati*

18. **PI** ritiene opportuno acquisire dagli OA informazioni dettagliate sull'organizzazione della rete, il personale e i contratti di *partnership* nonché sull'ulteriore copertura potenziale, per ciascuna categoria/servizio, che gli operatori potrebbero raggiungere a fronte di nuove commesse (vedi *supra*). A questo proposito, al fine di evitare che si tratti di dichiarazioni di principio non verificabili, ritiene opportuno richiedere agli operatori di fornire anche le dichiarazioni relative alla compagine societaria/copertura relativa alle 10 principali offerte prodotte in gare/RdO nel corso del periodo 2022/aprile 2024 per ciascun servizio (e indipendentemente dall'esito delle stesse).

19. Per quanto attiene alla platea dei destinatari delle rilevazioni, PI ritiene opportuno ampliare il numero di soggetti coinvolti rispetto alla precedente mappatura, considerando, oltre alle imprese già oggetto di richiesta in passato, tutti gli operatori di una certa rilevanza e che, anche solo in accordo con soggetti di maggior rilievo, possano rappresentare un'alternativa al FSU. A tal fine l'analisi potrebbe essere estesa almeno a tutti i soggetti in possesso di licenza, oltre che di autorizzazione (a dimostrazione del fatto che offrono con ogni probabilità servizi di recapito di corrispondenza) e che abbiano un fatturato superiore ad una determinata soglia (es. 1 milione di euro/anno) e/o abbiano una determinata forma societaria (es. società per azioni, società a responsabilità limitata, consorzi etc.).

20. **Fulmine** condivide l'orientamento dell'Autorità circa l'acquisizione dagli OA di informazioni sulle strutture operative, ma precisa che, alla luce dell'atto di interpretazione relativo all'art. 119, comma 3, lett. d del D.lgs. n. 36/2023 sul nuovo Codice dei Contratti pubblici, va rilevata la disponibilità e l'utilizzo delle infrastrutture, ma non la loro proprietà e che lo stesso vale per il personale addetto. Fulmine concorda anche con l'orientamento dell'Agcom sull'opportunità di raccogliere informazioni sui modelli contrattuali utilizzati con i *partner*, inclusa l'indicazione di eventuali clausole di esclusività, ma evidenzia che ciò non rileva ai fini della definizione delle aree EU2, né la loro durata o estensione geografica, in quanto si tratta di elementi variabili nel tempo e nello spazio, il primo è tendenzialmente pluriennale, il secondo è in funzione della dimensione del *partner* (il cui ambito di operatività può andare da pochi CAP ad un'intera regione).

21. In definitiva, Fulmine ritiene che la variabile decisiva per la determinazione delle aree EU2 siano i volumi di posta per CAP e, a tal proposito, evidenzia che, data l'attuale situazione di mercato, i dati storici possono essere forniti esclusivamente da PI (dati servizi SU e non SU) da Fulmine e da pochi altri soggetti con volumi significativi.

(iv) *Cadenza temporale*

22. Anche in considerazione di quanto espresso in ordine alla stabilità del mercato (vedi *supra*) **PI** ritiene opportuno adottare una cadenza temporale “ordinaria” più lunga (es. biennale o anche triennale), ferma restando la possibilità di interventi “straordinari” nel caso in cui si verificassero mutamenti dello scenario regolamentare e/o di mercato che dovessero renderli necessari.

23. Per **Sailpost** un aggiornamento dell’elenco CAP EU2 con cadenza temporale più lunga darebbe maggiore certezza nelle valutazioni della copertura disponibile, in relazione ad offerte e contratti in essere.

24. **Fulmine**, invece, ritiene più adatta l’attuale cadenza annuale, considerata sia la dinamicità del mercato sia l’impatto che possibili provvedimenti legislativi, come quelli sulla digitalizzazione della PA e delle procedure sulle notifiche, potrebbero avere sulle dimensioni del mercato.

25. Anche **Iliad** ritiene utile mantenere un aggiornamento annuale, al fine di effettuare un’analisi del mercato a intervalli regolari che consenta ad Agcom la possibilità di intervenire nel caso in cui le evidenze dovessero dimostrare che le aree coperte esclusivamente da Poste Italiane restino sostanzialmente invariate nel corso del tempo. Ciò significherebbe che nessun operatore alternativo si è infrastrutturato o abbia stipulato accordi con Poste Italiane per ampliare la propria copertura geografica in relazione ai CAP da raggiungere.

3 LE RETI POSTALI DI RECAPITO DELLA CORRISPONDENZA E DEI PACCHI IN ITALIA

26. Il settore postale italiano si caratterizza per la presenza, da un lato, del fornitore del Servizio Universale Poste Italiane che dispone di una infrastrutturazione fisica capillare su tutto il territorio nazionale, coprendo il 100% dei CAP; dall’altro, degli operatori alternativi che hanno sviluppato le loro infrastrutture fisiche con una copertura variabile a seconda delle strategie di ciascuna impresa.

27. Le reti postali alternative a quella di Servizio Universale, in molti casi, sono il risultato di *partnership* commerciali di diverso tipo tra operatori di dimensione nazionale e sub-nazionale che, integrando sotto il profilo contrattuale le proprie infrastrutture (rete di recapito e/o filiali), riescono a coprire un’elevata porzione del territorio senza dover sostenere investimenti infrastrutturali diretti. Ciò consente a tali imprese di operare sul piano nazionale, e recapitare la corrispondenza, pur essendo dotate di reti proprietarie di ridotte dimensioni. Le *partnership* commerciali sono realizzate attraverso vari modelli

contrattuali, anche atipici e ogni soggetto è dotato di titolo abilitativo per la fornitura di servizi postali e può operare in esclusiva per la rete di appartenenza o senza vincoli di esclusività come avviene, ad esempio, nel caso di un partner che offre servizi di recapito *retail* con proprio marchio e servizi di recapito per conto di altri operatori.

28. Sulla scorta di tali caratteristiche, l’Autorità ha acquisito informazioni circa le reti postali presenti in Italia per il recapito della corrispondenza descritta e indescritta, delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada, dei pacchi.

29. In Italia risultano, nel 2024, reti con una copertura compresa tra il 2% e il 56% della popolazione: 2 reti sono presenti nella quasi totalità delle regioni italiane e coprono oltre la metà della popolazione italiana; 3 reti hanno un’estensione pluriregionale (oltre 7 regioni) e copertura compresa tra il 6% e il 30% circa; le altre reti operano essenzialmente su una o due regioni (principalmente del centro-sud), con copertura massima del 10% circa.

30. Con riferimento al servizio di consegna dei pacchi, invece, risultano presenti dieci reti che riescono a coprire tra il 90 e il 100% della popolazione nazionale, sempre attraverso processi di affiliazione o *partnership* commerciali di vario genere.

31. Infine, si rileva che alcune imprese hanno reti focalizzate sul recapito della corrispondenza (15%), altre sulla consegna dei pacchi (35%) e la metà offrono entrambi i servizi di recapito di pacchi e di corrispondenza (50%).

4 I CRITERI DI VALUTAZIONE DELLA COPERTURA DELLE RETI

4.1 La copertura del territorio

32. Le aree del territorio in cui è presente solo la rete di recapito di servizio postale universale sono state sinora individuate – a partire dall’elenco dei soggetti in possesso di licenza individuale e/o autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali – con la seguente procedura:

- misurazione della copertura effettiva (stabile e continuativa) delle reti di ciascun operatore postale, al fine di individuare i principali fornitori sul territorio nazionale e conseguentemente le aree aventi un sufficiente grado

di copertura da parte degli operatori postali;

- individuazione delle aree di recapito in cui è presente solo la rete del servizio postale universale.

33. Nello specifico, data la ripartizione territoriale dei CAP e la corrispondente popolazione ivi residente, l’Autorità ha individuato le reti di recapito che raggiungono un’ampia parte della popolazione italiana (c.d. reti nazionali) e che, data la loro dimensione, sono idonee ad esercitare una certa pressione concorrenziale sul Fornitore del Servizio Universale.

34. Sulla base della copertura effettiva delle principali reti di recapito in Italia, l’Autorità ha quindi individuato le aree (ossia i CAP) raggiunte, oltre che dal FSU, da almeno un altro operatore con rete idonea alla fornitura di servizi di recapito della corrispondenza.

35. Tale procedura appare ragionevole e idonea ad individuare le aree contendibili, ossia le aree in cui gli utenti hanno la possibilità effettiva di rivolgersi almeno ad un altro operatore, oltre al FSU, per richiedere servizi di recapito.

36. La scelta di focalizzare l’analisi su reti con un sufficiente grado di copertura è sostenuta dal fatto che la concorrenza tra operatori – come rilevato da diverse imprese – è basata sulla capacità di ciascun fornitore di recapitare gli invii postali con rete propria oppure di imprese in senso lato e atecnico “collegate”. La concorrenza tra operatori si basa proprio sulla capacità di ciascuno di questi di fornire al cliente un’offerta completa e integrata, che consenta di raggiungere autonomamente un consistente numero di destinatari in diverse regioni. Al riguardo, l’attuale regolamentazione fissa in 25% la popolazione minima coperta in modo stabile e continuativo.

37. L’Autorità, da un lato, rileva che l’innalzamento di tali requisiti contribuirebbe a incentivare nel tempo l’infrastrutturazione degli operatori, anche alla luce del fatto che sono trascorsi circa 3 anni dalla ricognizione che ha portato all’identificazione delle aree EU2 di cui alla delibera n. 27/22/CONS.

38. Dall’altro lato, la gestione di una rete di recapito che copre ampie porzioni del territorio è nel tempo più onerosa considerata la progressiva riduzione dei volumi degli invii di corrispondenza; tale gestione, inoltre, è effettuata attraverso forme di *partnership*, consorzi etc. tra diverse imprese, anche di piccole dimensioni, e, pertanto, la copertura di ciascuna rete è soggetta a una certa variabilità in ragione della continua evoluzione della composizione delle organizzazioni unitarie.

39. Considerare reti con copertura inferiore al 25% della popolazione italiana, tuttavia, non appare funzionale in quanto l'impiego di risorse contenute impedisce ai piccoli fornitori di servizi postali di esercitare una sufficiente pressione concorrenziale sul FSU e di soddisfare una quota significativa della domanda di servizi di recapito della corrispondenza.

40. L'Autorità, pertanto, ritiene opportuno confermare, ai fini dell'individuazione delle aree coperte solo dal FSU, le reti di recapito dei fornitori di servizi postali aventi una copertura stabile e continuativa almeno pari al 25% della popolazione italiana.

Domanda 1) Si condivide l'orientamento dell'Autorità di considerare, ai fini dell'individuazione delle aree coperte solo dal FSU, le reti di recapito dei fornitori di servizi postali aventi copertura stabile e continuativa almeno pari al 25% della popolazione italiana, confermando quindi la soglia attualmente utilizzata?

4.2 I servizi erogati

41. L'Autorità, tenendo conto della copertura effettiva del territorio nazionale da parte degli operatori postali con le proprie infrastrutture di rete nonché mediante accordi commerciali, ha individuato nel tempo le aree extraurbane di recapito della corrispondenza in cui è presente solo la rete di servizio universale e, conseguentemente, ha pubblicato gli elenchi delle aree EU2 per i servizi di posta indescritta e descritta.

42. Per la posta indescritta¹, le aree EU2 risultano, ai sensi della vigente delibera n. 27/22/CONS, pari al 53,4% dei CAP italiani, in cui risiede il 30,4% della popolazione.

43. Per la posta descritta², le aree coperte solo dalla rete di servizio universale sono risultate pari al 19,3% dei CAP italiani, in cui risiede il 10,2% della popolazione.

44. Per le notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada, invece, non è previsto un elenco specifico delle aree EU2. Nell'ultima revisione dei test di prezzo applicati alle proposte commerciali di servizi di recapito formulate da Poste Italiana alla pubblica amministrazione e alle grandi imprese nell'ambito di gare pubbliche e richieste di offerta (delibera n. 236/23/CONS), l'Autorità

¹ Servizi di corrispondenza quali la posta ordinaria, la posta prioritaria e la posta a data e ora certa che non garantiscono al mittente la certificazione legale della consegna.

² Servizi di corrispondenza quali la posta raccomandata e la posta assicurata che garantiscono al mittente la certificazione legale della consegna.

ha previsto che tali servizi siano valutati, nella conduzione del test, tenendo conto della copertura della posta descritta come individuata nella delibera n. 27/22/CONS, allegato 2, riservandosi la possibilità di procedere alla formalizzazione di un elenco *ad hoc* al momento della revisione di quest'ultima delibera.

45. I servizi in questione (posta descritta, indescritta e notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada) mostrano, in termini infrastrutturali, alcune differenze.

46. Mentre la posta indescritta può essere consegnata al destinatario, anche in sua assenza, semplicemente immettendo l'invio nella sua cassetta domiciliare, per la posta descritta e per le notifiche, trattandosi di invii per i quali è prevista la certificazione legale della consegna, è richiesta, al momento della consegna, la firma del destinatario o di un suo delegato, nonché tempi di lavorazione, alla consegna, più lunghi della posta indescritta, in quanto i portalettere sono chiamati a svolgere ulteriori adempimenti (eventuale firma dell'avviso di ricevimento da restituire al mittente, eventuale immissione in cassetta dell'avviso di giacenza in caso di mancato recapito al destinatario). Le reti della posta descritta e delle notifiche sono caratterizzate dunque da specificità legate alla certificazione legale dell'avvenuta consegna al destinatario, che rendono il processo di recapito più oneroso. In parallelo, gli introiti unitari per gli invii di posta indescritta sono generalmente ben inferiori di quelli registrati per il recapito dei prodotti a firma.

47. Conseguentemente, diversi driver economici sono rinvenibili alla base della decisione di investimento nell'installazione e manutenzione di reti per la consegna, da un lato, della posta indescritta e, dall'altro lato, della posta descritta e delle notifiche.

48. Minori differenze si registrano, invece, tra posta descritta e notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada. In quest'ultimo caso, sono previsti alcuni requisiti ulteriori al fine della loro erogazione, quale il possesso dello specifico titolo abilitativo (Licenza individuale speciale ai sensi della delibera n. 78/23/CONS) e, quindi, corsi di formazione per il personale addetto al recapito. Non si tratta *prima facie* di significative differenze tali da supportare l'individuazione di aree/elenchi separati.

49. Nella fornitura dei servizi universali rientra altresì il servizio di consegna dei pacchi, ossia invii contenenti beni. Le reti per il recapito dei pacchi risultano distinte da quelle per l'invio della corrispondenza, sia per le dimensioni dei pacchi, che richiedono veicoli di adeguata dimensione (ad esempio, furgoncini o van in quanto i ciclomotori utilizzati di norma per la corrispondenza potrebbero non risultare adeguati) e attrezzature specifiche per la fase dello smistamento e dell'instradamento, che per l'organizzazione delle consegne, spesso effettuate, non solo la mattina e nei giorni feriali, da personale i cui contratti prevedono il trasporto di colli di un certo peso (ad esempio, superiore a 12

chili). L'area di consegna per ciascun lavoratore (c.d. giro) è relativamente ampio, non essendo necessario fermarsi potenzialmente ad ogni civico come nel caso dei portalettere. La consegna dei pacchi può avvenire, inoltre, non solo presso il domicilio del destinatario ma anche presso gli armadietti automatici (c.d. *lockers*) oppure presso esercizi commerciali (c.d. *Pick-Up-Drop-Off* – PUDO). Infine, i servizi di consegna dei pacchi, benché il processo produttivo preveda sovente, analogamente a quello della posta descritta e delle notifiche, la tracciatura del recapito e forme di interlocuzione con il destinatario ai fini della materiale consegna (avviso di consegna, accordo su fasce orarie per il recapito etc.), sono caratterizzati da un certo grado di concorrenza e da una diversa redditività degli investimenti. L'insieme di questi fattori comporta quindi che, quantomeno nel breve-medio periodo, le reti per il recapito dei pacchi non siano fungibili con quelli della corrispondenza.

50. In conclusione, l'Autorità ritiene opportuno individuare le aree EU2, ossia le aree coperte solo dal SU, distinguendo tra servizi di posta indescritta e descritta.

Domanda 2) Si condivide l'orientamento dell'Autorità di individuare le aree coperte solo dal FSU, distinguendo tra servizi di posta indescritta e descritta?

4.3 La titolarità delle reti

51. Scopo delle aree EU2 è promuovere la concorrenza nel settore postale e assicurare l'ingresso nel mercato a nuovi operatori nelle aree non contendibili nel breve-medio periodo.

52. La concorrenzialità del mercato dipende dalla presenza di infrastrutture alternative che consentono ai fornitori di servizi postali di competere nell'acquisizione dei clienti, fondata sulla possibilità di proporre all'utente un servizio completo, dalla raccolta sino alla consegna (*end-to-end*), chiaramente identificabile in termini di prezzi, qualità, frequenza e tempestività delle consegne (distinto quindi da altre reti). Il processo concorrenziale, in altri termini, ruota intorno alla capacità del "marchio" di garantire il servizio e di catalizzare clienti. Questi ultimi sono guidati nelle loro scelte, in modo prevalente, dal servizio e non tanto dalla sottostante rete utilizzata per la sua erogazione.

53. In tal senso, un elemento dirimente è la capacità di raggiungere, in modo stabile e continuativo, il cliente finale, indipendentemente dal fatto che sia utilizzata una rete propria oppure una rete "affiliata" (ad esempio attraverso *franchising*, consorzi e *partnership* commerciali di diverso tipo): in ogni caso, il fornitore di servizi postali ha la possibilità di formulare la propria proposta commerciale, distinta da quella dei concorrenti che utilizzano altre reti di recapito.

54. L'Autorità, pertanto, ritiene opportuno considerare, ai fini dell'individuazione delle aree coperte solo dal FSU, le reti di recapito dei fornitori di servizi postali costituite da infrastrutture proprie e non proprie, ma utilizzabili mediante partnership commerciali.

Domanda 3) Si condivide l'orientamento dell'Autorità di considerare, ai fini dell'individuazione delle aree coperte solo dal FSU, le reti di recapito dei fornitori di servizi postali costituite da infrastrutture proprie e in uso, ma di titolarità altrui (realizzate attraverso *franchising*, consorzi e *partnership* commerciali di diverso tipo) ?

5 L'ITER DI AGGIORNAMENTO DELLE AREE EU2: PERIODICITÀ

55. Le aree EU2, ossia la porzione del territorio italiano che registra il minore livello di concorrenza nella fornitura di servizi postali, sono individuate periodicamente al fine di promuovere la concorrenza nell'intero territorio nazionale e assicurare la massima efficacia di alcune misure pro-concorrenziali predisposte dall'Autorità, quali:

- la fornitura di servizi di accesso alla rete di servizio universale (cfr. delibera n. 171/22/CONS, ai sensi della quale PI è tenuta a offrire servizi all'ingrosso di posta a) indescritta in aree EU2 e in un *mix* di aree di destinazione AM, CP ed EU e b) descritta e indescritta in aree EU2 a condizioni tecniche equivalenti ai servizi universali di invii multipli);
- i test di prezzo che l'Autorità ha imposto a PI allo scopo di garantire parità di trattamento e condizioni non discriminatorie nel mercato dei servizi postali nella fornitura di servizi di recapito alla pubblica amministrazione e alle grandi imprese nell'ambito di gare pubbliche e richieste di offerta (delibera n. 236/23/CONS), prevedendo specifiche garanzie con riguardo alle aree EU2.

56. Il funzionamento della regolamentazione è massimo allorché le misure pro-concorrenziali sono commisurate alle condizioni tecniche, economiche e giuridiche vigenti nel mercato, che com'è noto risultano in continua evoluzione. In tal senso, appare necessario un continuo aggiornamento delle norme.

57. Allo stesso tempo, l'efficacia della regolamentazione dipende dalla capacità di fornire un quadro stabile e certo nel tempo, in modo tale da favorire le scelte e la programmazione delle imprese, anche in relazione alla durata media dei contratti di accesso all'ingrosso alla rete di servizio universale. In tal senso, appare opportuno prevedere l'aggiornamento delle aree EU2 con cadenza pluriennale.

58. Al riguardo, l'Autorità rileva che l'individuazione delle aree EU2 si basa sull'applicazione di determinati criteri, come illustrato nei precedenti capitoli, in relazione alla copertura minima delle reti (cfr. *supra* cap. 4.1), ai servizi (cfr. *supra* cap. 4.2) e alla titolarità (cfr. *supra* cap. 4.3) delle reti da tenere in considerazione. Tali criteri hanno validità generale e, presumibilmente, costante in un orizzonte temporale di medio periodo.

59. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno fissare tali criteri per il triennio 2025-2027, da applicare annualmente ai fini dell'aggiornamento delle aree EU2 che effettivamente contraddistinguono annualmente le condizioni di mercato.

Domanda 4) Si condivide l'orientamento dell'Autorità di fissare i criteri di individuazione delle aree EU2 per il triennio 2025-2027 e di pubblicare annualmente gli elenchi delle aree EU2 derivanti dalla loro applicazione alle specifiche caratteristiche del mercato vigenti di anno in anno?

6 LO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO

60. Alla luce delle considerazioni svolte (cfr. *supra* cap. 2-5), l'Autorità intende adottare un provvedimento fondato su tre articoli, come di seguito rappresentato.

Articolo 1

Criteri di determinazione nel triennio 2025-2027 delle aree di recapito servite solo dalla rete del servizio postale universale (c.d. aree EU2)

1. Le aree EU2 sono individuate, per il triennio 2025-2027, dalle porzioni del territorio italiano, suddiviso in CAP, raggiunte dalla rete del fornitore del servizio universale e da nessuna delle reti di operatori alternativi con copertura stabile e continuativa almeno pari al 25% della popolazione residente in Italia.
2. Per le reti degli operatori alternativi dotati di infrastrutture proprietarie e che si avvalgono di infrastrutture di altri operatori per raggiungere alcune aree del territorio italiano, la copertura è misurata dall'insieme delle aree servite da tali infrastrutture.
3. Le aree EU2 sono individuate per i servizi di posta:
 - a) indescritta;

- b) descritta e notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada.
4. Le aree EU2 di ciascun anno sono determinate in base alla copertura delle reti rilevata al 1° luglio dell'anno precedente.

Articolo 2

Le aree EU2 per l'anno 2025 e anni successivi

1. Le aree EU2 per l'anno 2025, individuate secondo i criteri di cui all'articolo 1, sono contenute negli elenchi di cui agli allegati 1 e 2 alla presente delibera.
2. Le aree EU2 per gli anni 2026-2027, individuate secondo i criteri di cui all'articolo 1, sono adottate annualmente entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Articolo 3

Disposizioni finali

1. Le disposizioni di cui al presente provvedimento entrano in vigore il 1° gennaio 2025.
2. A far data dall'entrata in vigore del presente provvedimento è abrogata la delibera n. 27/22/CONS.

La presente delibera, comprensiva dell'allegato A, recante gli “*Esiti della consultazione pubblica di cui alla delibera n. ___/24/CONS*”, dell'allegato 1 recante “*Elenco delle aree EU2 dei servizi di posta indescritta per l'anno 2025*”, dell'allegato 2 recante “*Elenco delle aree EU2 dei servizi di posta descritta e di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada per l'anno 2025*”, che ne costituiscono parte integrante, è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

La presente delibera può essere impugnata davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla sua pubblicazione.

_____, _____ 2024