DELIBERA 418/24/CONS**CONSULTAZIONE PUBBLICA RELATIVA ALL'AGGIORNAMENTO DEI CRITERI E
INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RECAPITO CON COPERTURA ESCLUSIVA DELLA RETE DI
SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE (C.D. AREE EU2)****Contributo di Poste Italiane**

1	PREMESSA	2
2	EXECUTIVE SUMMARY	3
3	LA COPERTURA DEL TERRITORIO	5
3.1	Evidenze sulle coperture dei principali operatori.....	6
3.2	Evidenze sugli altri operatori	10
3.3	I criteri di definizione delle aree EU2.....	15
4	I SERVIZI EROGATI	16
5	LA TITOLARITÀ DELLE RETI	17
6	L'ITER DI AGGIORNAMENTO DELLE AREE EU2: PERIODICITÀ	17

1 PREMESSA

Il procedimento in oggetto è finalizzato all'aggiornamento delle aree territoriali nelle quali il recapito degli invii di corrispondenza è effettuato esclusivamente dalla rete del fornitore del servizio postale universale. La corretta individuazione di tali aree costituisce uno strumento fondamentale per garantire un equilibrato sviluppo della concorrenza nel settore postale.

Nelle c.d. aree EU2, infatti, Poste Italiane rende disponibili specifici servizi di accesso *wholesale*, consentendo agli operatori alternativi di elaborare una propria offerta di recapito anche verso tali aree a condizioni economiche competitive rispetto a quelle di Poste Italiane. Al tempo stesso, l'individuazione delle aree EU2 incide direttamente sull'elaborazione delle principali offerte di Poste Italiane rivolte ai clienti finali nei contesti competitivi, quali gare pubbliche o RDO (richieste di offerta da parte di clienti privati): tali offerte, ai sensi della delibera n. 236/23/CONS, devono essere supportate da un "test di replicabilità" nell'ambito del quale, per le aree EU2, il prezzo minimo di riferimento è pari a quello delle misure di accesso (di cui all'Art. 2 e art. 3 della delibera n. 171/22/CONS).

La definizione dei criteri di individuazione delle aree EU2, pertanto, deve tenere debitamente conto degli impatti sia sulle offerte di accesso, sia sulla predisposizione delle condizioni economiche relative alle offerte rivolte alla clientela.

La definizione di un perimetro delle aree EU2 inferiore a quello delle aree non raggiunte dalle reti degli operatori alternativi potrebbe rendere le offerte di tali operatori verso una parte dell'EU2 non competitive. D'altro canto, l'individuazione di un perimetro EU2 più ampio rispetto alle aree che gli altri operatori non sono in grado di servire, renderebbe non competitive le offerte di Poste Italiane verso alcune aree in realtà contendibili, spingendo anche gli altri operatori ad un indebito aumento dei prezzi per gli invii diretti verso tali aree.

Ciò premesso, si riporta di seguito una sintesi del posizionamento di Poste Italiane (di seguito anche "Poste" o "PI"), nonché il contributo ai quesiti secondo la struttura del documento posto in consultazione.

2 EXECUTIVE SUMMARY

A parere di Poste, la definizione del perimetro delle aree EU2 dovrebbe garantire la **massima aderenza alla effettiva capacità di copertura delle reti di recapito alternative a quelle del fornitore del servizio universale**, soprattutto nei contesti competitivi, che sono quelli nei quali si dispiega al massimo l'efficacia procompetitiva dello strumento in oggetto.

In sintesi, al fine di garantire un corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali, **le aree EU2 dovrebbero coincidere con le “aree non contendibili” da parte di altri operatori nei contesti competitivi**, anche tenuto conto di un'analisi complessiva del contesto di mercato. **A rigore, quindi, le aree EU2 andrebbero classificate anche in funzione della “potenzialità” della copertura**, deducibile dalle offerte predisposte dagli operatori in ambito gare, indipendentemente dall'esito delle stesse (come sottolineato nel primo contributo fornito).

In ogni caso non appare opportuno fondare la mappatura delle aree EU2 esclusivamente sulle dichiarazioni degli operatori, peraltro in assenza - per quanto noto - di una definizione univoca di copertura sin dalla fase di raccolta delle informazioni.

Ciò premesso, la metodologia che dovrebbe portare ad una definizione delle aree EU2 quanto più aderente possibile ai territori effettivamente non contendibili, potrebbe essere basata sui seguenti ambiti:

- criterio di selezione degli operatori da analizzare;
- quesiti da porre agli operatori;
- criteri di verifica da adottare.

Come si dirà meglio nel prosieguo, a giudizio di Poste:

- **l'elenco degli operatori coinvolti** non sembra rispondere a criteri oggettivi e, in ogni caso, **non sembra comprendere una serie significativa di imprese in grado di esercitare pressione competitiva sul mercato;**
- **la quantificazione delle aree EU2 appare basata esclusivamente sulle autodichiarazioni degli operatori coinvolti** e non sembra suffragata da alcun riscontro oggettivo, portando ad una **palese sovrastima di tali aree EU2** (anche considerando le aree che, sulla base di

dichiarazioni pubbliche in ambito gare, risulterebbero attualmente coperte dagli operatori alternativi).

Quanto ai quesiti specifici, Poste ritiene che - **almeno per la posta descritta - andrebbe confermato il criterio adottato dalla Delibera 27/22/CONS in base al quale concorrono alla definizione di aree EU2 le coperture degli operatori ex Nexive¹, nonché di altri operatori con solida presenza territoriale, anche solo locale.** Se alcuni operatori, infatti, sono in grado di erogare il servizio in una determinata regione, tale regione è contendibile (sia direttamente da parte degli operatori “locali”, sia - a maggior ragione - da parte di quelli “nazionali”). Ciò anche tenendo conto della circostanza che le stazioni appaltanti, sempre più spesso, suddividono gli affidamenti in lotti geografici omogenei, regionali o, al più, pluriregionali.

¹ Nella Delibera 27/22/CONS l'Autorità ha evidenziato la necessità di differenziare l'analisi per la posta indescritta e descritta, considerando per quest'ultima, oltre ai principali operatori nazionali, anche le coperture degli operatori già facenti parte del network di Nexive, che, pur se contrattualizzati con PI, possono agire per conto proprio e/o di terzi:

“V.16. Dall'analisi dei dati di copertura degli operatori postali e delle informazioni fornite da PI sulla rete logistica a valle dell'acquisizione di Nexive, inoltre, si conferma una differenza fra la copertura delle reti di recapito per la posta indescritta e per quella descritta. Con riferimento a quest'ultima, oltre ai dati di copertura dei tre operatori alternativi nazionali, vanno considerate le informazioni sui 37 operatori, già facenti parte del network di Nexive, che attualmente recapitano per conto di PI proprio prodotti di posta descritta e pacchi di piccole dimensioni su una rilevante parte del territorio nazionale (circa l'86% della popolazione)”.

“V.18. Inoltre, dalle informazioni assunte da PI, tali recapitisti lavorano ormai senza vincoli di esclusiva, con la conseguenza che essi, anche in ragione della circostanza per cui hanno mantenuto in essere contratti con PI, hanno la possibilità concreta di raggiungere sin d'ora una scala minima efficiente tale da poter operare sul mercato senza perdite e in modalità autonoma, consorziata o per conto terzi. Pertanto, relativamente a tale tipologia di posta, nel computo della copertura da parte degli operatori alternativi si devono, allo stato, includere anche tali operatori, pervenendosi, quindi, ad una percentuale di popolazione nazionale servita solo da PI pari al 10,2%”.

3 LA COPERTURA DEL TERRITORIO

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?

In riferimento all'orientamento di codesta Autorità sulla selezione dei fornitori dei servizi postali da considerare per la definizione del livello di copertura del territorio delle reti degli altri operatori, si osserva quanto segue.

Nel precedente procedimento, unicamente con riferimento alla corrispondenza indescritta nelle gare di rilievo nazionale, l'Autorità ha ritenuto opportuno considerare esclusivamente la copertura territoriale delle reti dei tre principali operatori alternativi al FSU, in grado di servire almeno il 25% della popolazione, pur riconoscendo la presenza e la rilevanza di numerosi altri operatori di dimensioni minori (operatori regionali).

La scelta di confermare la soglia del 25% di copertura (che sembrerebbe estesa anche alla posta descritta e agli atti giudiziari), tuttavia, non sembra essere più supportata da una valutazione complessiva del mercato (come avvenuto in concomitanza con la precedente rilevazione), né da valutazioni quantitative sulla dimensione minima degli operatori in grado di competere con Poste Italiane. Al fine di valutare l'opportunità di confermare tale soglia, pertanto, si auspica che l'applicazione della stessa, unitamente ad altri elementi metodologici e di contesto, porti ad una quantificazione delle aree EU2 coerente, almeno in linea di massima, con altri indicatori di copertura più oggettivi di seguito dettagliati.

Risulterebbe, inoltre, opportuno **chiarire la portata della definizione "copertura stabile e continuativa"**: ad avviso della Scrivente, infatti, tale locuzione andrebbe interpretata nel senso che si considerano "coperte" sia le aree che gli operatori dichiarano espressamente all'Autorità sia, se non coincidenti con le precedenti (come si avrà modo di evidenziare meglio nel prosieguo), **le aree che gli operatori dichiarano di poter coprire in contesti competitivi, a maggior ragione nel caso in cui un operatore abbia ottenuto l'affidamento del servizio posto in gara.**

Ciò premesso, si riportano di seguito le valutazioni di Poste sulla copertura degli operatori - sia sulla base delle evidenze pubbliche sia sulla base delle informazioni disponibili dai contesti di gare - nonché le considerazioni finali sulla possibile metodologia di analisi da implementare per l'aggiornamento delle aree EU2.

3.1 Evidenze sulle coperture dei principali operatori

Nel documento di consultazione, AGCom evidenzia la presenza di:

- 2 sole reti che coprono la quasi totalità delle regioni italiane e servirebbero poco più della metà della popolazione italiana. Nessuna di tali reti supererebbe singolarmente il 56% di copertura nazionale;
- 3 reti con un'estensione pluriregionale (oltre 7 regioni) e copertura compresa tra il 6% e il 30% circa.

Preme rappresentare, in primo luogo, che - sulla base delle evidenze di seguito riportate - **il quadro di sintesi rappresentato dall'Autorità sembra sottostimare significativamente il grado di copertura delle reti dei principali operatori alternativi**, sia in termini di numero di operatori dotati di una rilevante copertura, sia della percentuale coperta da ciascuno di essi (e complessivamente).

Si noti, in particolare, come - dalle evidenze derivanti dalla documentazione a disposizione di Poste relativa alle sole gare di seguito esposte ed effettivamente aggiudicate - **la copertura aggregata per i servizi di corrispondenza unicamente dei due principali operatori (Fulmine e Sailpost) raggiunge complessivamente un valore stimabile in oltre il [REDACTED] della popolazione.**

In particolare, relativamente alle sole gare pubbliche per le quali Poste dispone dei dettagli di copertura, si stima per Fulmine una copertura nazionale pari a [REDACTED], mentre per Sailpost una copertura pari al [REDACTED], percentuale [REDACTED] al valore del 56% rilevato dall'Autorità per l'operatore con maggiore copertura a livello nazionale².

² Sulla base di questi primi elementi, sembrerebbe emergere, anche considerando solo un sottoinsieme delle gare alle quali gli operatori alternativi hanno preso parte, una evidente incoerenza tra i dati di copertura dichiarati dagli operatori alle stazioni appaltanti e quelli dichiarati all'Autorità.

Più nel dettaglio, Poste ha analizzato la documentazione disponibile dall'accesso agli atti relativa alle recenti gare Hera e PagoPA, rispetto alle quali **Fulmine** si è recentemente aggiudicato i seguenti lotti (nei quali è, quindi, giuridicamente obbligata ad erogare il servizio nei prossimi anni):

- Pago PA³: lotti 22, 25, 27 (posta descritta);
- Hera⁴: lotto 2 (posta indescritta) e lotto 2 (posta descritta).

Per questi lotti macroregionali (che riguardano le regioni centro-meridionali e quindi escludono tutte le regioni settentrionali), Fulmine ha dichiarato coperture che vanno dal ■% della regione Toscana al ■% della regione Puglia, con un valore medio complessivo pari al ■% nelle 11 regioni mappate (Toscana, Abruzzo, Lazio, Umbria, Molise, Basilicata, Campania, Puglia, Calabria, Sardegna e Sicilia), che a livello nazionale corrisponde a circa il ■% della popolazione. Considerato che evidentemente Fulmine estende la propria copertura almeno ad una parte delle restanti 9 regioni⁵, **è verosimile che la copertura nazionale di Fulmine si attesti ad un livello ■■■■■ al 56% attestato dall'Autorità.** Si richiede quindi che, come già auspicato in sede di primo contributo sul procedimento in oggetto, **l'analisi dell'Autorità si estenda anche a tutte le gare (pubbliche e private) che l'operatore si è aggiudicato negli ultimi anni: in tali aree, infatti, l'operatore è obbligato ad erogare i propri servizi con continuità e stabilità.**

In merito a **Sailpost**, Poste ha analizzato la documentazione disponibile dall'accesso agli atti relativa alle gare PagoPA, ANCI Toscana e Uniacque rispetto alle quali tale operatore si è aggiudicato i seguenti lotti:

³ Pago PA bando del 22/07/2022, durata 24 mesi: Lotto 22 - Servizi di recapito postale di raccomandate semplici nelle regioni Calabria, Campania e Sicilia - CIG 9306922AFD; lotto 25 - Servizi di recapito postale di raccomandate semplici nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Marche, Molise e Puglia - CIG 9306925D76; lotto 27 - Servizi di recapito postale di raccomandate A/R e di ricerca dell'irreperibile ai sensi dell'art. 26, comma 7 del D.l. 76/2020 e s.m.i. nelle regioni Calabria, Campania e Sicilia - CIG 9306888EED.

⁴ Gara Hera bando del 20/05/2024, durata 36 mesi: Lotto 2 posta indescritta (Toscana, Abruzzo, Lazio, Umbria, Molise, Basilicata, Campania, Puglia, Calabria, Sardegna e Sicilia) CIG B235FDF5CD-R24_6395 – Lotto 2 posta descritta (Toscana, Abruzzo, Lazio, Umbria, Molise, Basilicata, Campania, Puglia, Calabria, Sardegna e Sicilia) CIG B2360065FC-R24_6211.

⁵ A titolo esemplificativo, sono partner di Fulmine le società **Ammiraglia**, attiva in Lombardia (<https://www.ammiragliasrl.it/azienda>), **Poste Venete** (<https://www.postevenete.it/>) e **Studio Idea Post** di Trento, oltre a **Directa Poste&Servizi** (<https://directanetwork.it/>) "*Gli imprenditori che danno corpo al brand Directa rispondono quotidianamente a tutte le esigenze di mercato, collaborando in una rete che attraversa 16 regioni*" [Fonte: pagina LinkedIn di Fulmine Group].

- PagoPA⁶: macro lotto gara 2023 (ex lotti 3, 4, 6, 8, 12, 18, 20 atti giudiziari);
- ANCI Toscana⁷: lotti 1 e 2 (posta indescritta, descritta e atti giudiziari);
- Uniacque⁸: lotto unico comune di Bergamo (posta indescritta e descritta).

Sulla base degli atti forniti da Sailpost, su questi lotti emergono coperture rilevanti (necessarie anche ai fini della partecipazione, come nel caso di ANCI, che definiva il 60% di copertura delle aree extra regione Toscana come requisito minimo di partecipazione) in tutte le regioni italiane, che **corrispondono a una media nazionale stimabile in oltre il █%.** Anche per tale operatore, quindi, potrebbe essere opportuno che, come già auspicato in sede di primo contributo sul procedimento in oggetto, **l'analisi dell'Autorità si estenda anche a tutte le gare (pubbliche⁹ e private) che l'operatore si è aggiudicato negli ultimi anni.**

Si consideri, infatti, che - **per entrambi gli operatori in parola - le percentuali ricavate dalle analisi sopra descritte si riferiscono solo a un sottoinsieme di gare pubbliche per le quali Poste dispone degli elementi di dettaglio presentati dagli operatori** (e non comprende in alcun modo i contratti stipulati con la clientela business).

A tali considerazioni, **si aggiungono le numerose dichiarazioni pubbliche degli operatori stessi** di seguito rappresentate, che parimenti appaiono meritevoli di approfondimenti in termini di coerenza con le dichiarazioni rilasciate nel presente procedimento.

In riferimento a **Fulmine**, l'operatore stesso dichiara di essere il *“Primo Operatore Privato del Mercato Postale Nazionale presente con 400 agenzie partner e 10 hub di smistamento. Il lavoro professionale e la conoscenza del territorio di oltre 2.000 postini garantiscono il recapito tracciato e la*

⁶ Pago Pa, durata 24 mesi, Procedura negoziata per l'affidamento del “servizio di notifica degli atti ai sensi e per gli effetti della legge 20 novembre 1982, n. 890 e servizi correlati nelle regioni: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Calabria e Sardegna” mediante gara telematica - ai sensi dell'art. 63 comma 2, lett. a) del d.lgs n. 50/2016 e s.m.i. - aggiudicazione ex artt. 32 comma 5 e 33 comma 1 d.lgs 50/2016 s.m.i. ed esecuzione anticipata – CIG 9699195CE8.

⁷ ANCI TOSCANA, bando del 14/03/2024, durata 36 mesi, Lotto 1 - Servizio di recapito posta ordinaria e raccomandata – territorio nazionale extra Toscana, Lotto 2 notificazione a mezzo atto giudiziario di atti tributari ed amministrativi (LEGGE 20 NOVEMBRE 1982, N. 890) – territorio nazionale extra Toscana.

⁸ Uniacque bando del 19/07/2022, durata 36 mesi, lotto unico comune di Bergamo CIG 9313145A5F.

⁹ Si considerino, ad esempio, l'appalto per l'affidamento dei servizi di raccolta e recapito della corrispondenza, nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione per la fornitura di servizi postali per conto di Istat – lotto nord (<https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/as-servizi-postali-per-istat-lotto-nord>) e l'appalto per l'affidamento di servizi di raccolta e di recapito postale per il Ministero dell'Economia e delle Finanze – lotto 1 (<https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/as-servizi-postali-di-raccolta-e-recapito-per-il-mef>).

*puntualità della corrispondenza, raggiungendo circa il 70% della popolazione italiana attraverso oltre 100.000.000 di buste movimentate.*¹⁰

Le dichiarazioni di copertura sul proprio sito, non potendo che essere riferite alla copertura stabile dell'operatore (in quanto rivolte principalmente ad una clientela di piccole/medie imprese) sembrerebbero in contraddizione con quanto fornito all'Autorità.

Altre evidenze emergono da recenti pubblicazioni: *“Fulmine Group, primo operatore privato del mercato postale nazionale, conferma il trend positivo del 2022, chiudendo l'anno in corso con una ulteriore significativa crescita. “I risultati ottenuti riflettono il cambio di passo del gruppo nel consolidare la propria quota di mercato e nel realizzare gli obiettivi delineati nel piano di sviluppo 2021-2024”, si legge in una nota. Il gruppo vanta sul territorio nazionale oltre 2.000 postini, 400 agenzie partner, 10 hub, 1.000 addetti del network, coprendo circa il 70% della popolazione nazionale con più di 3.000 clienti in Italia tra banche, assicurazioni, aziende dei settori media e tlc, utilities, comuni, enti della pubblica amministrazione e società di e-commerce.”*¹¹

Anche le rilevazioni puntuali svolte da AGCom nell'ambito delle Relazioni annuali al Parlamento¹², del resto, evidenziano un aumento della quota di mercato di Fulmine, che nell'anno 2023 è pari 5,1%, sulla corrispondenza non universale rispetto al 4,5% del 2022 e al 3,9% del 2021. In altri termini, la quota di mercato dell'operatore sarebbe cresciuta in soli due anni di circa il 30%. Lo stesso Osservatorio sulle comunicazioni pubblicato recentemente dall'Autorità evidenzia una quota dell'operatore nel comparto della corrispondenza complessiva in aumento nel primo semestre del 2024 rispetto al corrispondente periodo del 2023 (dal 2,4% al 2,7%). Tali dati appaiono difficilmente compatibili con la decisa contrazione della copertura che sembra emergere dalle dichiarazioni rilasciate nel presente procedimento.

Lo stesso dicasi con riferimento all'operatore **Sailpost**, le cui dichiarazioni pubbliche in merito alla copertura evidenziano una quota di gran lunga superiore rispetto a quanto sembrerebbe emergere dall'analisi dell'Autorità:

¹⁰ <https://fulminegroup.it/>

¹¹ <https://www.ilmoderatore.it/fulmine-group-consolida-la-sua-quota-di-mercato/>

¹² Relazioni annuali al Parlamento 2023 e 2024

- “Siamo una realtà solida e affidabile, infatti ad oggi, più del **70%** degli italiani è raggiunto dalla nostra rete di agenzie”¹³;
- “La pisana Sailpost chiude il 2023 con un giro d'affari di 70 milioni di euro: +8% sul 2022. Il Presidente del Gruppo Valterio Castelli: “Apriamo il 2024 con un portafoglio relativo alle gare vinte che vale oltre 100 milioni e puntiamo a un aumento di fatturato di oltre il 30%”¹⁴;
- “Siamo molto felici della collaborazione con **Master Group**, un partner con cui sappiamo di poter mettere a fattor comune esperienza e competenze per creare **servizi sinergici e di valore a favore dei clienti** – afferma **Valterio Castelli**, Presidente **Gruppo Sailpost** – Questo tipo di partnership per il nostro Gruppo sono estremamente interessanti, perché oltre a permetterci di instaurare rapporti con nuove realtà, sono perfette per consolidare ulteriormente la nostra presenza sul territorio nazionale, sviluppando una **rete capillare** che ormai ci permette di **coprire davvero quasi interamente il nostro Paese**”¹⁵;

3.2 Evidenze sugli altri operatori

Nella Delibera 27/22/CONS, l’Autorità individuava 3 operatori nazionali (Fulmine, Citypost/Sailpost e Mail Express Poste Private).

In riferimento a **Mail Express**, si ritiene plausibile che - seppur sia stato acquisito da **Post & Service** (che a sua volta era già all’epoca un solido operatore pluriregionale) - continui ad operare a livello nazionale sotto le insegne dell’operatore acquirente. Come già rappresentato nella prima fase del procedimento, infatti, l’operatore Post & Service ha dichiarato di aver rafforzato la sua posizione a seguito dell’acquisizione:

- “Questa operazione accoglie con grande entusiasmo gli affiliati che operano da anni sotto tali Marchi del gruppo e consente a Post & Service Group di diventare un operatore nazionale accrescendo la copertura e ponendo le basi per la futura crescita e consolidamento del Gruppo”¹⁶.

¹³ <https://www.sailpost.it/franchising/>

¹⁴ <https://www.pisatoday.it/economia/bilancio-sailpost-pisa-2023.html>

¹⁵ <https://www.logisticamente.it/articoli/15163/mercato-postale-il-gruppo-sailpost-e-il-nuovo-partner-strategico-di-master-group/>

¹⁶ <https://www.politicamentecorretto.com/2022/12/31/acquisizione-ramo-azienda-postale-mail-express-e-city-poste-delivery/>

- *“Con già 60 sedi presenti sul territorio di Puglia, Basilicata e Lazio, un HUB logistico di proprietà di oltre 10.000 mq ubicato nel distretto industriale barese, POST & SERVICE Group diventa così la rete postale privata più grande d'Italia con oltre 200 sedi dislocate sull'intero territorio nazionale”¹⁷.*
- *“Abbiamo inaugurato nuove filiali in diverse regioni, ampliando la nostra presenza sul territorio nazionale e garantendo una copertura più capillare per i nostri clienti. L'ultima apertura è la sede di Pesaro in Via Federico Commandino, 27”¹⁸.*

Si aggiunga che, sulla base delle evidenze di Poste (che si ricorda essere limitate ai documenti in nostro possesso), l'operatore **Post&Service** è risultato aggiudicatario dei lotti 13, 14 e 30 della gara PagoPA per il servizio di notifica a mezzo posta e per la posta descritta. La documentazione evidenzia la presenza forte dell'operatore nelle regioni del Sud (Abruzzo, Molise, Basilicata, Marche e Puglia) con copertura media stimabile in oltre il ■ % in tali Regioni. Tale operatore, inoltre, ha acquisito un ruolo rilevante anche in termini di aggregazione degli ex partner di Nexive (di fatto concretizzando lo scenario di mercato posto alla base dell'impianto della Delibera 27/22/CONS nella parte relativa alla posta descritta). L'operatore, infatti, si è aggiudicato l'appalto indetto da Consip S.p.A. per la fornitura di servizi postali (di posta indescritta e descritta) per il Ministero della Giustizia¹⁹, in RTI con Consorzio Stabile Olimpo, Centro recapiti s.r.l., Pony service, CRC post s.r.l., Prisma Service società cooperativa e Nial mail s.r.l..

Si aggiunga che tale operatore:

- nell'ambito della gara del Comune di Ragusa per l'affidamento del servizio di recapito di atti giudiziari di giugno 2023, ha dichiarato di *“disporre di una rete di recapito in grado di coprire tutti i CAP del territorio nazionale”*;
- nell'ambito della Gara INPS di gennaio 2022 per la gestione e il recapito della corrispondenza non automatizzata delle Direzioni Regionali, si è aggiudicato il lotto relativo

¹⁷ <https://www.politicamentecorretto.com/2022/12/31/acquisizione-ramo-azienda-postale-mail-express-e-city-poste-delivery/>

¹⁸ https://www.adriaeco.eu/2024/10/13/post-and-service-group-cresce-e-assume-personale/#google_vignette

¹⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/contratti/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-10-06&atto.codiceRedazionale=TX23BGA27740>

alla regione Puglia che prevedeva il 100% della copertura diretta senza possibilità di ricorrere al fornitore del servizio universale (lotto 20 CIG 9005215A7F).

Tali evidenze sono state fornite da Poste nell'ambito del contenzioso instaurato con AGCM in relazione ad una gara indetta dal comune di Lecce e il Consiglio di Stato, respingendo l'appello dell'Autorità ha evidenziato che *“ Tuttavia, dinanzi ad un dato di sicuro rilievo come quello esposto [da Poste], l'Autorità ha omesso di allegare evidenze dalle quali desumere che, nonostante tale dato e la particolare strutturazione richiesta per gli operatori abilitati alla notificazione degli atti giudiziari e delle contravvenzioni, non vi fossero garanzie di un serio ed effettivo confronto concorrenziale tra i vari operatori nella gara censurata dall'A.G.C.M. E ciò anche in ragione di quanto è stato, invece, documentato da Poste Italiane, la quale ha evidenziato che: i) Post&Service si era aggiudicata, partecipando in forma singola, due lotti regionali, (tra cui proprio quelli relativi alla Puglia) della gara indetta da I.N.P.S., oggetto della sentenza n. 3641/2024, nonché altra gara indetta sempre da I.N.P.S. per la notificazione di atti giudiziari; ii) Post&Service aveva dichiarato, in sede di partecipazione ad altre gare, di disporre di una propria rete di recapito in grado di coprire direttamente tutti i c.a.p. del territorio nazionale; iii) la segnalante Fulmine Group aveva dichiarato di essere in grado di garantire il servizio di notifica di atti giudiziari e contravvenzioni sull'intero territorio nazionale. In sostanza, tra i soggetti muniti della necessaria struttura operativa richiesta per il rilascio della licenza, vi erano soggetti che avrebbero potuto partecipare alla gara, garantendo la copertura diretta del territorio regionale. Questo dato non è stato contestato dall'Autorità, che non ha, inoltre, offerto evidenze contrarie²⁰.*

Considerazioni analoghe valgono per l'operatore **Poste Nazionali - One Click** (che non risulta mappato nell'analisi dell'Autorità). Poste ha analizzato, ad esempio, le coperture con cui tale operatore si è aggiudicato i lotti 2 e 3 (Sud) della gara Istat²¹ (posta indescritta e posta descritta). Dall'analisi emerge che Poste Nazionali - One Click ha una copertura abbastanza ampia in termini di territori regionali coperti, con una **percentuale media nazionale stimabile al []%** ([] al 30% massimo rilevato da AGCom per gli operatori “pluriregionali”). L'operatore risulta aggiudicatario anche dell'appalto specifico Comando Generale dei Carabinieri nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione (sdapa) per

²⁰ https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202304349&nomeFile=202405147_11.html&subDir=Provvedimenti

²¹ Istat: lettera di invito del 23/05/2023, durata 48 mesi – CIG Lotto 3: 9829256EA3

l'approvvigionamento di un servizio di raccolta e recapito degli invii postali e di corriere espresso per il Lotto 2²².

Tali evidenze non possono non essere prese in considerazione nella definizione delle aree coperte, in quanto relative a commesse aggiudicate in aree in cui gli operatori stanno già erogando il servizio e devono garantire la fornitura per tutto il periodo contrattuale (mediamente 24-36 mesi).

Si considerino, inoltre, le seguenti evidenze pubbliche:

- gli operatori dotati di licenza nazionale per gli atti giudiziari sono 6, di cui 3 (**Servizio Posta, DAT, DNA**) non mappati dall'Autorità;
- **La Nuova Posta** dichiara sul proprio portale una copertura del 71% della popolazione nazionale²³, con uffici dislocati in ben 16 regioni.

Da tali analisi sembra emergere che ci siano almeno 8 operatori di rilievo nazionale (che potrebbero avere una copertura ██████████ al 25%), per i quali si auspica un ulteriore approfondimento istruttorio:

- Fulmine Group
- Sailpost
- Post&Service
- Poste Nazionali – One Click
- Servizio Posta
- DAT
- DNA
- La Nuova Posta.

In riferimento **agli operatori ex partner Nexive** - in coerenza con le determinazioni adottate dall'Autorità nel procedimento sulla definizione delle aree EU2 del 2022 - si evidenzia la presenza di 26 operatori, che operano per conto di Poste nel mercato della posta descritta a livello regionale, ma che

²² https://www.carabinieri.it/docs/default-source/gareappalto/2021/8876804a63---lotto-88768131d3---lotto-2-88768310ae-lotto-3/verbale-comm-giudicatrice-nr-3.pdf?sfvrsn=8fde223_2

²³ [Il tuo franchising di poste private | Gruppo La Nuova Posta](#)

operano anche autonomamente con coperture nella maggior parte dei casi molto elevate, anche per la posta indescritta. Si considerino, a titolo esemplificativo:

- CRC Post, che copre il █% della Regione Campania²⁴;
- Pony Service che copre il █% delle Regioni Molise, Marche e Abruzzo;
- Arancione srl (non mappata dall'Autorità) che copre il █% della regione Emilia-Romagna;
- Elita srl (non mappata dall'Autorità) che copre █% del Friuli-Venezia Giulia.

La mera aggregazione di tali operatori (ossia al netto dei "player" nazionali) conduce ad una copertura complessiva superiore al █%. Considerando anche la copertura degli operatori "nazionali", la copertura complessiva risulterebbe pari a circa il █, almeno sulla posta descritta.

A tali considerazioni, si aggiunge che la domanda di servizi di accesso wholesale alla rete di Poste, sia in assoluto, sia da parte dei principali operatori considerati nell'ambito di tale procedimento, resta molto bassa, a conferma del fatto che tali operatori riescono a recapitare la grandissima parte degli invii gestiti senza ricorrere alla rete di Poste Italiane. Si consideri, infatti che:

- per l'offerta di posta indescritta verso le aree EU2 (art. 2 co. 1 della Delibera 171/22/CONS) sono attivi █ operatori (tra cui Fulmine Group e Sailpost), che hanno spedito complessivamente nei primi 9 mesi del 2024 meno di █ di invii;
- per quanto riguarda l'offerta per la posta descritta e indescritta verso le aree EU2 (art. 3 della Delibera 171/22/CONS), solo un operatore (non mappato nell'analisi) ha sottoscritto il contratto di accesso (█), con circa █ invii di posta descritta spediti nel mese di settembre;
- per quanto riguarda l'offerta di posta indescritta verso tutto il territorio nazionale (ex art. 2 co. 2 della Delibera 171/22/CONS, effettivamente utilizzata da █ operatori), solo uno degli operatori coinvolti nel procedimento (█) sta spedendo volumi.

²⁴ "CRC POST srl è un operatore postale in possesso delle licenze ed autorizzazioni previste dalla normativa vigente per l'espletamento dell'attività (licenza individuale, autorizzazione generale, licenza individuale speciale A2 Regione Campania). CRC POST annovera tra i propri clienti sia pubbliche amministrazioni che privati tra cui il Comune di Napoli, Comune di Pozzuoli, e grandi realtà come GORI Spa, ABC Spa, ACI, Municipia. L'area su cui la CRC POST espleta i propri servizi è la Campania, che è coperta per circa l'85% delle famiglie per la corrispondenza ordinaria, per il 100% per la corrispondenza a firma". <https://www.crcpost.it/azienda/>

Sulla base delle evidenze riportate e al fine di evitare che le dichiarazioni degli operatori risultino non verificabili e strumentali, **Poste ritiene opportuno che - indipendentemente dalla metodologia adottata per la definizione dei criteri - l'analisi in punto di fatto sin qui condotta sia integrata, previa verifica con tutti gli operatori sopra citati.**

3.3 I criteri di definizione delle aree EU2

Poste ritiene che **il criterio adottato dalla Delibera 27/22/CONS in base al quale, per la posta descritta, concorrono alla definizione di aree EU2 le coperture degli operatori ex Nexive (nonché di altri operatori con solida presenza territoriale, anche solo locale), vada quanto meno confermato ed esteso anche alla posta indescritta.**

Se alcuni operatori, infatti, sono in grado di erogare il servizio in una determinata regione, tale regione è contendibile (sia direttamente da parte degli operatori "locali", sia - a maggior ragione - da parte di quelli "nazionali"). Ciò anche tenendo conto della circostanza che le stazioni appaltanti, sempre più spesso, suddividono gli affidamenti in lotti geografici omogenei, regionali o, al più, pluriregionali (anche in virtù delle raccomandazioni ANAC/AGCom e delle pronunce AGCM).

Puntuali indicazioni in tal senso sono state fornite dall'ANAC nelle ultime Linee Guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali (approvate con Delibera ANAC n. 185 del 13/4/2022 e delibera AGCOM n. 116/22/CONS del 13/4/2022). Nel documento l'Autorità, al fine di favorire la massima partecipazione delle imprese alle gare e proprio in ragione della parcellizzazione del settore postale, richiede che le stazioni appaltanti suddividano l'oggetto dell'affidamento in più lotti territoriali con estensione massima regionale (cfr. art. 2 Delibera ANAC). Tale indicazione riprende le disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici: in ossequio al principio del *favor participationis*, la suddivisione in lotti costituisce un obbligo derogabile solo in forza di specifica e congrua motivazione espressa nella documentazione di gara e circoscritta a casi limitati per specifiche necessità.

La mancata adozione del criterio proposto da Poste appare idonea a determinare gravi distorsioni competitive. Considerare solo le coperture degli operatori "nazionali" comporterebbe, in tali casi, il rischio che siano considerate come EU2 aree in realtà coperte da operatori locali in grado di competere anche in proprio per singole commesse, non consentendo a PI di competere ad armi pari con tali operatori (ciò a

maggior ragione se si considera la possibilità di partecipare in RTI, spesso utilizzata non solo da Post&Service ma anche da Sailpost, sia nell'ambito delle gare per le notifiche sia per quelle di corrispondenza).

Si conferma, quindi, che una regolamentazione coerente del settore dovrebbe tenere in considerazione gli operatori che, pur non raggiungendo la soglia del 25% di copertura della popolazione nazionale, sono in grado di competere efficacemente almeno in ambito regionale (indipendentemente dal servizio considerato).

Tale impostazione risulta coerente anche con la delibera conclusiva di Codesta Autorità relativa al procedimento di revisione del Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (cfr. delibera 388/24/CONS). L'art. 9 comma 1 lett. j) di tale delibera prevede che possano accedere all'Offerta di accesso *wholesale* alla rete di Poste di cui all'art. 2 comma 2 della Delibera 171/22/CONS, solo gli operatori postali che abbiano *“la titolarità di una infrastruttura postale fisica atta allo svolgimento del relativo servizio con copertura di almeno una regione”*. La copertura di una regione è infatti ritenuta dall'Autorità l'unità minima rilevante ai fini della valutazione di infrastrutturazione degli operatori postali.

In via subordinata si chiede di mantenere in vigore tale criterio almeno con riferimento alla posta descritta.

4 I SERVIZI EROGATI

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

Poste concorda sulla necessità di individuare delle aree EU2 differenziate per posta indescritta e posta descritta (incluso in quest'ultimo segmento anche la notifica degli atti giudiziari), anche in considerazione delle diverse caratteristiche industriali di tali servizi.

5 LA TITOLARITÀ DELLE RETI

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)?

Poste concorda con l'orientamento di AGCom di considerare nell'analisi le reti di recapito dei fornitori di servizi postali costituite da infrastrutture proprie e in uso, ma di titolarità altrui.

Come già avuto modo di rappresentare, nella maggior parte dei casi, gli operatori optano per 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). Tali formule consentono loro di ampliare la propria copertura, raggiungendo il duplice obiettivo di operare sul mercato senza la necessità di sostenere gli ingenti investimenti che sarebbero necessari per una rete a copertura diretta e di mantenere un'adeguata flessibilità operativa ed economico/finanziaria.

La possibilità di ricorrere a tali tipologie di contratti dovrebbe rendere contendibile l'intero territorio nazionale, data la presenza capillare di diversi operatori in grado di associarsi ad altri per rispondere alle gare o RDO, negli ambiti competitivi.

6 L'ITER DI AGGIORNAMENTO DELLE AREE EU2: PERIODICITÀ

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?

Poste concorda sulla proposta di fissare i criteri per il triennio 2025-2027 e pubblicare annualmente gli elenchi aggiornati delle aree EU2, in quanto non si intravedono segnali di significativi

cambiamenti delle condizioni di mercato in senso sfavorevole agli operatori concorrenti nel breve/medio periodo, come dimostrato, non solo dalle evidenze riportate nel presente contributo, ma anche dall'andamento delle quote di mercato degli ultimi anni così come pubblicate da Codesta Autorità nell'ambito delle Relazioni annuali al Parlamento.

Si ritiene, però, che tale impostazione sia giustificabile specie nel caso in cui le informazioni sulla copertura delle reti degli altri operatori siano verificabili e non basate esclusivamente sulle autodichiarazioni degli operatori, le quali potrebbero risultare non sempre affidabili in ragione dell'ampio margine di discrezionalità esistente nell'interpretazione dei criteri di individuazione delle aree coperte.