

Stato attuale e prospettive del servizio postale universale

Documento conoscitivo

INDICE

1.	Introduzione.....	3
2.	Il settore postale: operatori, servizi, dinamiche concorrenziali, sviluppi tecnologici e abitudini dei consumatori	5
2.1.	I mercati dei servizi postali in Italia	5
2.2.	I processi di digitalizzazione	14
2.3.	Le abitudini dei consumatori	19
3.	Il servizio postale universale	23
3.1.	Il ruolo e le finalità	23
3.2.	Il perimetro	25
3.3.	Gli obblighi.....	28
3.4.	L'onere del SU	31
3.5.	I ricavi e i volumi	32
3.6.	La rete	36
3.7.	Il servizio postale universale in Europa.....	38
3.7.1.	I servizi inclusi nel SU	39
3.7.2.	L'evoluzione del SU nel tempo	44
3.7.3.	Le procedure di designazione del FSU e il finanziamento del SU	46
4.	Il servizio postale universale: scenari evolutivi.....	53
4.1.	L'evoluzione della fornitura del SU	55
4.1.1.	La posta massiva (invii multipli o bulk).....	55
4.1.2.	Gli invii di pacchi	58
4.1.3.	La posta prioritaria e la posta ordinaria	60
4.1.4.	I tempi di raccolta e consegna, le reti di accettazione e recapito, il regime IVA, la distribuzione di giornali etc.....	64
4.2.	Considerazioni su modalità, durata e oneri dell'affidamento del SU a normativa vigente ⁷⁰	
4.2.1.	L'ambito soggettivo e la durata della fornitura del SU.....	71
4.2.2.	Il costo netto del SU e il suo finanziamento: trasferimento pubblico e fondo di compensazione	73
5.	Conclusioni.....	74

[pagina bianca]

1. Introduzione

1. In Italia come a livello europeo la contrazione dei volumi di corrispondenza (privata, commerciale, etc.) e la crescita dei volumi dei pacchi costituiscono le principali tendenze che caratterizzano, allo stato attuale e in prospettiva, il settore dei servizi postali. Tali fenomeni scaturiscono dai processi in atto di digitalizzazione delle relazioni sociali ed economiche: l'utilizzo crescente degli strumenti digitali – favorito da una sempre maggiore alfabetizzazione digitale, da un lato, e dalla crescita degli accessi alle reti a banda larga fisse e mobili, dall'altro lato – modifica il modo in cui gli individui comunicano, si informano e acquistano beni e servizi e le imprese formulano le proposte commerciali e gestiscono i rapporti con i fornitori e la clientela (cfr. *infra* cap. 2 – *il settore dei servizi postali: operatori, servizi, dinamiche concorrenziali, sviluppi tecnologici e abitudini dei consumatori*).

2. Conseguentemente, la domanda e l'offerta di servizi postali evolvono con le condizioni tecniche, economiche e sociali e, di riflesso, possono mutare le prestazioni e le caratteristiche essenziali da garantire attraverso il servizio postale universale (in prosieguo anche SU o SPU).

3. Cionondimeno il SU assicura ancora agli individui e alle imprese la fornitura di servizi postali di buona qualità, uniformi e a prezzi accessibili sull'intero territorio nazionale, riflettendo un principio di democraticità nell'assolvimento, da parte dello Stato, in maniera diretta o indiretta, dei servizi pubblici fondamentali: la loro disponibilità è considerata, infatti, essenziale per garantire la coesione sociale e territoriale del Paese e promuovere la vita collettiva ed economica (cfr. *infra* cap. 3.1 – *il servizio postale universale: ruolo e finalità*). In termini generali e di contesto l'attuale tendenza alla dematerializzazione induce spesso a togliere valore al cartaceo e alle modalità tradizionali anche di corrispondenza, le quali nondimeno sono ancora utilizzate e non sono sostituite né sostituibili con i prodotti digitali: tali modalità tradizionali di trasmissione hanno costi indubbiamente superiori a quelli digitali, ma rispondono anche all'esigenza di un servizio postale di qualità almeno media e accessibile a tutti, anche ai soggetti non nativi digitali, in quella prospettiva democratica di cui è impregnato il concetto stesso di servizio universale.

4. In ossequio al quadro normativo europeo e nazionale¹, il SU in Italia è costituito da servizi di corrispondenza e di consegna pacchi (cfr. *infra* cap. 3.2 - *il perimetro del SU*), che soddisfano una serie di obblighi (cfr. *infra* cap. 3.3 - *gli obblighi del SU*) e sono offerti dal fornitore del SU, dietro remunerazione (cfr. *infra* cap. 3.4 - *l'onere del SU* e cap. 3.5 - *i ricavi e i volumi del SU*); tali servizi sono forniti sulla base di una rete capillare che copre l'intero territorio nazionale (cfr. *infra* cap. 3.6 - *la rete di SU*).

¹ La disciplina del servizio universale in Italia è dettata dal d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal d.lgs. del 23 dicembre 2003, n. 384, dal d.lgs. n. 58/2011 e da ultimo dalla legge n. 190 del 2014 (c.d. "legge di stabilità 2015"). Tale apparato normativo recepisce la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, e s.m.i.

5. Negli ultimi dieci anni diversi Paesi europei (compresa l'Italia, si pensi ad esempio alla consegna a giorni alterni in alcune aree del Paese) hanno modificato gli obblighi di servizio universale – ferme restando le norme fissate dal legislatore europeo con la *direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio* e s.m.i. – con lo scopo di renderne più sostenibile, sotto il profilo economico, la fornitura e di adattare il SU alle nuove esigenze degli utenti nel contesto di crescente digitalizzazione. A seconda dei casi, il legislatore nazionale è intervenuto sulle prestazioni incluse nel perimetro del servizio universale, sui tempi di recapito, sui livelli minimi di qualità e sulla distribuzione nel territorio delle infrastrutture di accesso e di consegna (cfr. *infra cap. 3.7 - il SU in Europa*).

6. Sotto la spinta delle citate tendenze registrate nel settore e in linea con le menzionate previsioni normative, alcuni scenari evolutivi del SU – tratteggiati allo scopo di promuovere il dibattito e di acquisire elementi informativi utili a contribuire, a livello nazionale ed europeo, all'evoluzione, laddove opportuno, dell'apparato normativo e regolamentare – potrebbero riguardare la posta massiva, i pacchi, la posta prioritaria e ordinaria, i tempi di raccolta e consegna, le reti di accettazione e recapito, il regime IVA, la distribuzione di giornali, nonché l'ambito oggettivo, soggettivo, la durata e le forme di remunerazione (cfr. *infra cap. 4 - il SU: scenari evolutivi*).

2. Il settore postale: operatori, servizi, dinamiche concorrenziali, sviluppi tecnologici e abitudini dei consumatori

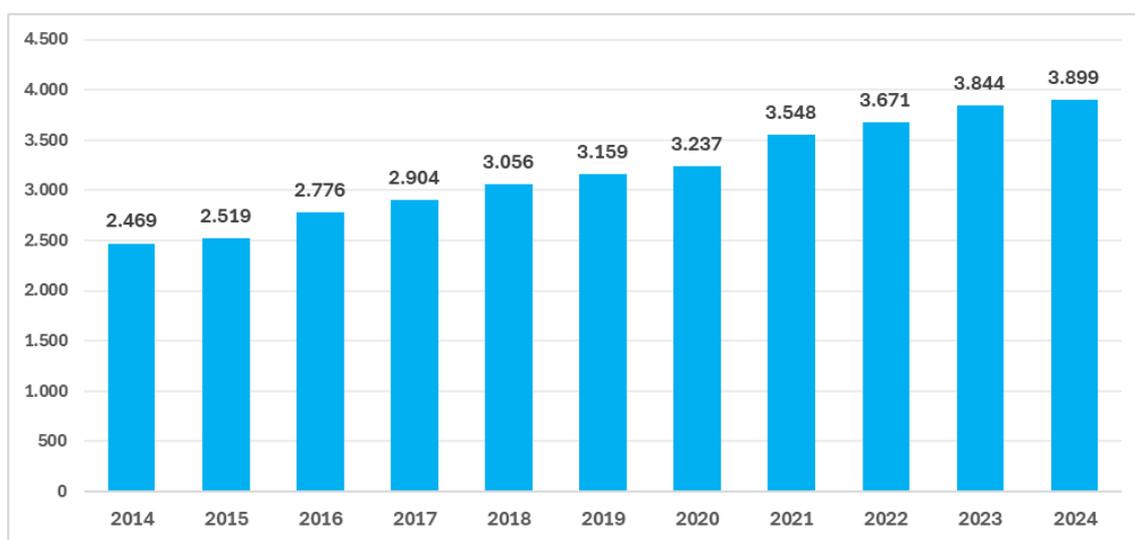
7. Il settore postale è contraddistinto da profondi mutamenti di natura economica, che impattano sugli operatori, sull'offerta di servizi e sulle dinamiche concorrenziali (cfr. *infra* cap. 2.1); tecnologica, che incidono sulle modalità di produzione dei servizi e muovono dai processi di digitalizzazione in atto (cfr. *infra* cap. 2.2); giuridica, che si riflettono sui modelli di *business* utilizzati e sulle nuove esigenze di tutela dei clienti, inclusi i consumatori; e sociale, che modificano le abitudini dei consumatori (cfr. *infra* cap. 2.3).

2.1. I mercati dei servizi postali in Italia

Gli operatori postali in Italia

8. Nel 2024, nei mercati dei servizi postali hanno operato quasi 4.000 soggetti, numero in crescita nel corso degli anni (+58% nell'ultimo decennio, +1,4% rispetto al 2023) (figura 1)².

Figura 1 – Numero di imprese titolari di licenza e/o autorizzazione in Italia (2014-2024)

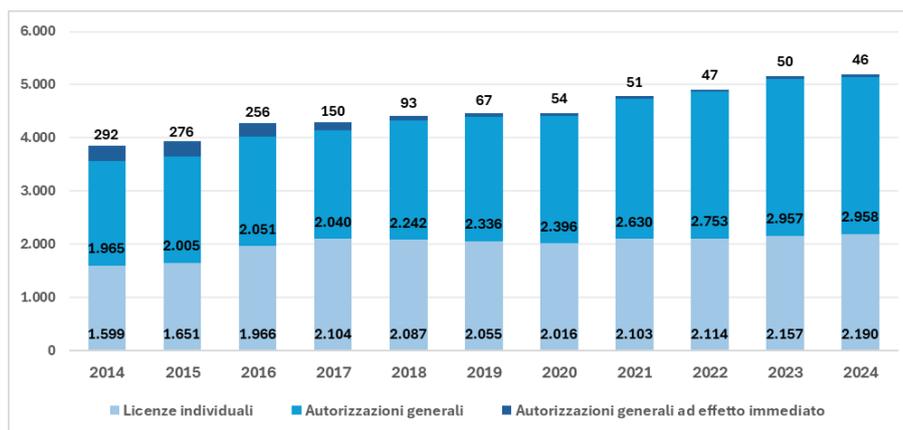


Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati MIMIT

9. I titoli abilitativi (autorizzazione generale e licenza) rilasciati in Italia sono quasi 5.200, +36% rispetto al 2014 (figura 2).

² Con riferimento alla natura giuridica delle imprese, al 2024, gli operatori risultano costituiti da società a responsabilità limitata (48%), imprese individuali (38%), società per azioni (2%) e poi associazioni, consorzi, cooperative (12%).

Figura 2 – Numero di licenze e autorizzazioni in Italia (2014-2024)



Fonte: Elaborazioni AGCOM su dati MIMIT

10. A fronte della capillare rete di SU che raggiunge l'intera popolazione nazionale e che consente la fornitura di servizi postali universali e non universali, sia di corrispondenza sia di consegna pacchi (cfr. *infra* cap. 3.5), i fornitori di servizi postali sono in possesso di reti, di proprietà o frutto di *partnership* commerciali (i cd. contratti di rete o reti d'impresa, affiliazioni, cooperative, etc.), per la consegna di lettere e/o pacchi, con copertura del territorio a geometrie variabili. Integrando sotto il profilo contrattuale le proprie infrastrutture (rete di recapito e/o filiali), le imprese ripartiscono gli investimenti infrastrutturali e riescono a coprire una più ampia porzione del territorio. Le *partnership* commerciali sono realizzate attraverso vari modelli contrattuali, il più delle volte atipici. 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 con proprio marchio servizi di recapito *retail* in proprio e per conto di altri operatori.

11. Le reti alternative a quella di SU sono costruite per il recapito di corrispondenza e di pacchi, oppure talvolta per la gestione esclusiva di una di queste tipologie di invio: le reti per la corrispondenza indescritta, descritta e i pacchi non sono infatti pienamente fungibili tra loro.

12. Le reti della posta descritta (raccomandate, assicurate, etc.) e delle notifiche di atti giudiziari e violazioni del codice della strada sono caratterizzate da specificità legate alla certificazione legale dell'avvenuta consegna al destinatario, che rendono il processo di recapito più oneroso e con 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), a fronte di introiti unitari generalmente superiori a quelli registrati per il recapito dei prodotti non a firma. Nel caso delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada sono previsti alcuni requisiti ulteriori al fine della loro erogazione, quale il possesso del pertinente titolo abilitativo (Licenza individuale speciale ai sensi della delibera n. 78/23/CONS) e specifici corsi di formazione per il personale addetto al recapito.

13. Le reti per il recapito dei pacchi risultano distinte da quelle per l'invio della corrispondenza in virtù sia delle dimensioni dei pacchi – che richiedono veicoli di adeguata capacità (ad esempio, furgoncini 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 – sia dell'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 più ampia rispetto a quella per la posta indescritta, 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 gli esercizi commerciali specializzati (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.

14. Le differenze tra corrispondenza e pacchi si riflettono nel numero, nella fisiologia, nella copertura e nella dimensione delle reti presenti nel territorio italiano.

15. In Italia, a giugno 2024³, alcune imprese presentano reti focalizzate sul recapito della corrispondenza (15%), altre sulla consegna dei pacchi (35%), mentre la metà degli operatori gestisce reti per la fornitura di servizi di recapito sia di pacchi sia di corrispondenza (50%).

16. Sotto il profilo della copertura, risultano installate sul territorio italiano:

- diverse reti per la corrispondenza: due reti raggiungono la quasi totalità di singole regioni e coprono oltre la metà del territorio italiano; tre reti hanno un'estensione pluriregionale (i.e. per oltre sette regioni) e copertura massima nell'ordine del 30% circa; le altre reti operano essenzialmente in una o due regioni (principalmente del centro-sud), con copertura massima del 10%;
- circa dieci reti per la consegna dei pacchi, con copertura superiore al 90% della popolazione nazionale ottenuta prevalentemente attraverso processi di affiliazione o *partnership* commerciali di vario genere, avvalendosi dei numerosi operatori locali distribuiti sul territorio nazionale.

17. Tali reti alternative a quella del FSU occupano, nel complesso, circa 22 mila addetti a tempo pieno (*full time equivalent*, FTE). Sotto il profilo della loro capillarità (punti di ritiro, di consegna etc.), l'insieme degli operatori alternativi dispongono, nel

³ Cfr. delibera n. 418/24/CONS recante “Avvio della consultazione pubblica per l'aggiornamento dei criteri e individuazione delle aree di recapito con copertura esclusiva della rete di servizio universale (c.d. aree EU2)”.

2023, di circa 38 mila punti di accettazione e/o consegna sul territorio nazionale e di circa 7 mila armadietti automatici (c.d. *lockers*) in cui l'operatore deposita il pacco per il successivo ritiro da parte del destinatario (tabella 1).

Tabella 1 – Addetti e punti di consegna degli operatori alternativi in Italia

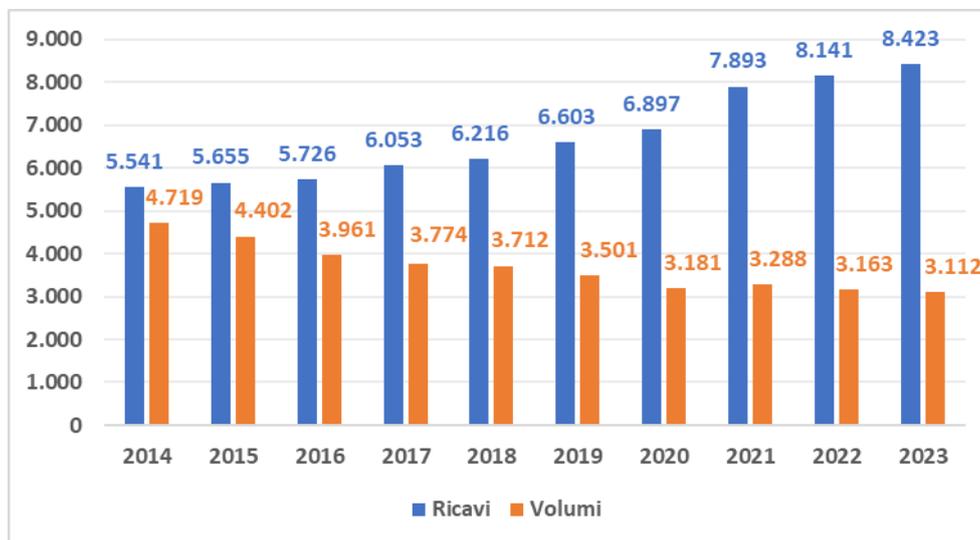
	2019	2020	2021	2022	2023
Addetti FTE	14.559	16.974	19.417	21.251	21.247
Punti di accettazione - consegna	12.123	14.771	18.566	26.130	37.822
Armadietti automatici	2.156	3.048	3.771	5.685	7.039

Fonte: AGCOM (Relazioni annuali)

I mercati dei servizi postali

18. I mercati dei servizi postali, negli ultimi dieci anni, hanno registrato complessivamente ricavi in aumento e volumi in riduzione: i ricavi sono passati da circa 5,5 miliardi di euro nel 2014 a più di 8,4 miliardi nel 2023 (+52%), mentre i volumi complessivi, nel medesimo periodo, sono diminuiti di circa 1/3, passando da 4,7 a 3,1 miliardi di invii (figura 3).

Figura 3 - I servizi postali in Italia: ricavi e volumi (milioni di euro/invii) (2014-2023)

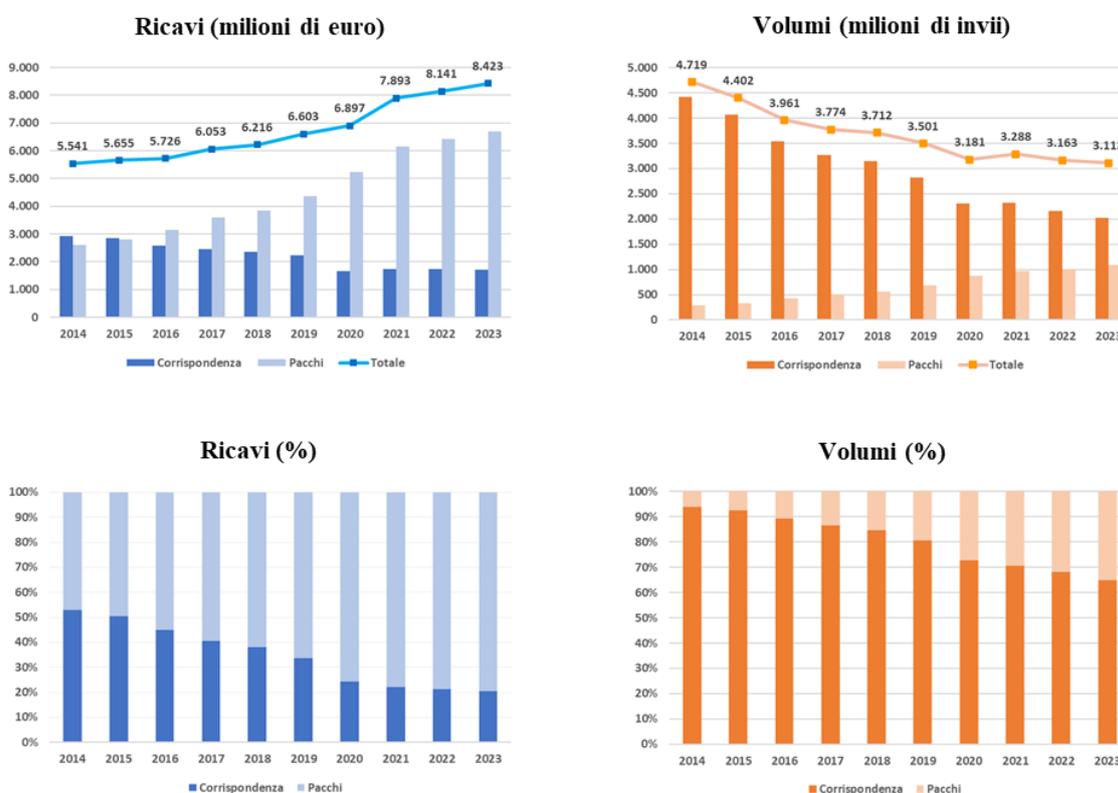


Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

19. In particolare, negli ultimi dieci anni, i servizi di consegna pacchi hanno registrato ricavi e volumi in continuo aumento, mentre i servizi di corrispondenza hanno subito, sia in valore che nelle quantità, una progressiva riduzione (figura 4):

- a) i servizi di consegna pacchi sono cresciuti nei ricavi del 157% (da circa 2,6 miliardi di euro del 2014 a 6,7 miliardi del 2023) e in volume del 270% (da circa 290 milioni del 2014 a più di un miliardo di pacchi del 2023), sotto la spinta esercitata dall'esplosione del commercio elettronico;
- b) i servizi di recapito della corrispondenza (nazionale e internazionale) hanno registrato, invece, perdite di ricavi del 41% (da 2,9 miliardi di euro nel 2014 a poco più di 1,7 miliardi nel 2023) e una riduzione degli invii del 54% (da 4,4 miliardi di lettere nel 2014 a poco più di 2 miliardi nel 2023).

Figura 4 - I servizi postali in Italia: corrispondenza e pacchi (2014-2023)



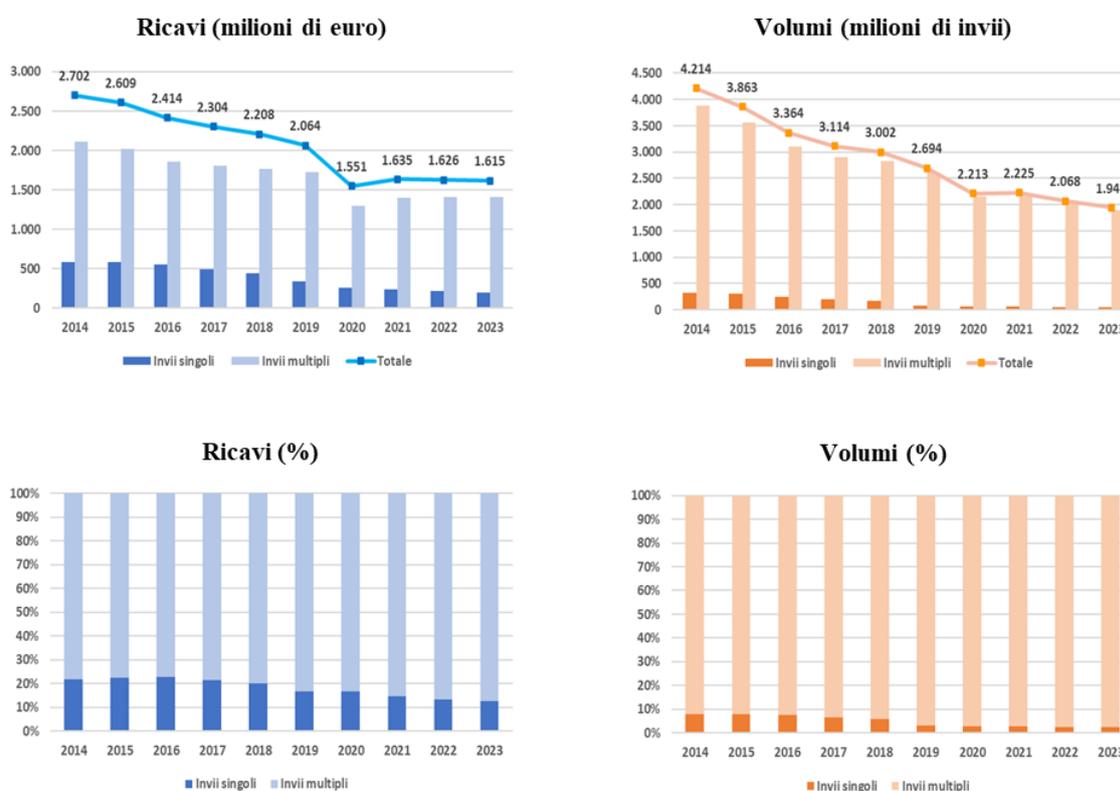
Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

20. Più in dettaglio, avuto specifico riguardo alla corrispondenza nazionale, la riduzione complessiva registrata nell'ultimo decennio (-40% in ricavi e -54% in volumi):

- è più significativa negli invii singoli (-66% nei ricavi e -84% nei volumi), ossia per le lettere tra individui e tra individui e imprese di natura non massiva, e meno sensibile negli invii multipli (-33% in ricavi e -51% in volume), ossia per certificati, fatture, bollette, estratti conto ecc. trasmessi dai c.d. grandi speditori, quali pubbliche amministrazioni, *utilities*, banche, assicurazioni ecc. (figura 5);

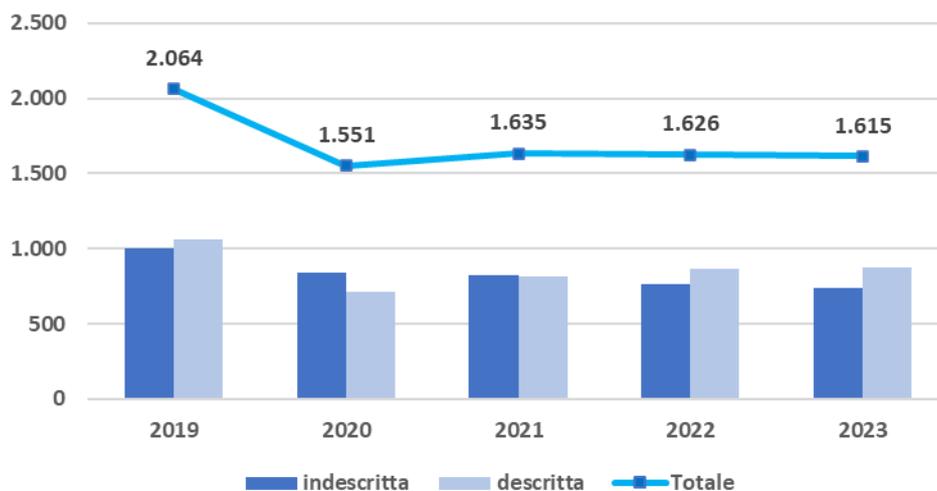
- è più significativa nella posta indescritta (-26% in ricavi e -29% in volume negli ultimi cinque anni) che nella posta descritta (-17% in ricavi e -11% in volume) (figura 6);
- risulta incidere nella stessa misura sulla corrispondenza nazionale e internazionale, che registrano una sostanziale stabilità nelle loro quote in termini sia di ricavi, con circa i $\frac{3}{4}$ degli introiti generati dalla posta nazionale e $\frac{1}{4}$ derivanti dalla posta internazionale (con mittente o destinatario estero), che di volumi, con la posta nazionale che si attesta sempre oltre il 90% degli invii e quella transfrontaliera al di sotto del 10% (figura 7).

Figura 5 - I servizi postali in Italia: invii singoli e multipli di corrispondenza nazionale (2014-2023)



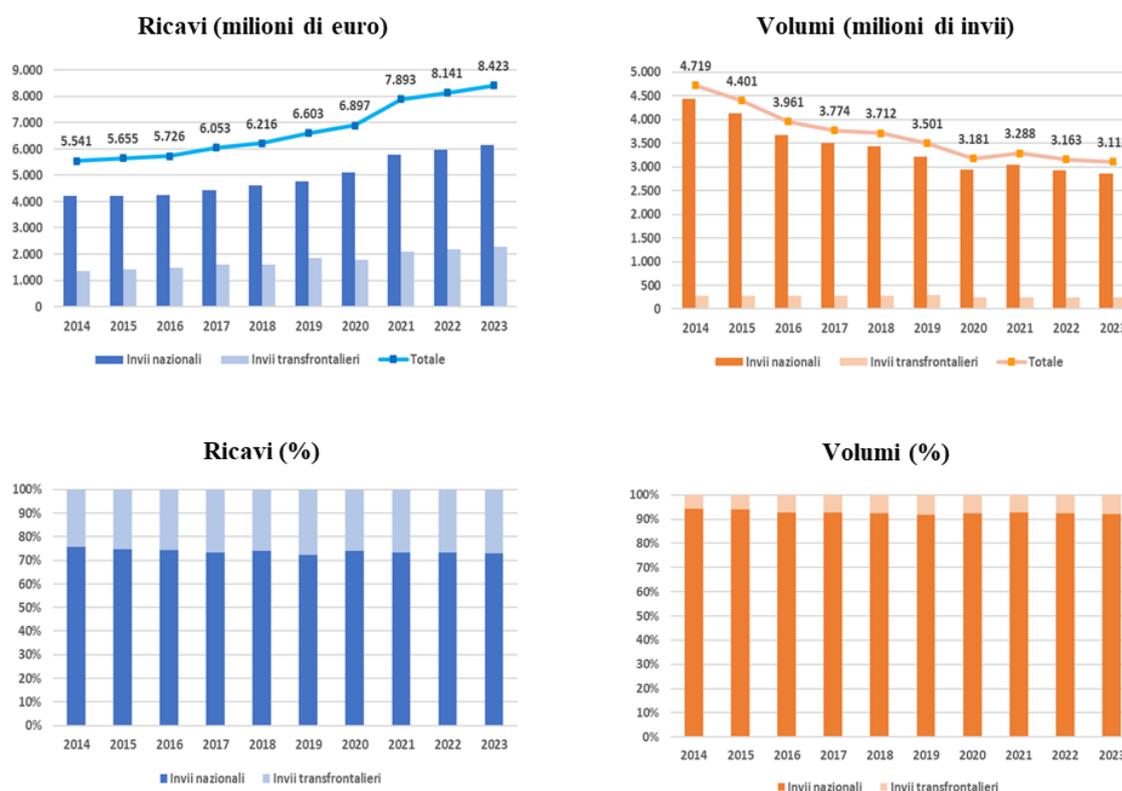
Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

Figura 6 - I servizi postali in Italia: posta descritta e indescritta (2014-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

Figura 7 - I servizi postali in Italia: invii nazionali e internazionali (2014-2023)

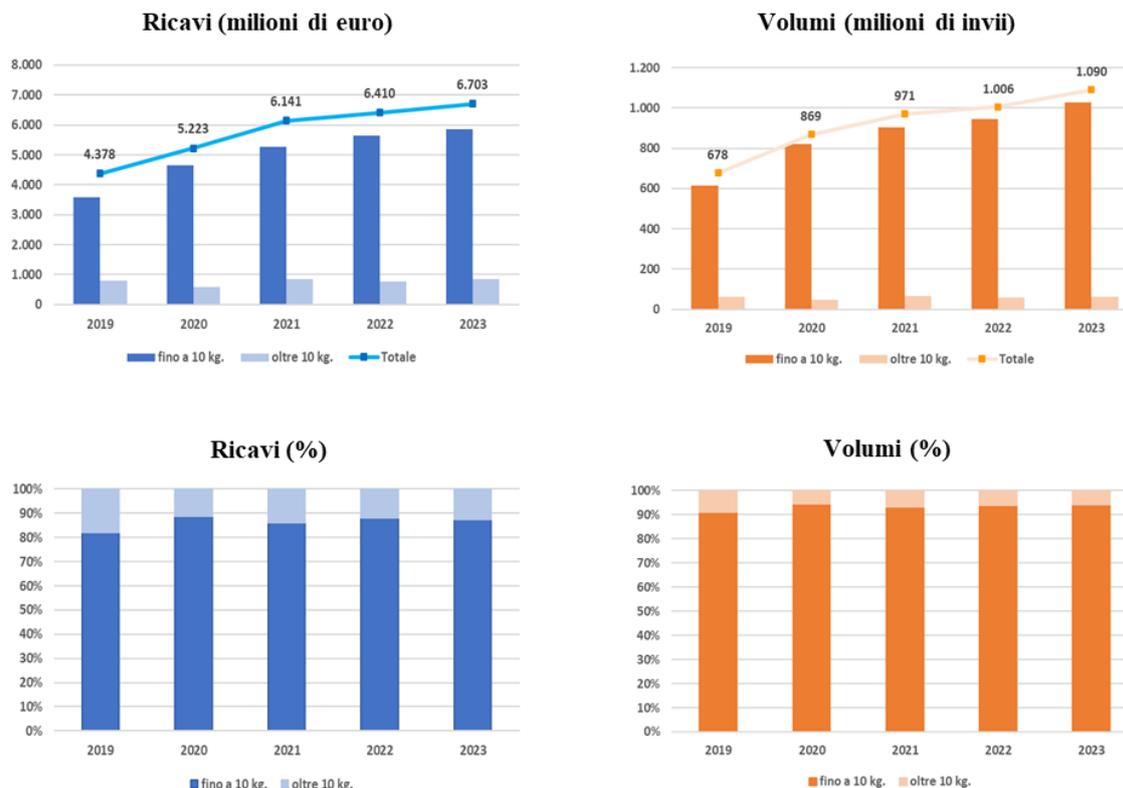


Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

21. Per quanto riguarda i servizi di consegna pacchi e, in particolare, le fasce di peso, si osserva la netta prevalenza di quelli con peso fino a 10 kg sia in volumi sia in ricavi (figura 8). Negli ultimi cinque anni, le consegne di pacchi con peso fino a 10 kg sono

aumentate ad un tasso medio annuo del 14% in volumi e del 13% in ricavi, mentre quelle con peso superiore a 10 kg sono cresciute in misura ben più contenuta (+1% in volumi e +2% in ricavi). Grazie a tale crescita, la fascia di peso fino a 10 kg nel 2023 ha rappresentato il 94% dei pacchi consegnati e l'87% dei ricavi (nel 2019, pari rispettivamente al 91% e 82%).

Figura 8 - I servizi postali in Italia: pacchi sopra e sotto i 10 kg (2019-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

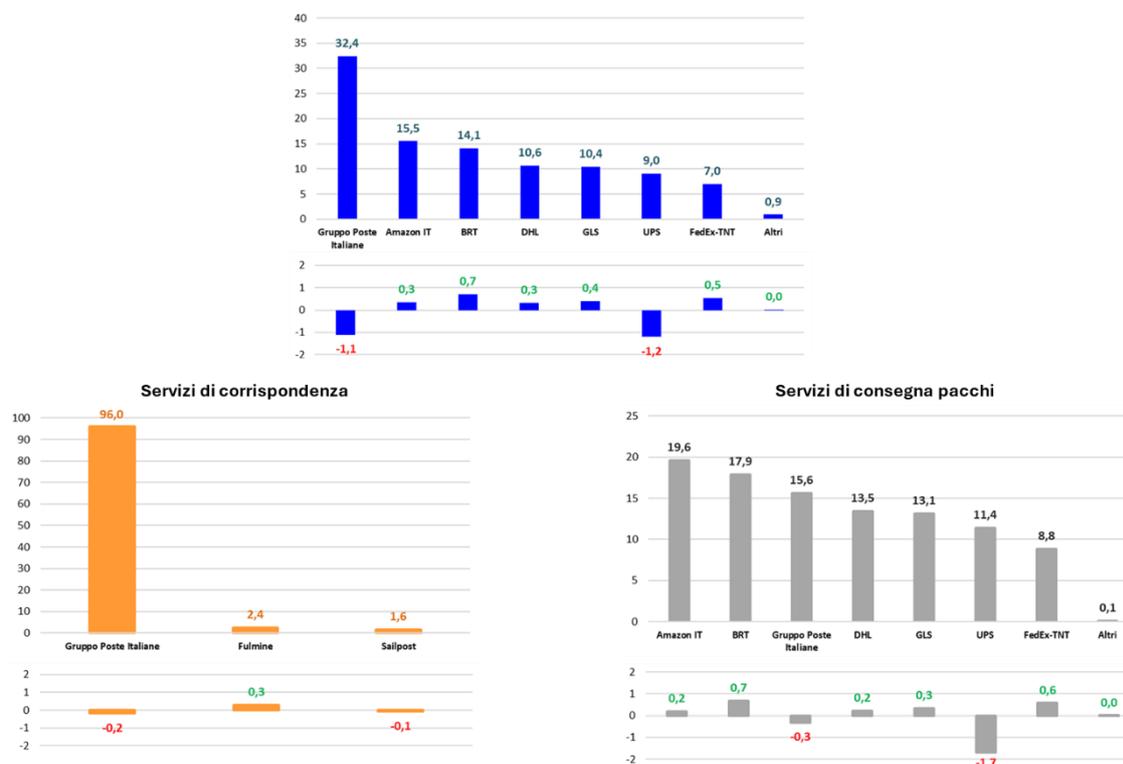
Il grado di concentrazione dei mercati dei servizi postali

22. Il quadro concorrenziale del settore, nel suo complesso (servizi universali e non di corrispondenza e di pacchi), conferma il Gruppo Poste Italiane quale principale operatore con una quota complessiva del 32,4%, seguito da Amazon Italia Transport (15,5%) e BRT (14,1%) (figura 9).

23. Guardando all'assetto concorrenziale dei servizi di corrispondenza, esso risulta fortemente concentrato: il gruppo Poste Italiane detiene una quota del 96% del mercato, seguito da Fulmine Group e Sailpost.

24. I servizi di consegna pacchi, invece, si caratterizzano per un'accentuata dinamica concorrenziale: Amazon Italia Transport è leader di mercato (19,6%), seguito da BRT (17,9%) e dal Gruppo Poste Italiane (15,6%).

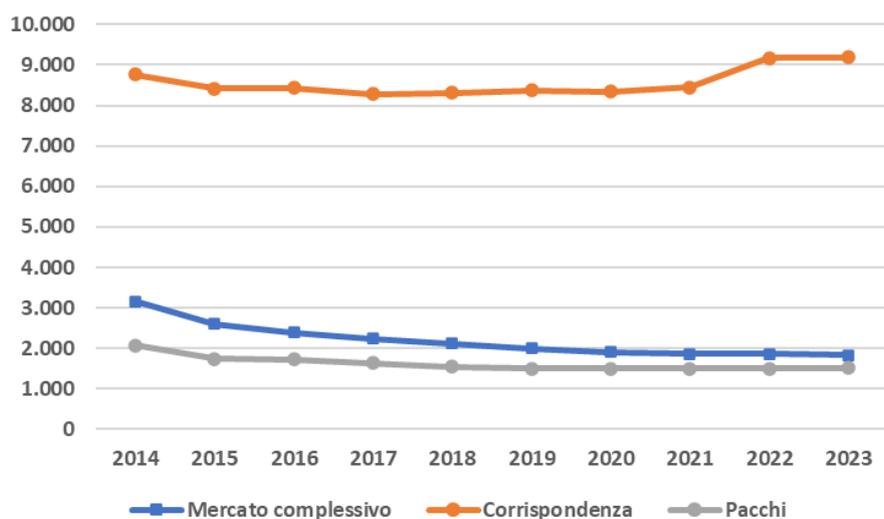
Figura 9 – Quote di mercato del settore postale: complessive, servizi di corrispondenza e servizi di consegna pacchi (ricavi, 2022-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Osservatorio

25. In termini di Herfindahl-Hirschman Index (HHI), il mercato dei pacchi registra nel 2023 un valore pari a circa 1.500 punti, in calo rispetto agli oltre 2.000 punti del 2014; i servizi di corrispondenza, al contrario, hanno visto aumentare negli ultimi anni il grado di concentrazione, a causa dell'acquisizione da parte del FSU dell'operatore Nexive, e il mercato rimane fortemente concentrato, con l'indice HHI superiore, nel 2023, a 9.000 punti (figura 10).

Figura 10 – Grado di concentrazione dei servizi postali: complessivi, corrispondenza e pacchi (indice HHI in ricavi)



Fonte: Agcom (Osservatorio)

26. L’Autorità monitora costantemente l’andamento dei mercati postali nell’ambito sia della Relazione annuale, nell’ottica di informare il Parlamento sugli sviluppi del settore, che delle specifiche attività di regolazione e vigilanza. Al riguardo, nel segnalare la pubblicazione trimestrale dell’Osservatorio delle comunicazioni, con una sezione ad hoc dedicata ai servizi postali, si richiamano le attività che hanno condotto all’individuazione dei mercati rilevanti (delibera n. 589/20/CONS recante “*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*”) e successivamente alla definizione di rimedi regolamentari in capo a Poste Italiane (delibera n. 171/22/CONS recante “*Provvedimento finale di analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali - valutazione del livello di concorrenza e definizione dei rimedi regolamentari*”). Ulteriori attività attengono ai servizi di consegna pacchi (delibera n. 212/20/CONS, recante “*Analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi (Interim Report)*” e delibera n. 94/22/CONS recante “*Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi*”).

2.2. I processi di digitalizzazione

27. La contrazione dei volumi di corrispondenza (privata, commerciale, *marketing*, etc.) e la crescita dei volumi di pacchi costituiscono le principali tendenze che caratterizzano, allo stato attuale e in prospettiva, il settore dei servizi postali e scaturiscono dai processi in atto di digitalizzazione delle relazioni sociali e commerciali.

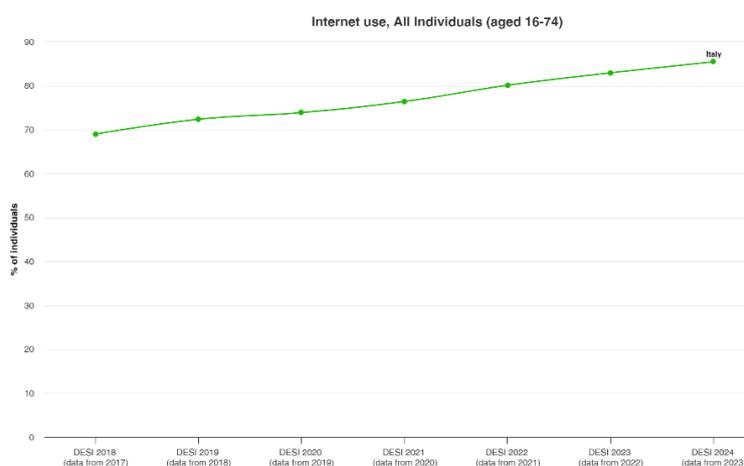
28. L’utilizzo crescente degli strumenti digitali, favorito, da un lato, da una sempre maggiore alfabetizzazione digitale e, dall’altro lato, dalla crescita degli accessi alle reti a banda larga fisse e mobili, ha modificato il modo in cui le persone comunicano, si

informano e acquistano beni e servizi. Analogamente, per le imprese, la comunicazione digitale ha sostituito le forme più tradizionali di comunicazione con la clientela, di pubblicità, di fatturazione, etc.

Copertura della banda larga e uso di internet

29. In Italia, il numero di utilizzatori di internet cresce nel tempo: negli ultimi 7 anni, gli individui che accedono ad internet almeno una volta a settimana sono aumentati di circa 15 punti percentuali (nel 2024 sono oltre l'80%) (figura 11).

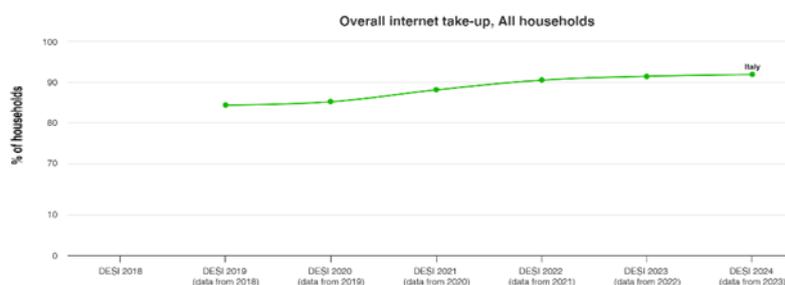
Figura 11 – Utilizzo di internet in Italia (2018-2024)



Fonte: Commissione Europea, [DESI dashboard for the digital decade](#).

30. Le famiglie che hanno accesso ad internet da casa sono cresciute di circa 10 punti percentuali (nel 2024 sono oltre il 90%) (figura 12).

Figura 12 – Famiglie con accesso ad internet da casa in Italia (2018-2024)

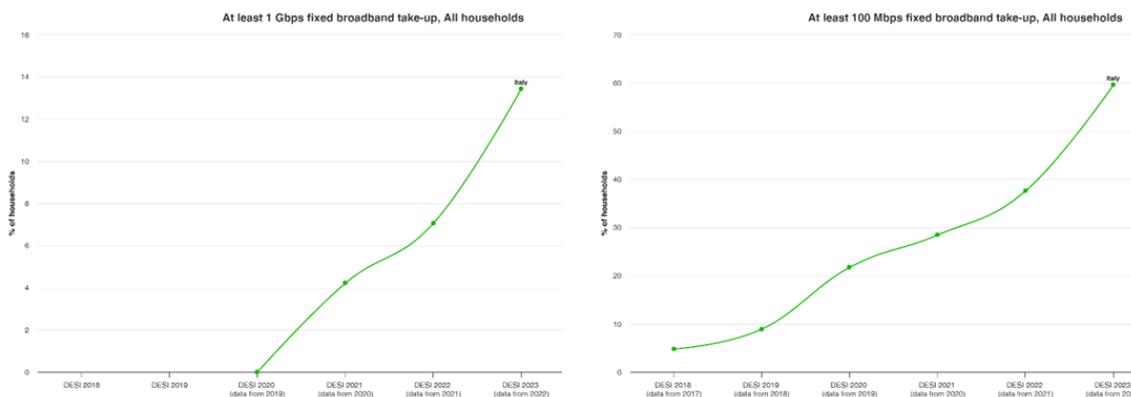


Fonte: Commissione Europea, [DESI dashboard for the digital decade](#).

31. In Italia, il 45% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni ha competenze digitali di base (fonte: Commissione Europea, [DESI dashboard for the digital decade](#)).

32. Inoltre, si registra una diffusione crescente di accessi ad internet veloce (es. fino a 100 mb o fino 1 Gb) (figura 13).

Figura 13 – Accessi ad internet veloce in Italia (2020-2023)

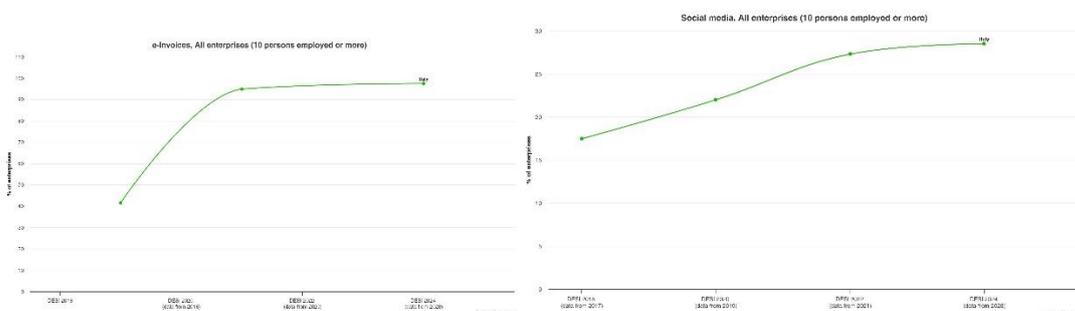


Fonte: Commissione Europea, [DESI dashboard for the digital decade](#).

Digitalizzazione nella comunicazione commerciale

33. Le imprese italiane, nella quasi totalità, hanno emesso fattura elettronica nel 2024, e utilizzano i *social media*, in misura sempre crescente, per comunicare con i clienti, promuovere i propri prodotti e servizi, raggiungere una clientela più ampia, etc. (figura 14).

Figura 14 – Imprese con + di 10 addetti: uso della fatturazione elettronica e dei *social media* in Italia



Fonte: Commissione Europea, [DESI dashboard for the digital decade](#).

Digitalizzazione delle comunicazioni interpersonali

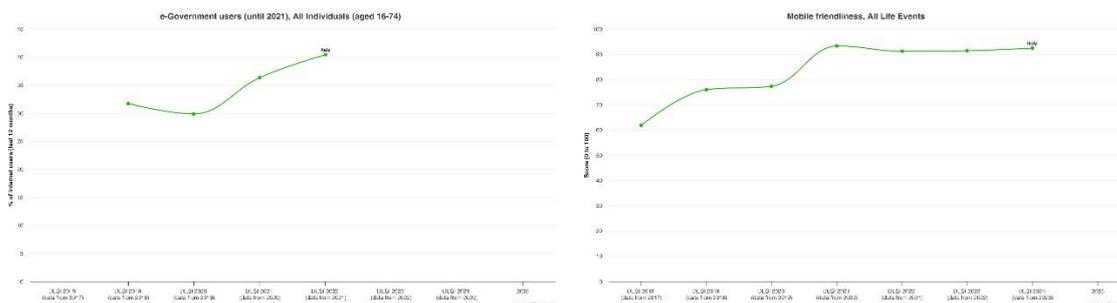
34. In Italia un numero crescente di persone utilizza i servizi digitali per comunicare, informarsi, esprimere le proprie opinioni. Dal 2015 al 2023 la percentuale di persone che utilizzano⁴:

- la posta elettronica è aumentata dal 53% al 74% della popolazione;
- i *social network*, per intrattenere relazioni sociali ed esprimere le proprie opinioni, è aumentata dal 38% al 56%;
- internet, per leggere quotidiani, periodici, etc., è aumentata dal 37% al 55%.

Servizi di e-government

35. Un numero crescente di cittadini utilizza i canali digitali per interagire con la P.A. Dal 2018 al 2021 gli utenti che utilizzano i servizi di *e-government* sono cresciuti di circa 10 punti percentuali, attestandosi nel 2021 a circa il 40% della popolazione. Cresce la disponibilità di servizi al cittadino accessibili *on-line* attraverso supporti digitali utilizzati quotidianamente, *in primis* gli *smartphone*, dai quali attualmente è possibile accedere al 90% dei servizi al cittadino (figura 15).

Figura 15 – Servizi di e-government in Italia: utenti e accessibilità da cellulari



Fonte: Commissione Europea, [DESI dashboard for the digital decade](#).

Servizi di e-commerce

36. L'*e-commerce* in Italia cresce costantemente: nel periodo 2009-2023 il fatturato del settore è aumentato ad un tasso medio annuo (CAGR) del 15%, attestandosi nel 2023 oltre 80 miliardi di euro (+66% rispetto al 2019)⁵ (figura 16).

⁴ Fonte: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

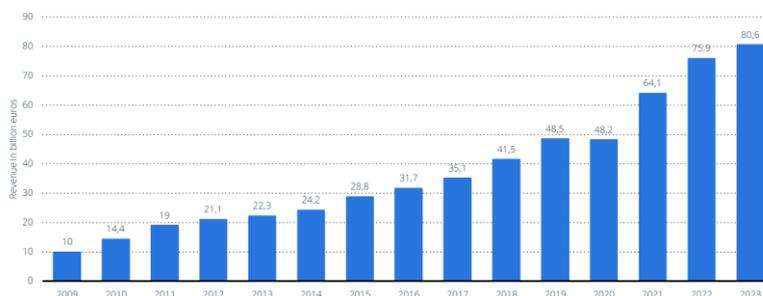
⁵ Fonte Statista:

<https://www.statista.com/statistics/549643/e-commerce-turnover-in-italy>;

<https://www.statista.com/forecasts/480527/e-commerce-users-in-italy>;

<https://www.statista.com/statistics/1220205/share-of-enterprises-selling-online>.

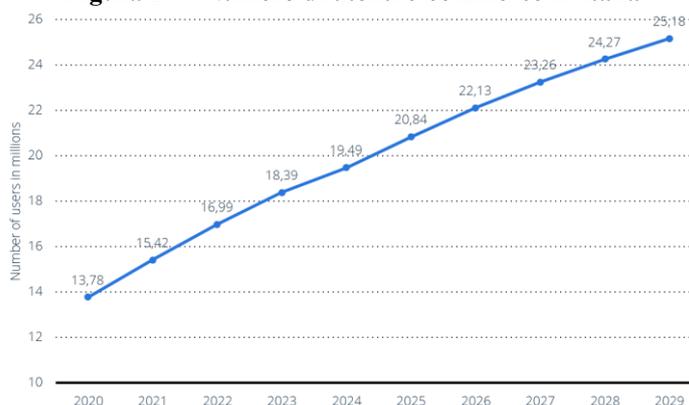
Figura 16 – Fatturato e-commerce in Italia (miliardi di euro)



Fonte: Statista, 2024.

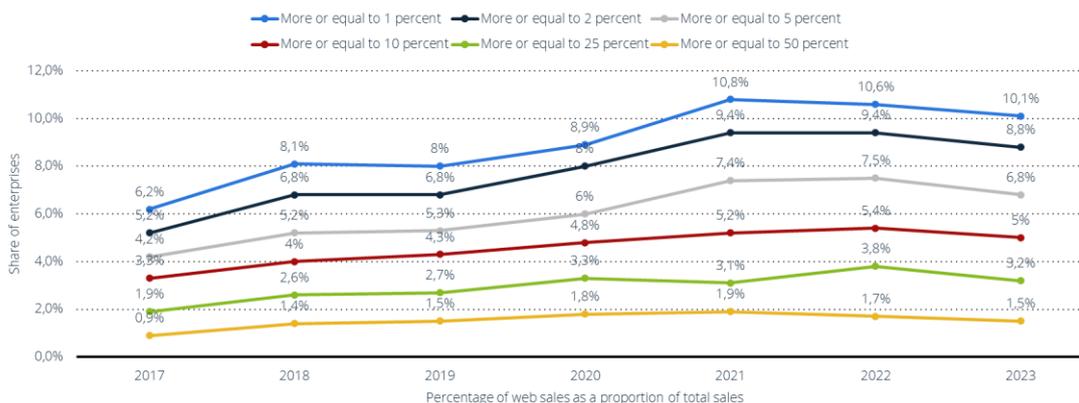
37. Aumentano nel tempo il numero di consumatori che acquistano su *web* (figura 17) e quello delle imprese che vendono *on-line* (figura 18).

Figura 17 – Numero di utenti e-commerce in Italia



Fonte: Statista, 2024.

Figura 18 – Percentuale di imprese italiane che vendono *online*

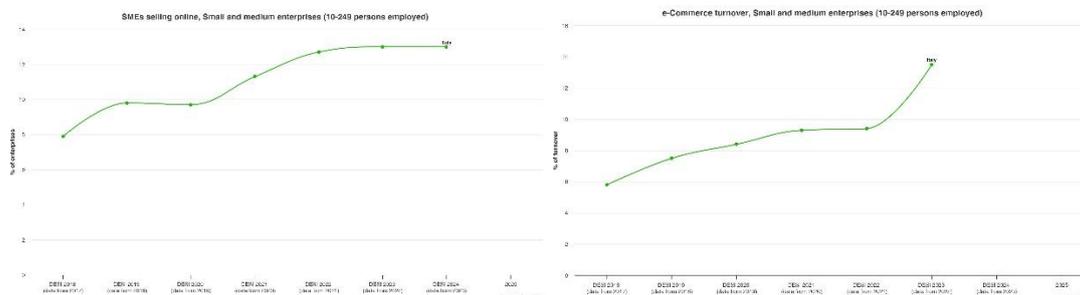


Fonte: Statista, 2024.

38. Il numero di PMI che vendono *on-line* è passato dall'8% nel 2017 al 13% nel 2023 (figura 19).

39. Nel 2023 un italiano su due ha fatto almeno un acquisto *online* (Fonte: [Eurostat](#)).

Figura 19 – Percentuale di imprese italiane che vendono *online*



Fonte: Commissione Europea, [DESI dashboard for the digital decade](#).

2.3. Le abitudini dei consumatori

40. La capacità dei servizi postali di soddisfare le esigenze degli utenti di comunicazione scritta e di scambiare informazioni è misurata, oltre che dai dati sui volumi e i ricavi (cfr. *supra* cap. 2.1) e sull'utilizzo di nuove tecnologie (cfr. *supra* cap. 2.2), da indagini campionarie (*consumer survey*) sulle preferenze e sulle abitudini dei consumatori in relazione all'utilizzo di servizi di consegna di lettere e pacchi.

41. Di seguito si rappresentano i risultati di alcune *consumer survey* condotte a livello europeo.

42. Il regolatore irlandese (Comreg) ha rilevato nel 2023 l'importanza che gli utenti riconoscono, ai fini dell'acquisto di servizi postali, sia ai prezzi dei servizi sia alla frequenza della consegna, sia per le lettere sia per i pacchi (tabella 2).

Tabella 2 – Rilevanza dei prezzi e dei tempi di consegna nelle scelte dei consumatori irlandesi

		Molto importante	Importante
Convenienza prezzi	lettere	49%	39%
	pacchi	49%	38%
Consegna giornaliera	lettere	37%	39%
	pacchi	41%	38%
Consegna a giorni alterni	lettere	37%	38%
	pacchi	34%	44%

43. Il regolatore britannico (Ofcom) nel 2023, in sintesi, ha evidenziato:
- con riguardo alle lettere:
 - continua a diminuire il numero di invii, per via della preferenza accordata alle alternative digitali;
 - raramente emerge un'esigenza di urgenza, per cui in genere non sono avvertite criticità con riguardo ai tempi di spedizione/consegna;
 - gli invii di natura ufficiale (ad esempio, spedizione del passaporto) sono considerati di estremo rilievo;
 - una certa disponibilità degli utenti a rinunciare ad alcuni servizi e *standard* di qualità;
 - con riguardo ai pacchi:
 - gli utenti non ritengono che ci siano alternative, se non l'acquisto diretto presso punti vendita fisici;
 - anche se non indispensabile, il servizio è percepito come uno strumento che semplifica la vita;
 - gli utenti non sono disponibili a rinunciare agli attuali livelli di servizio, che sono considerati soddisfacenti;
 - sia i mittenti che i destinatari attribuiscono particolare rilievo all'affidabilità del servizio;
 - la consegna entro il giorno successivo, per quanto desiderabile, non è considerata in genere una necessità e i tempi di consegna non sono ritenuti come determinanti, purché rimangano contenuti entro pochi giorni;
 - gli utenti attribuiscono sempre maggiore importanza alla semplicità e flessibilità delle modalità di ritiro/consegna dei pacchi.
44. Il regolatore belga, BIPT, prevede di svolgere nei prossimi mesi un'indagine mista, qualitativa e quantitativa, sulle preferenze degli utenti finali dei servizi postali, per analizzare l'evoluzione delle loro esigenze in relazione al SPU.
45. Le abitudini dei consumatori e le relative modalità di tutela sono oggetto di analisi non solo a livello di regolatori nazionali, ma anche dalla Commissione europea, come evidenziato da ultimo nel rapporto "*Prospective study on the future of the postal sector*" (novembre 2024), in cui sono esaminati gli strumenti più efficaci, in prospettiva, per rafforzare i diritti degli utenti con riferimento, ad esempio, a) al monitoraggio finalizzato a individuare l'insorgenza di fallimenti di mercato (attraverso continui aggiornamenti delle definizioni di utenti vulnerabili, di accessibilità ai servizi etc.) e b) alla gestione dei reclami e alla standardizzazione delle procedure di indennizzo in caso di disservizi (cfr. pagine 258 e seguenti del rapporto).
46. In Italia, in tema di disservizi, i dati più recenti sui reclami mettono in luce maggiori criticità nel servizio pacchi (cfr. tabella 2) e come problema più frequente lo smarrimento e/o il furto (cfr. tabella 3).

Tabella 3 – Reclami degli utenti italiani per tipologia di servizio (% , 2022-2023)

	2022	2023
Pacco	80,8	86,4
Invio tracciato	12,1	8,7
Posta raccomandata	3,3	2,1
Posta ordinaria o prioritaria	0,2	0,2
Posta assicurata	0,1	0,1
Altro	3,6	2,5
	100	100

Fonte: Agcom (Relazioni annuali)

Tabella 4 – Reclami degli utenti italiani per tipologia di disservizio (% , 2022-2023)

	2022	2023
Smarrimento e/o furto	36,8	33,8
Manomissione, danneggiamento, contenuto mancante	17,6	17,5
Ritardo nel recapito dell'invio	16,6	16,5
Mancata/ritardata attivazione del servizio	13,4	15,6
Mancato rispetto delle norme di qualità del servizio	6,7	7,3
Mancato rispetto dei termini contrattuali	0,6	0,5
Altro	8,2	8,7
	100	100

Fonte: Agcom (Relazioni annuali)

47. Nell'ambito delle attività di vigilanza sul rispetto degli obiettivi di qualità previsti per i servizi postali rientranti nel Servizio Universale, disciplinati dalla delibera n. 396/15/CONS (e art. 12, comma 4, del d. lgs. 261/1999), risultano soddisfatti, nel tempo, gli obiettivi fissati in capo al FSU per i servizi di Posta prioritaria (Posta1), Posta assicurata a livello nazionale, Pacco ordinario a livello nazionale e Posta massiva⁶. Il FSU non ha raggiunto, invece, gli standard fissati per la posta ordinaria, per la posta raccomandata e per gli atti giudiziari) negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023. Con riguardo al 2020, l'Autorità ha ritenuto opportuno archiviare il procedimento (delibera n. 104/22/CONS), riconoscendo come l'impatto della pandemia e l'imprevedibilità degli eventi che ne sono susseguiti abbiano di fatto compromesso la possibilità di rispettare gli obiettivi di qualità. Con riguardo al 2021, 2022 e 2023, i relativi procedimenti sanzionatori sono stati archiviati per intervenuta oblazione (determine nn. 27/22/DSP, 26/23/DSP e 34/24/DSP).

⁶ Si veda AGCOM [“Verifica sulla qualità dei servizi postali - risultati per l'anno 2020”](#), [“Verifica sulla qualità dei servizi postali - risultati per l'anno 2021”](#) e [“Verifica sulla qualità dei servizi postali - risultati per l'anno 2022”](#).

[pagina bianca]

3. Il servizio postale universale

48. Il servizio postale universale assicura agli individui e alle imprese la fornitura di servizi postali, di buona qualità e a prezzi sostenibili (*affordable*), a condizioni uniformi sull'intero territorio italiano (cfr. *infra* cap. 3.1 - ruolo e finalità).

49. In dettaglio, il SU in Italia – in ossequio al quadro normativo europeo e nazionale⁷ – si compone di un insieme di prestazioni (cfr. *infra* cap. 3.2 - il perimetro), che soddisfano una serie di obblighi (cfr. *infra* cap. 3.3 - gli obblighi), offerte dal fornitore del SU a fronte di una remunerazione (cfr. *infra* cap. 3.4 - l'onere) che si aggiunge ai ricavi percepiti dalla vendita dei SU sul mercato (cfr. *infra* cap. 3.5 - i ricavi e i volumi); tali servizi sono forniti sulla base di una rete capillare che copre il territorio nazionale (cfr. *infra* cap. 3.6 - la rete).

50. Il SU si conforma alle previsioni dettate dal quadro europeo (direttiva 97/67 e s.m.i.) che, nel delineare le caratteristiche essenziali del SU, garantisce ai singoli Stati la possibilità di adattarne i contenuti (perimetro, tempi di recapito e frequenza della raccolta e della consegna, copertura dei punti di accesso) in funzione delle specifiche condizioni nazionali (cfr. *infra* cap. 3.7 - il SU in Europa).

3.1. Il ruolo e le finalità

51. La disponibilità di tali servizi postali contribuisce alla piena realizzazione della vita sociale ed economica del Paese ed è assicurata a prescindere dalle condizioni di mercato: il SPU garantisce, infatti, le esigenze minime degli utenti che altrimenti difficilmente sarebbero soddisfatte dal mercato, senza tuttavia precludere la fornitura di servizi postali a valore aggiunto (non universali).

52. Il SPU si prefigge per legge gli obiettivi di:

- a) promuovere la coesione sociale e territoriale, in quanto il servizio postale è un importante mezzo di comunicazione per gli individui, le imprese e la collettività nel suo complesso e, in particolare, per gli individui e le attività produttive localizzati nelle aree rurali e a bassa densità abitativa e per gli utenti vulnerabili che altrimenti incorrerebbero nel rischio di esclusione sociale e/o economica;
- b) promuovere la coesione economica, in quanto il servizio postale è un importante strumento per le piccole e medie imprese e per il funzionamento complessivo dei mercati di beni e servizi: le imprese utilizzano i servizi postali come fattore produttivo in numerosi settori dell'economia nazionale per comunicare con i

⁷ La disciplina del servizio universale in Italia è dettata dal d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal d.lgs. del 23 dicembre 2003, n. 384, dal d.lgs. n. 58/2011 e da ultimo dalla legge n. 190 del 2014 (c.d. "legge di stabilità 2015"). Tale apparato normativo recepisce la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, e s.m.i.

clienti e con i fornitori, ricevere e spedire beni, scambiare informazioni. Il SU postale genera un terreno comune e uniforme (c.d. *level playing field*) per tutti i soggetti economici, indipendentemente dalla loro localizzazione (città, province, paesi e zone rurali);

- c) agevolare gli scambi di informazioni tra cittadini e tra cittadini e lo Stato, contribuendo alla partecipazione democratica e facilitando le interazioni tra i privati e le istituzioni pubbliche.

53. Il principio di universalità implica che gli individui e le imprese abbiano accesso sul territorio nazionale alla rete postale e a un insieme minimo di servizi postali per l'invio e la ricezione di lettere e pacchi, indipendentemente *i*) da dove vivono e lavorano oppure esercitano l'attività imprenditoriale (città, province, paesi e zone rurali), *ii*) dalle condizioni anagrafiche e sociali (età, grado di istruzione, capacità di utilizzare strumenti informatici, etc.) e *iii*) dalla loro situazione economica (reddito).

54. Le principali caratteristiche del SPU sono:

- la sostenibilità dei prezzi (*affordability*), in modo da non precludere la fruizione dei servizi agli individui e alle imprese, e favorire l'inclusione sociale ed economica degli utenti incapienti e/o vulnerabili. I prezzi – generalmente a carico del mittente e senza costi in capo al ricevente – possono essere calmierati e, al limite, azzerati per l'utente finale, fermo restando che sono impiegati *input* produttivi e, pertanto, vanno trovate le necessarie risorse a copertura dei relativi costi;
- l'uniformità dei prezzi, in particolare per gli invii a tariffa unitaria (direttiva CE considerando n. 38) ossia, per un dato servizio (ad es., lettera di 5 gr. da consegnare in X giorni), il prezzo è unico indipendentemente dal punto di raccolta e di destinazione, in modo tale da *i*) assicurare pari condizioni ai cittadini e alle imprese del Paese, *ii*) ripartire i benefici della concorrenza nelle aree densamente abitate a copertura delle perdite sostenute nelle aree con minore densità abitativa e *iii*) semplificare la struttura dei prezzi per assicurare la loro trasparenza e comprensibilità;
- l'accessibilità dei servizi, che presuppone la presenza di una rete capillare, sul territorio nazionale, di punti di accesso per l'invio di lettere e di pacchi da parte dei mittenti (individui e imprese) e di punti di consegna presso il domicilio dei destinatari (individui e imprese). I punti di accesso sono costituiti da uffici postali, cassette di impostazione, punti automatici (gli armadietti o *locker*) e punti con assistenza diretta (uffici postali, negozi, attività commerciali). I punti di consegna sono dati principalmente dal domicilio degli utenti e dalla sede delle imprese, nonché dai punti di consegna alternativi, automatici (gli armadietti o *locker*) o con assistenza diretta (uffici postali, negozi, attività commerciali). La varietà degli strumenti che compongono la rete di ritiro/raccolta e di consegna contribuisce a soddisfare i bisogni degli utenti, favorendo l'inclusione di gruppi vulnerabili e utenti delle zone rurali;
- l'affidabilità del servizio, ossia la certezza che l'invio postale sia consegnato nei tempi, nei modi e con i livelli di qualità certi, come stabiliti dalla regolamentazione di settore;
- la tempestività delle consegne, disciplinata con regole sulla frequenza minima dei servizi di raccolta e sui tempi di consegna degli invii postali (lettere e pacchi);

- la sicurezza delle informazioni, con misure a protezione dei dati contenuti negli invii postali, a tutela della riservatezza delle comunicazioni e a garanzia che gli invii non vadano perduti, danneggiati o rubati.

3.2. Il perimetro

55. In Italia “[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” (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999).

56. Il paniere del SU “comprende: a) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; b) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; c) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati” (art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999).

57. I servizi inclusi nel SU sono, in dettaglio, la posta ordinaria, la posta prioritaria, la posta massiva⁸, la posta raccomandata, la posta assicurata, gli invii editoriali e il pacco ordinario, i servizi di notifica a mezzo posta⁹ di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada (cfr. box 1).¹⁰

Box 1 - I servizi universali offerti dal FSU

I servizi offerti da Poste Italiane nell’ambito del servizio universale sono (fonte: Poste Italiane “Carta del servizio postale universale”, aprile 2024):

Posta Ordinaria

Gli invii della gamma “Posta Ordinaria” costituiscono il servizio di base di corrispondenza non massiva e possono essere inviati da qualsiasi luogo d’Italia verso qualsiasi località del territorio nazionale o estero. La gamma è costituita dai seguenti servizi: i) Posta4; ii) Posta4pro; iii) Postamail internazionale e iv) Posta4online.

⁸ Il legislatore italiano ha optato per l’estensione massima del SU consentita dalle direttive comunitarie, includendovi anche la corrispondenza commerciale (di cui fa parte anche la c.d. posta massiva, cioè la posta per gli utenti *business*).

⁹ I servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada sono stati liberalizzati nel 2017: la legge annuale per il mercato e la concorrenza, n. 124 del 4 agosto 2017, ha disposto infatti l’abrogazione, a decorrere dal 10 settembre 2017, del regime di esclusiva in favore di Poste Italiane, dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada e la conseguente abrogazione delle previsioni del decreto legislativo n. 261/1999 correlate a tale regime. La medesima legge, allo stesso tempo, ha attribuito all’Autorità il compito di regolamentare il regime degli specifici requisiti ed obblighi per il conseguimento della nuova tipologia di licenza individuale per tali notificazioni.

¹⁰ Tutti i servizi postali rientranti nell’ambito del SU sono prestati senza l’applicazione dell’imposta sul valore aggiunto (IVA), ai sensi dell’art. 10, comma 1, n. 16), del d.P.R. n. 633 del 1972.

Posta Prioritaria

Gli invii della gamma “Posta Prioritaria” costituiscono il servizio espresso di corrispondenza non massiva e possono essere inviati da qualsiasi luogo d’Italia verso qualsiasi località del territorio nazionale o estero. La gamma è costituita dai seguenti servizi: i) Posta l; ii) Posta lpro; iii) Postapriority internazionale e iv) Posta lonline.

Posta Raccomandata

Gli invii della gamma “Posta Raccomandata” costituiscono il servizio per spedire, in modo sicuro e certificato, corrispondenza fino a 2 kg in quanto è fornita al mittente una ricevuta valida come prova dell’avvenuta spedizione. Il recapito dell’invio è subordinato alla firma del destinatario (o di altra persona abilitata) per ricevuta. La gamma è costituita dai seguenti servizi: i) Posta Raccomandata retail; ii) Posta Raccomandata pro; iii) Posta Raccomandata smart; iv) Posta Raccomandata internazionale; v) Raccomandata Online; vi) Posta Raccomandata Giudiziaria.

Posta Assicurata

Gli invii della gamma “Posta Assicurata” costituiscono il servizio per spedire, con la garanzia dell’assicurazione, denaro (nei limiti di legge), carte valori, titoli e documenti importanti fino a 2 kg. in quanto è fornita al mittente una ricevuta valida come prova dell’avvenuta spedizione. Il recapito dell’invio è subordinato alla firma del destinatario (o di altra persona abilitata) per ricevuta. La gamma è costituita dai seguenti servizi: i) Posta Assicurata retail; ii) Posta Assicurata smart; iii) Posta Assicurata internazionale.

Atto Giudiziario (e comunicazioni connesse)

Servizio che consente di notificare a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento (anch’esso raccomandato) atti in materia civile, amministrativa e penale, secondo quanto previsto dalla legge n. 890 del 20 novembre 1982 e successive modifiche e integrazioni. Il servizio è disponibile esclusivamente in Italia per documenti fino a 2 kg.

In caso di mancata consegna dell’atto al domicilio del destinatario, verrà inviata a quest’ultimo una comunicazione di avvenuto deposito (CAD), a mezzo raccomandata con Avviso di Ricevimento ordinario, per avvertirlo della giacenza dell’atto presso l’ufficio indicato.

In caso di consegna dell’atto non effettuata personalmente al destinatario, verrà inviata a quest’ultimo una comunicazione di avvenuta notifica (CAN), a mezzo raccomandata, per avvertirlo della notifica effettuata.

Posta Massiva

La Posta Massiva è il servizio per la clientela business che genera grandi quantitativi di corrispondenza fino a 2 kg, diretti esclusivamente in Italia. Il quantitativo minimo di invii, previsto per ogni spedizione, è di quattro scatole e le tariffe si differenziano in base al peso, al formato e alla destinazione.

Le modalità di impostazione, confezionamento e prelaborazione degli invii, nonché l’elenco dei Centri abilitati all’accettazione, i relativi giorni ed orari di accettazione sono indicati nelle Condizioni Tecniche Attuative predisposte dall’Autorità e disponibili sul sito di Poste Italiane.

Agli invii di Posta Massiva omologati (attraverso una procedura con cui Poste Italiane certifica il rispetto degli standard di prodotto) si applicano tariffe inferiori a quelle applicate agli invii di Posta Massiva non omologati.

Pacco ordinario nazionale ed estero

Poste Delivery Standard e Poste Delivery International Standard sono i servizi per spedire, rispettivamente in Italia e nel mondo, pacchi non urgenti fino a 20 kg.

Economy Mail e Premium Mail

Servizio dedicato alla clientela business, per spedire in tutto il mondo libri e stampe periodiche; è prevista una soglia minima di accesso di 500 invii identici per peso, formato e contenuto destinati anche a più Paesi per singolo cliente mittente.

M-Bags Economy e Premium

Servizio dedicato alla clientela business, per spedire in tutto il mondo sacchi contenenti libri, stampe e pubblicazioni fino ad un peso massimo di 30 kg; non è previsto un quantitativo minimo di accesso e ogni spedizione deve avere lo stesso mittente e indirizzata ad unico destinatario e alla stessa destinazione.

58. Le dimensioni minime e massime degli invii postali sono fissate nelle disposizioni pertinenti adottate dall'Unione postale universale (art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999).

59. A decorrere dal 1° giugno 2012, la pubblicità diretta per corrispondenza è esclusa dall'ambito del servizio universale (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999).

60. Il SU in Italia è caratterizzato (art. 3, commi 5-7, del d.lgs. n. 261/1999) in modo tale che:

- a) la qualità sia definita nell'ambito di ciascun servizio;
- b) il servizio sia prestato in via continuativa per tutta la durata dell'anno;
- c) i punti di accesso (cassette d'impostazione e uffici postali) siano attivati in numero congruo e individuati secondo un criterio di ragionevolezza al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza¹¹;
- d) i prezzi siano accessibili e correlati ai costi derivanti da un'efficiente gestione aziendale;
- e) la frequenza del recapito sia garantita per almeno cinque giorni a settimana con la raccolta e la distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica; in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica, in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq, è consentita la fornitura a giorni alterni, fino ad un massimo di un quarto della popolazione nazionale¹².

61. Il servizio universale risponde alle necessità di: *“a) offrire un servizio tale da garantire il rispetto delle esigenze essenziali; b) offrire agli utenti, in condizioni analoghe, un trattamento identico; c) fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico; d) fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore; e) evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze dell'utenza”* (art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 261/1999).

¹¹ In tal senso, il decreto del MISE del 7 ottobre 2008 (c.d. “decreto Scajola”) stabilisce che il fornitore del servizio universale è tenuto ad assicurare un punto di accesso ai servizi entro la distanza massima di: i) tre chilometri dal luogo di residenza per il 75% della popolazione, ii) cinque chilometri dal luogo di residenza per il 92,5% della popolazione, iii) sei chilometri dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione. Inoltre, il fornitore del servizio universale deve assicurare l'operatività di un ufficio postale almeno nel 96% dei comuni e non può procedere alla soppressione di uffici “presidio unico di comune”, la cui apertura, peraltro, non può essere inferiore a tre giorni e 18 ore settimanali.

¹² Questi limiti sono stati modificati dalla legge di stabilità 2015, art. 1, commi 276 e ss.

3.3. *Gli obblighi*

62. Come accennato nell'introduzione, il SU è affidato dal legislatore nazionale per 15 anni, fino al 30 aprile 2026, a Poste Italiane S.p.A., società del gruppo Poste Italiane, che svolge attività di corrispondenza, corriere espresso, logistica e pacchi, nonché attività finanziarie (conti correnti, servizi di pagamento, libretti, buoni fruttiferi postali, ecc.) e altri servizi (assicurativi, energia etc.) (cfr. box 2).

Box 2 – Il gruppo Poste Italiane

Poste Italiane S.p.A. è la società capogruppo del Gruppo Poste Italiane ed è attiva nei settori della corrispondenza e pacchi, della logistica, nei servizi finanziari e assicurativi, nei sistemi di pagamento, nella telefonia e nel mercato dell'energia; offre prodotti e servizi ai cittadini, alle imprese e alla pubblica amministrazione.

Poste Italiane è quotata sul Mercato Telematico Azionario, gestito da Borsa Italiana S.p.A., a partire dal 27 ottobre 2015. Al 31 dicembre 2023¹³ la Società è partecipata per il 29,26% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), per il 35% da Cassa Depositi e Prestiti (CDP), a sua volta controllata dal MEF, e per la residua parte da investitori istituzionali e *retail*.

La struttura organizzativa di Poste Italiane è costituita da quattro *Strategic Business Unit* (SBU): Corrispondenza, Pacchi e Distribuzione; Servizi Finanziari; Servizi Assicurativi e Pagamenti e *Mobile*.

La SBU Corrispondenza, Pacchi e Distribuzione comprende oltre alle attività di gestione della corrispondenza, dei pacchi e di logistica anche quelle relative alla rete dei venditori, degli Uffici Postali e alle funzioni Corporate di Poste Italiane S.p.A. che operano a supporto anche degli altri settori del Gruppo.

La SBU Servizi Finanziari si riferisce alle attività di collocamento e distribuzione di prodotti e servizi finanziari e assicurativi, da parte di BancoPosta, quali conti correnti, prodotti di risparmio postale (per conto della Cassa Depositi e Prestiti), fondi comuni di investimento, finanziamenti erogati da istituti bancari partner, polizze assicurative.

La SBU Servizi Assicurativi fa riferimento alle attività di emissione di prodotti assicurativi Vita e Danni.

La SBU Pagamenti e *Mobile* comprende le attività di gestione dei pagamenti e dei servizi di monetica, svolti anche attraverso *network* dei punti vendita LIS, nonché dei servizi di telefonia mobile e fissa e luce e gas.

Nel 2023, il Gruppo Poste Italiane, che conta circa 120.000 dipendenti e 12.800 uffici postali, ha chiuso il Bilancio con ricavi pari a 12,0 miliardi di euro (+5,4% rispetto al 2022), un risultato operativo (EBIT) di 2,62 miliardi di euro (+9,4% rispetto al 2022) e un utile netto pari a 1,93 miliardi di euro (+22,1% rispetto al 2022).

¹³ Poste Italiane, Relazione Finanziaria Annuale 2023

63. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale (di seguito anche FSU) sono disciplinati dal Contratto di Programma tra il MIMIT e Poste Italiane S.p.A. (di seguito, PI), che ha durata pluriennale¹⁴, e il Ministero effettua, ogni cinque anni, un controllo sull'affidamento in base all'analisi svolta dall'Autorità.

64. Il FSU, in particolare, ai sensi del d.lgs. 261/1999, è tenuto a:

- fornire le prestazioni incluse nel SU permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, attraverso l'attivazione di un numero congruo di punti di accesso (es. Uffici postali, cassette di impostazione, punti di accettazione *business*);
- erogare i servizi in maniera continuativa (salvo casi di forza maggiore) durante l'anno, garantendo per almeno cinque giorni a settimana (o, in specifici casi, a giorni alterni) una raccolta e una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica¹⁵;
- offrire i servizi a prezzi accessibili all'utenza e nella qualità determinata dal quadro regolamentare, nel rispetto delle esigenze degli individui e delle imprese e senza discriminazione tra gli utenti;
- fornire informazioni accurate agli utenti e agli altri fornitori di servizi postali circa le caratteristiche del SU offerto, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità¹⁶;
- mantenere una contabilità separata del SU, sulla base di principi di contabilità dei costi applicati in modo coerente e obiettivo, distinguendo i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del SU da quelli che ne sono esclusi.

65. In attuazione del quadro normativo di riferimento, il SU è offerto da PI in base alle condizioni economiche e tecniche stabilite dall'Autorità, riguardanti tra l'altro:

- a) la distribuzione dei punti di accesso: l'Autorità, con la delibera n. 342/14/CONS, ha fissato i criteri di distribuzione degli uffici postali (precedentemente definiti dal decreto ministeriale del 7 ottobre 2008), introducendo previsioni specifiche a tutela degli utenti che abitano nelle zone remote quali il divieto di chiusura degli uffici postali situati nei comuni montani e rurali o che siano presidi unici nelle isole minori, l'obbligo, per gli uffici postali presidio unico di comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, di garantire, ove sia presente entro 3 chilometri un ufficio limitrofo aperto almeno tre giorni a settimana, un'apertura al pubblico non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali, assicurando un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio limitrofo, in modo da ottenere la più ampia accessibilità del servizio. Con

¹⁴ La legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 274) ha esteso la durata del contratto di programma da 3 a 5 anni.

¹⁵ La fornitura a giorni alterni è autorizzata dall'autorità di regolamentazione, 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 quarto della popolazione nazionale. Ogni circostanza eccezionale ovvero ogni deroga concessa dall'autorità di regolamentazione ai sensi del presente comma è comunicata alla Commissione europea. Si veda, al riguardo, la delibera n. 395/15/CONS.

¹⁶ L'informativa, avente ad oggetto notizie precise ed aggiornate, viene rivista a cadenza regolare e, comunque, almeno annuale. L'informativa avviene a mezzo di adeguata pubblicazione. Si veda, al riguardo, la delibera Agcom n. 413/14/CONS.

- delibera n. 308/22/CONS, l'Autorità ha definito nuovi criteri di distribuzione delle cassette di impostazione che tengono conto dell'evoluzione del mercato dei servizi postali e delle mutate esigenze dell'utenza;
- b) i livelli minimi di qualità, con tempi di recapito pari, per la posta ordinaria, a quattro giorni lavorativi successivi a quello d'inoltro nella rete postale nel 90% dei casi e, per la posta prioritaria, a un giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno l'80% degli invii. Tali obiettivi, in vigore dal 2015 (cfr. delibera n. 396/15/CONS), sono definiti a livello nazionale e tengono conto degli effetti sui Comuni in cui l'invio e/o la ricezione della posta può avvenire a giorni alterni;
 - c) le informazioni da rendere al pubblico: l'Autorità, con la Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi¹⁷, oltre ad enunciare i principi fondamentali che devono essere seguiti nella stesura delle carte, nella gestione dei rapporti con gli utenti e nell'erogazione dei servizi postali, ha previsto norme in materia di informazione all'utenza, offerta e pagamento dei servizi, segnalazioni, reclami e procedure di conciliazione, assistenza, qualità dei servizi, rimborsi e indennizzi (cfr. delibera n. 413/14/CONS);
 - d) la frequenza del recapito: l'Autorità, con la delibera n. 395/15/CONS, ha autorizzato PI ad attuare un modello di raccolta e recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel SU fino al 25% della popolazione (secondo lo schema bisettimanale, lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì);
 - e) i prezzi, fissati dall'Autorità nella misura massima e in modo uniforme sul territorio nazionale (cfr. delibera n. 396/15/CONS e successive manovre tariffarie approvate dall'Agcom, da ultimo con la delibera n. 160/23/CONS);
 - f) le Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio postale universale, che disciplinano le modalità di erogazione dei servizi postali universali e le informazioni che il FSU rende disponibili *online* e negli uffici postali (cfr. delibera n. 385/13/CONS).

66. Il FSU, come ogni fornitore di servizi postali¹⁸, è tenuto al rispetto delle norme in materia di:

- scambio di documenti (art. 9 del d.lgs. n. 261/1999);
- tutela della riservatezza e della sicurezza della rete (art. 11 del d.lgs. n. 261/1999);
- gestione dei reclami degli utenti (art. 14 del d.lgs. n. 261/1999);
- informazioni e contributi dovuti all'autorità di regolamentazione (artt. 14-*bis* e 15 del d.lgs. n. 261/1999);
- condizioni di lavoro del personale addetto ai servizi postali e ai servizi di notificazione a mezzo posta (art. 18 e 18-*bis* del d.lgs. n. 261/1999);
- pagamento dei contributi alle istituzioni preposte per legge alla disciplina di settore.

¹⁷ Con le delibere nn. 116/24/CONS e 486/24/CONS, l'Autorità ha avviato un procedimento e una consultazione pubblica per l'aggiornamento della delibera n. 413/14/CONS.

¹⁸ Soggetti in possesso della licenza individuale o dell'autorizzazione generale di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. 261/1999. Al riguardo, l'Autorità, con delibera n. 388/24/CONS, ha emanato il nuovo regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali, rivedendo la precedente disciplina prevista dalla delibera n. 129/15/CONS.

3.4. L'onere del SU

67. L'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato (art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999) attraverso:

- a. trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato;
- b. il fondo di compensazione (ex art. 10 del d.lgs. n. 261/1999) amministrato dal MIMIT.

Gli importi dei trasferimenti sono quantificati nel contratto di programma fra il Ministero dell'impresa e del *Made in Italy* (MIMIT) e il FSU, secondo le modalità previste dalla normativa vigente. L'erogazione dei trasferimenti, inoltre, è soggetta all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

68. La legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ha fissato in 262,4 milioni di euro l'importo annuo massimo della compensazione statale dell'onere del servizio universale (che è stato applicato a partire dall'entrata in vigore del Contratto di Programma 2015-2019) e ha previsto, ove il costo netto accertato dall'Autorità risulti superiore alla somma stanziata dallo Stato, l'attivazione di un fondo di compensazione (alimentato dagli operatori) a copertura, nella misura massima, di ulteriori 89 milioni di euro¹⁹.

69. L'Autorità ha verificato dall'esercizio 2011, nel rispetto degli orientamenti di cui all'allegato I della direttiva 97/67/CE²⁰, il costo netto del servizio universale, il cui valore non è risultato mai inferiore ai 300 milioni di euro, ad eccezione dell'anno 2019 (figura 27).

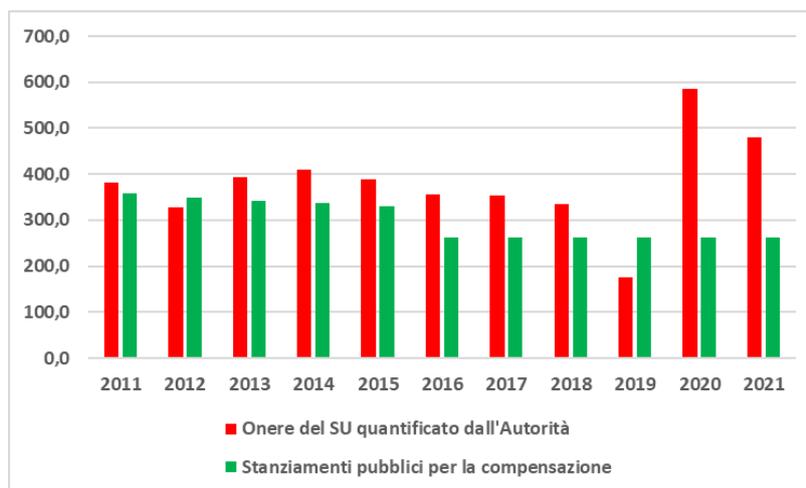
70. Da ultimo, l'Autorità ha accertato che la fornitura delle prestazioni comprese nel SU ha comportato nel biennio 2020-2021 oneri superiori ai relativi ricavi in ragione, *inter alia*, dell'esigenza, fissata dal legislatore, di garantire i SU in tutti i punti del territorio nazionale, comprese le isole minori e le zone rurali e montane, e a tutti gli utenti finali, con medesimi livelli di servizio e prezzi (cfr. delibera n. 62/24/CONS). Ha altresì valutato l'inequità dell'onere per il fornitore del SU ed ha provveduto, ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 261/1999, ad avviare il procedimento per l'attivazione e l'alimentazione del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale per gli anni 2020 e 2021 (cfr. delibera n. 257/24/CONS).²¹

¹⁹ Cfr. legge n. 190/2014 e d.lgs. n. 261/99, art. 3, c. 12 – contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 3.

²⁰ Cfr. direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, come inserito dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008

²¹ Cfr. art. 10 del d.lgs. n. 261/1999: “1. È istituito il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale. Detto fondo è amministrato dal Ministero delle comunicazioni ed è rivolto a garantire l'espletamento del servizio universale; esso è alimentato nel caso in cui il fornitore del predetto servizio non ricava dalla fornitura del servizio universale (...) entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso. ((9)) 2. Sono tenuti a contribuire al fondo di cui al comma 1 i titolari

Figura 20 – Onere del SU e stanziamenti pubblici (mln di euro, 2011-2021)



3.5. I ricavi e i volumi

71. Nel 2023, il SU ha generato oltre 900 mln di euro di ricavi e circa 580 milioni di invii postali e tali valori risultano in continua riduzione negli ultimi cinque anni (figura 28).

Figura 21 - Il SPU in Italia: ricavi e volumi (milioni di euro/invii) (2019-2023)

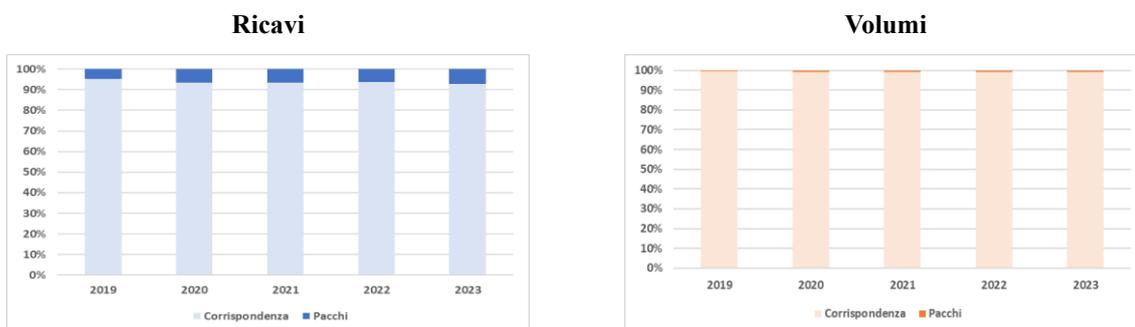


Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

72. I prodotti di SU impiegati dagli individui e dalle imprese italiani sono fondamentalmente quelli di corrispondenza e, in misura residuale, quelli di consegna pacchi (figura 29).

di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata.”.

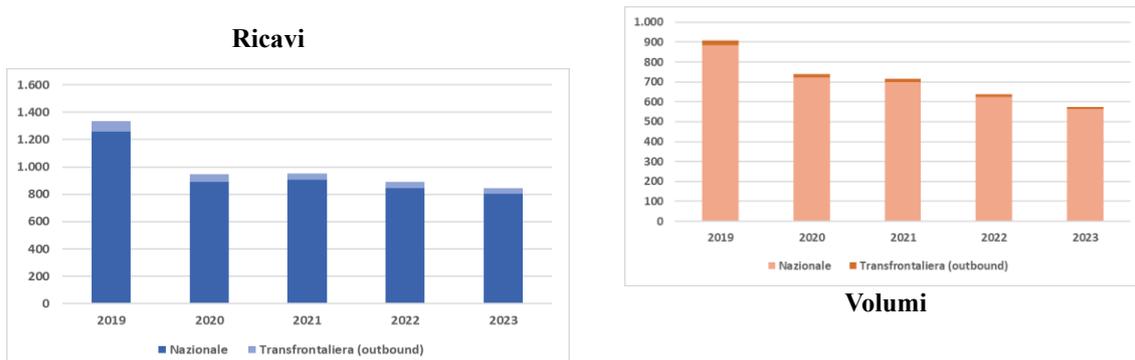
Figura 22 - Il SPU in Italia: ricavi e volumi (%) (2019-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

73. La corrispondenza di SU ha prodotto nel 2023 circa 850 milioni di euro di ricavi e 574 milioni di invii, con una netta prevalenza della posta nazionale, che rappresenta il 95% dei ricavi e il 98% dei volumi, rispetto alla posta internazionale (figura 30).

Figura 23 - Il SPU in Italia: ricavi e volumi della corrispondenza nazionale e internazionale (milioni di euro/invii, 2019-2023)

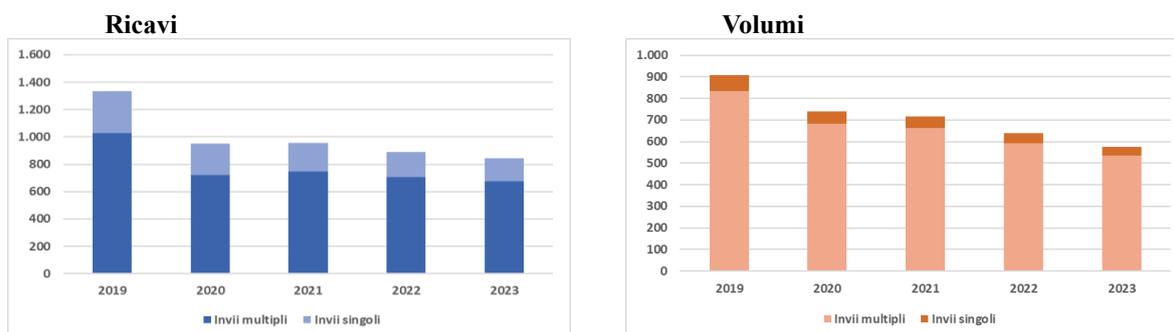


Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

74. La corrispondenza di SU è costituita prevalentemente di invii multipli (c.d. *bulk mail* - invii di fatture, bollette, estratti conto ecc. trasmessi dai “grandi speditori” quali pubbliche amministrazioni, *utilities*, banche, assicurazioni ecc.) e in misura marginale da invii singoli (lettere scambiate tra individui e tra individui e imprese di natura non massiva): nel 2023, gli invii di tipo *bulk* hanno rappresentato il 93% dei volumi e l’80% dei ricavi della corrispondenza di SU (figura 4).

75. Sia la posta non massiva che la *bulk mail* risultano in riduzione negli ultimi anni, in misura maggiore gli invii singoli associabili principalmente ad una clientela di tipo *consumer* (-14% di invii all’anno dal 2019) e in misura minore gli invii multipli riconducibili ai grandi clienti di tipo *business* (-10% in medio all’anno).

Figura 24 - Il SPU in Italia: ricavi e volumi degli invii singoli e multipli (milioni di euro/invii, 2019-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

76. I servizi di corrispondenza raccomandata, raccomandata A/R, assicurata etc. (posta descritta) rappresentano il 60% dei ricavi complessivi di SU (e il 15% dei volumi, in ragione di prezzi unitari maggiori rispetto alle lettere che non prevedono certificazione legale dell'avvenuta consegna al destinatario) (figura 32). Negli ultimi cinque anni la posta descritta e quella indescritta hanno registrato analoghi tassi medi di riduzione: -11% dei ricavi e -12% dei volumi per la descritta; -10% dei ricavi e -11% dei volumi per l'indescritta.

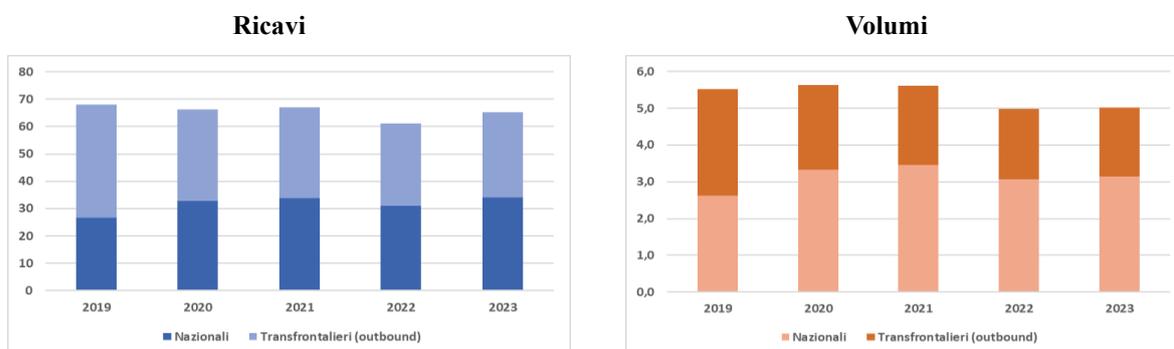
Figura 25 - Il SPU in Italia: ricavi e volumi della corrispondenza descritta e indescritta (milioni di euro/invii, 2019-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

77. I servizi di consegna pacchi (nazionali e internazionali) di SU, nel 2023, hanno prodotto 65 milioni di euro di ricavi e 5 milioni di invii (figura 33).

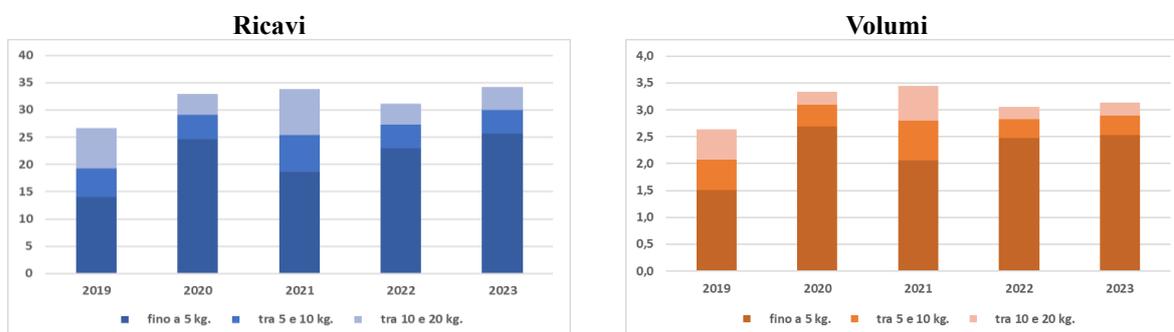
Figura 26 - Il SPU in Italia: ricavi e volumi dei pacchi nazionali e internazionali (milioni di euro/invii) (2019-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

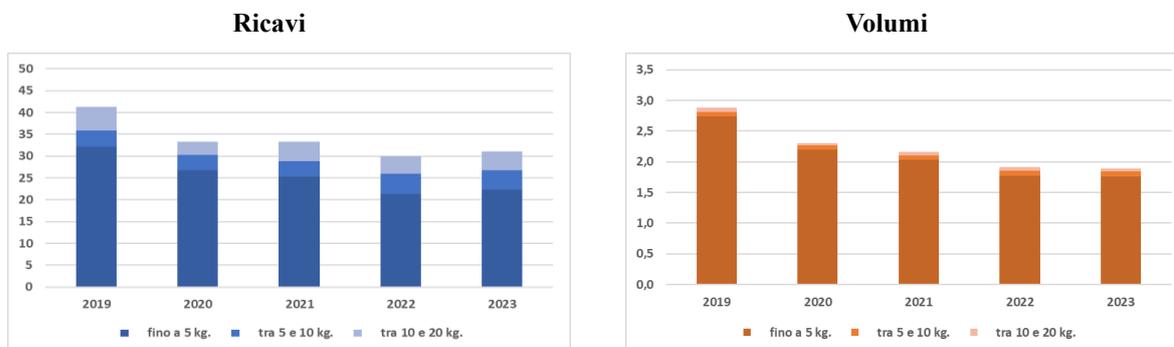
78. I servizi di consegna pacchi sono concentrati nella fascia di peso fino a 5 kg, che rappresenta la quota preponderante dei ricavi e dei volumi sia della direttrice nazionale che di quella transfrontaliera: nel 2023, i pacchi fino a 5 kg hanno rappresentato il 75% dei ricavi e l'80% dei volumi consegnati in Italia (figura 34) e il 72% dei ricavi e il 93% dei volumi diretti all'estero (figura 35).

Figura 27 - Il SPU in Italia: ricavi e volumi dei pacchi nazionali per fasce di peso (milioni di euro/invii) (2019-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

Figura 28 - Il servizio postale universale in Italia: ricavi e volumi dei pacchi transfrontalieri per fasce di peso (milioni di euro/invii) (2019-2023)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Relazioni annuali

3.6. La rete

79. Con riguardo alla rete di SU, si rileva, sotto il profilo normativo, che il decreto-legge 1 dicembre 1993, n. 487, nel disporre la trasformazione dell'allora Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni nell'ente pubblico economico Poste Italiane e in seguito in società per azioni (cfr. art. 6, comma 1), ha riconosciuto in capo a Poste Italiane la titolarità dei *“rapporti attivi e passivi, nonché dei diritti e dei beni”* dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (art. 6, comma 1).

80. La fornitura del SU da parte di PI è fondata sull'utilizzo di una rete capillare che copre l'intero territorio nazionale ed è strutturata in:

- rete logistica, strumentale alla fornitura dei servizi postali universali e non universali;
- rete commerciale, utilizzata per la fornitura dei servizi postali universali, non universali e di altri servizi, fra cui i servizi finanziari e assicurativi (cfr. *box A*).

81. Nel complesso si tratta nel 2023 di circa 12.500 uffici postali, circa 37 mila cassette di impostazione (in corso di razionalizzazione), decine di migliaia di esercizi commerciali affiliati (*collect points* e PUDO Pick-Up-Drop-Off), di decine di centri produttivi (logistici, di smistamento e operativi), centinaia di centri di recapito e di presidi decentrati di distribuzione, flotte di aerei e di veicoli per l'autotrasporto pesante e leggero, ciclomotori etc. (tabella 5).

Tabella 5 – Nodi della rete logistica di PI (2023)

	2023
Centro logistico (CL)	1
Centri di smistamento (CS)	16
Centri operativi (CO)	8
Centri di recapito (CD)	735
Presidi decentrati di distribuzione (PDD)	605
Uffici postali (UP)	12.755
Rete punto poste (<i>collect point</i> e <i>locker</i>)	~16.000
Cassette di impostazione	~37.000

Fonte: Agcom su dati PI

Box A – La rete

La rete utilizzata da Poste Italiane per la gestione del SU si compone della rete logistica e della rete commerciale.

La rete logistica

La rete logistica è costituita dai centri di lavorazione dove vengono svolte le diverse attività postali, che rappresentano i “nodi” della rete, e dalle linee di collegamento (trasporto) tra i centri che assicurano il passaggio degli invii da un nodo all'altro.

I nodi della rete logistica sono rappresentati dalle seguenti strutture:

- a) Centro logistico (CL), che svolge funzioni di coordinamento e di controllo dell'intera rete logistica, nonché specifiche funzioni (ad esempio, nello smistamento in partenza per gli invii con SLA J+1);
- b) Centri di smistamento (CS), centri di lavorazione automatizzata che servono un determinato territorio, denominato "bacino logistico", composto da più province;
- c) Centri operativi (CO), centri di lavorazione, appartenenti al bacino logistico di un CS, in cui alcune attività sono svolte manualmente, ed hanno lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1 per gli invii c.d. "extrabacino", cioè provenienti da un bacino diverso e destinato alla provincia in cui essi sono ubicati;
- d) Centri di distribuzione (CD) e Presidi decentrati di distribuzione (PDD), che svolgono le attività finalizzate al recapito – in tal senso sono denominati anche Uffici di recapito (vedi *infra*) – e si differenziano tra loro in quanto i PDD svolgono funzioni di recapito principalmente in zone rurali e a bassa densità abitativa;
- e) Uffici postali (UP), in cui sono svolte, con riferimento alla posta, le funzioni di accettazione degli invii e di recapito (es. fermo posta, posta inesitata) per clientela *retail* e *business* (professionisti, studi, pmi);
- f) Rete punto poste (*collect point* e *locker*), che consente il ritiro degli acquisti *online* e la spedizione di resi e pacchi prepagati presso attività commerciali di soggetti terzi;
- g) Cassette di impostazione per l'accettazione e la raccolta degli invii singoli indescritti pre-affrancati.

La rete logistica gestita da Poste Italiane è finalizzata alla consegna degli invii postali mediante lo svolgimento di una serie di attività che vanno dal mittente al destinatario, dalla presa in carico dell'invio fino al recapito dello stesso.

La lavorazione della corrispondenza nella rete logistica si articola nelle seguenti fasi:

- a) accettazione, ossia di presa in carico degli invii nel momento in cui il cliente (mittente) affida a PI la posta. I canali di accettazione della corrispondenza sono modulati in funzione del prodotto che viene spedito e della tipologia di clientela che effettua la spedizione, *retail* o *business* (l'accettazione può essere operata anche con il ritiro della posta a domicilio (c.d. *pick-up*), servizio accessorio offerto sia ai clienti *business* sia, talvolta, a quelli *retail* ad es. per il pacco);
- b) raccolta, presso i centri di smistamento, degli oggetti provenienti dai diversi canali di accettazione. La raccolta è effettuata per i prodotti *retail*, mentre i prodotti *business* sono consegnati dai Grandi Clienti direttamente presso le accettazioni dei centri di smistamento;
- c) smistamento in partenza (CRP), in cui i prodotti postali sono suddivisi in *cluster* omogenei di prodotto, formato e destinazione e sono posti in cassette per il trasporto verso i centri di smistamento dei bacini logistici di destinazione o, nel caso di prodotti locali destinati allo stesso bacino logistico di provenienza, per il trasporto verso gli uffici di recapito. Per i prodotti *retail* la fase dello smistamento in partenza è svolta in fasce orarie differenti rispetto allo smistamento in arrivo, mentre, per i prodotti *business*, le due fasi sono effettuate nella medesima fascia oraria. Inoltre, i prodotti *business* richiedono minore lavorazione in partenza in quanto tipicamente sono affidati a PI dal cliente con scatole o *pallets* omogenei, cioè contenenti solo posta destinata ad un unico bacino di destinazione;
- d) trasporto, ossia il trasferimento della corrispondenza e dei pacchi tra centri di smistamento attraverso:
 - una rete "veloce", dedicata principalmente al trasporto dei prodotti con *standard* J+1, costituita da una rete di trasporto aereo con *hub* a Brescia, denominata "rete SAN" (Servizio Aeroportuale Notturmo), e due reti di trasporto su gomma ("rete J+1" e "Rete Grandi Clienti");
 - una rete "ad alta capacità" su gomma, costituita da autoarticolati dedicati al trasporto dei prodotti con livello di servizio superiore al J+1 (denominata "rete integrata") oppure al trasporto di prodotti con *standard* J+1 e superiore nei giorni di sabato e domenica (denominata "rete *weekend*").
- e) smistamento in arrivo (CRA), effettuato nei centri di smistamento del bacino logistico a cui è destinata la corrispondenza e consiste nella ripartizione dei prodotti postali per ufficio di recapito di destinazione, a cui sono inviati per le successive attività di distribuzione e recapito;
- f) distribuzione, con la consegna quotidiana del prodotto lavorato nei CRA ai centri di distribuzione o uffici di recapito (CD-PDD). In analogia con la rete di raccolta, i CD vengono utilizzati come *transit point* per l'alimentazione dei PDD. La distribuzione è effettuata in gestione diretta oppure attraverso accollatari.
- g) recapito, costituito dagli uffici di recapito (CD e PDD) e dai portalettere. Negli uffici di recapito, ricevuti i prodotti postali raggruppati per categorie omogenee, è operata la ripartizione fra i vari portalettere e la messa in gita (sistemazione in ordine di consegna e preparazione nella borsa).

I portalettere si occupano del recapito dei prodotti postali presso i punti di consegna al fine di imbucare la corrispondenza.²² La corrispondenza può essere consegnata a piedi, in ciclomotore o altro mezzo leggero (es. triciclo elettrico), in automobile o in furgone in base al numero di punti di consegna, ai volumi di corrispondenza da consegnare, ai km da percorrere e alle caratteristiche del territorio.

La rete commerciale

La rete commerciale gestita da Poste Italiane è costituita dagli UP ed è finalizzata alla commercializzazione dei prodotti postali, finanziari, assicurativi e di altri servizi (ad esempio, comunicazioni elettroniche) ai clienti *privati* e a quelli *business* di dimensione medio-piccola (c.d. SOHO). Quanto alla commercializzazione dei propri servizi alla clientela *business* di grandi dimensioni (es. *multiutilities*, banche e assicurazioni, pubbliche amministrazioni), PI si avvale di una funzione organizzativa specifica denominata “Mercato business e PPAA”.

Il territorio è suddiviso in “Macro Aree Territoriali (MAT)” (che raggruppano più regioni) e filiali. Le filiali si identificano generalmente con le province ad eccezione di quelle dei grandi centri urbani (es. Roma, Milano, Napoli, Torino, ecc.) che possono avere più filiali. Le MAT e le filiali sono strutture di controllo e coordinamento territoriale di supporto agli UP che rappresentano, invece, la rete commerciale vera e propria.

Gli UP sono classificati in:

- centrali, che rappresentano il punto di riferimento dei centri urbani di medie-grandi dimensioni, ed offrono la gamma completa dei prodotti e servizi di PI;
- relazionali, situati in zone a forte intensità commerciale, con *focus* prevalente sui prodotti/servizi finanziari;
- standard, situati in centri medi o medio grandi (rappresentano il *cluster* più numeroso e contengono da 2 a 6 sportelli medi attivi per la clientela);
- base, situati in aree commercialmente marginali, paesi ed aree suburbane a bassa densità abitativa.

Un'ulteriore suddivisione degli UP tiene conto di caratteristiche strutturali/organizzative, determinando la distinzione tra UP Monoturno e Doppioturno (cioè, aperti anche il pomeriggio).

3.7. Il servizio postale universale in Europa

82. La direttiva 97/67 definisce il nucleo essenziale della nozione di “servizio universale” e preserva una certa elasticità, per gli Stati membri, sull'estensione degli obblighi di SU, consentendo, da un lato, di conseguire un livello adeguato di armonizzazione sul contenuto del SU disponibile ai cittadini dell'Unione e, dall'altro, di garantire flessibilità ai singoli Stati, in funzione delle specificità nazionali, nell'individuazione delle singole prestazioni incluse nel SU²³.

²² All'interno di un civico ci possono essere più punti di consegna (ad esempio in un condominio i punti di consegna corrispondono alle abitazioni che fanno parte del condominio).

²³ A tal riguardo si veda la Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 21 novembre 2019 (domande di pronuncia pregiudiziale proposte dall'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Landgericht Köln - Germania) – Deutsche Post AG, Klaus Leymann/Land Nordrhein-Westfalen (C-230/18) e UPS Deutschland Inc. & Co. OHG, DPD Dynamic Parcel Distribution GmbH & Co. KG, Bundesverband Paket & Expresslogistik e.V./Deutsche Post AG (C-374/18) (Cause riunite C-203/18 e C-374/18), Caso (2020/C 27/04): “[...] L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, deve essere interpretato nel senso che il

83. Di seguito sono descritti i principali elementi (perimetro, tempi di recapito e frequenza della raccolta e della consegna, copertura dei punti di accesso) del SU nei diversi Paesi europei (cap. *infra* 3.7.1), gli interventi adottati nel tempo dai legislatori nazionali al fine di adattare il SU alle nuove esigenze degli utenti nel contesto di crescente digitalizzazione dei rapporti sociali (cfr. cap. *infra* 3.7.2), nonché le procedure di designazione del FSU e sulle modalità di finanziamento dal SU adottate a livello europeo (cfr. cap. *infra* 3.7.3).

3.7.1. I servizi inclusi nel SU

84. In Europa,²⁴ i servizi che compongono tipicamente il paniere universale, in linea con l'art. 3 della direttiva postale, sono (tabella 6):

- gli invii singoli di posta indescritta (lettere) (20 Stati su 21);
- la posta raccomandata (20 Stati su 21);
- la posta assicurata (20 Stati su 21);
- gli invii singoli di pacchi fino a 10 kg (20 Stati su 21)
- gli invii multipli di corrispondenza (*bulk mail*) (10 Stati su 21);
- gli invii multipli di pacchi (*bulk parcel*) (6 Stati su 21);
- la pubblicità diretta per corrispondenza (c.d. *direct mail*²⁵) (8 Stati su 21);
- i prodotti editoriali (10 Stati su 21).

fatto che prestazioni supplementari – come il ritiro con o senza fascia oraria, il controllo visivo dell'età, il contrassegno, la spedizione a carico del destinatario fino a 31,5 chilogrammi, il servizio di inoltrare a un nuovo indirizzo, le istruzioni in caso di mancata consegna, nonché la scelta del giorno e dell'orario – siano fornite in correlazione con una spedizione o sta a considerare la stessa come una spedizione effettuata nell'ambito del «servizio universale» ai sensi di tale disposizione e, pertanto, come una spedizione consegnata «nell'ambito del servizio universale» ai fini dell'applicazione della deroga prevista all'articolo 13, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 561/2006, come modificato dal regolamento n. 165/2014”.

²⁴ I dati prodotti nella presente sezione sono elaborati Agcom su informazioni fornite negli studi ERGP, sui siti delle singole ANR e da Cullen international. Per ogni rilevazione è specificato altresì il numero complessivo di Stati considerati. Per completezza, in alcuni casi è riportato anche il Regno Unito, benché non appartenga più all'Unione europea.

²⁵ Ai sensi della direttiva postale l'invio pubblicitario può essere incluso nel SU solo se indirizzato, si veda il considerando 17 della terza direttiva postale n. 2008/6/CE “*La pubblicità diretta per corrispondenza, consistente unicamente in materiale pubblicitario o di marketing, contenente lo stesso messaggio ad eccezione del nome, dell'indirizzo e del numero di identificazione del destinatario, può essere considerata come invio di corrispondenza*”.

Tabella 6 – Perimetro del SU in Europa

	Invio singolo di posta indescritta	Posta raccomandata	Posta assicurata	Invio singolo di pacchi	Invio multiplo di posta indescritta	Invio multiplo di pacchi	Direct mail	Prodotti editoriali
AT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
BE	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
CZ	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
DE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
DK*	x	x	x	x	x	x	x	x
EE	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
ES	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
FI	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
FR	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
IR	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
IT	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
LT	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓
LV	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
LU	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
NL	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
NO	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
PL	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x
PT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RO	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓
SE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UK	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
Tot. ✓	20	20	20	20	10	6	8	10

Nota: ✓ Servizio incluso nel SU; x Servizio non incluso nel SU.

* La Danimarca ha abrogato gli obblighi di servizio universale a partire dal 2024

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati ERGP e Cullen International

85. Alcuni Paesi hanno scelto di avvalersi della possibilità, prevista dalla direttiva europea (art. 3, comma 5, della direttiva), di innalzare il limite massimo di peso dei pacchi di SU da 10 kg a 20 kg, talvolta solo per i pacchi con destinazione verso l'estero (tabella 7).

Tabella 7 – Pacchi del SU in Europa

	Fino a 10 kg		Tra 10 e 20 kg	
	Invio singolo	Invio multiplo	Nazionale	Internaz.
AT – Austria	✓	✓	x	x
BE – Belgium	✓	x	x	✓
CZ – Czech Republic	✓	x	x	x
DE – Deutschland	✓	✓	✓	✓
DK – Denmark	x	x	x	x
EE – Estonia	✓	x	✓	✓
ES – Spain	✓	✓	✓	✓
FI – Finland	✓	x	x	✓
FR – France	✓	x	✓	✓
IR – Ireland	✓	x	x	✓
IT – Italy	✓	x	✓	✓
LT – Lithuania	✓	x	x	✓
LV – Latvia	✓	x	x	✓
LU – Luxembourg	✓	x	x	✓
NL – Netherlands	✓	x	x	✓
NO – Norway	✓	x	✓	✓
PL – Poland	✓	x	x	✓
PT – Portugal	✓	✓	x	✓
RO – Romania	✓	x	x	✓
SE – Sweden	✓	✓	✓	✓
UK – United Kingdom	✓	x	✓	✓
Totale ✓	20	5	8	18

Nota: ✓ Servizio incluso nel SU; x Servizio non incluso nel SU.

* La Danimarca ha abrogato gli obblighi di SU a partire dal 2024.

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Cullen International

86. In Europa, gli invii singoli di corrispondenza, di norma (13 Paesi su 20), hanno tempi di recapito entro 1 giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale, con diversi *target* di qualità sui tempi effettivi (da 80% a 95% dei casi a seconda dal Paese). Cinque Paesi hanno, inoltre, due distinti servizi di recapito delle lettere, espresso (o premium, first-class, prioritario) e base (o economy, second-class, ordinario) (tabella 8).

Tabella 8 – Tempi di recapito degli invii singoli (posta prioritaria e ordinaria) di SU in Europa

	Tempo di consegna	Target Minimo	Tempo di consegna	Target minimo
AT – Austria	D+1	95%		
BE – Belgium	D+1	95%		
CZ – Czech Republic	D+1	92%		
DE – Deutschland			D+3**	95%
DK – Denmark***	-	-		
EE – Estonia	D+1	90%		
ES – Spain			D+3	93%
FI – Finland			D+4	50%
FR – France	D+1	85%		
IE – Ireland	D+1	94%		
IT – Italy*	D+1	80%	D+4	90%
LT – Lithuania*	D+1	85%	D+2	85%
LV – Latvia	D+1	90%		
LU – Luxembourg			D+2	85%
NL – Netherlands	D+1	95%		
NO – Norway			D+3	85%
PL – Poland*	D+1	82%	D+3	85%
PT – Portugal*	D+1	94,5%	D+3	96,3%
RO – Romania			D+2	85%
SE – Sweden			D+2	95%
UK – United Kingdom*	D+1	93%	D+3	98,5%
Totale	13		12	

* Italia, Lituania, Polonia, Portogallo e Regno Unito hanno nel SU, oltre alla posta prioritaria con consegna D+1, anche servizi di posta non prioritaria con consegna entro 2-4 giorni lavorativi (Lituania D+2, Polonia, Portogallo e Regno Unito D+3, Italia D+4).

** Il nuovo Postal Act adottato dal Parlamento tedesco a giugno 2024 ha fissato, a partire dal 2025, i seguenti obiettivi: 95% per D+3 e 99% per D+4. Fino al 2024, gli obiettivi erano: 80% per D+1 95% per D+2.

*** La Danimarca ha abrogato gli obblighi di SU a partire dal 2024.

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Cullen International

87. Nella maggior parte dei Paesi europei, la frequenza di recapito è di cinque giorni a settimana, salvo circostanze o condizioni geografiche eccezionali (art. 3, comma 3, della direttiva): in Francia, Germania e Regno Unito, il FSU recapita sei giorni a settimana; in Finlandia, il FSU recapita, da ottobre 2023, tre giorni a settimana; in Italia, Norvegia e Svezia vige un regime di consegna a giorni alterni per una parte della popolazione o per alcune prestazioni di SU (tabella 9).

Tabella 9 – Frequenza di consegna in Europa

	Giorni di consegna/settimana	Giorni alterni	Popolazione interessata (%)
AT – Austria	5		
BE – Belgium	5		
CZ – Czech Republic	5		
DE – Deutschland	6		
DK – Denmark*	5		
EE – Estonia	5		
ES – Spain	5		
FI – Finland	3		
FR – France	6		
IE – Ireland	5		
IT – Italy	5	Sì	Max 25%
LT – Lithuania	5		
LV – Latvia	5		
LU – Luxembourg	5		
NL – Netherlands	5		
NO – Norway	5	Sì	Non sono previsti limiti di popolazione
PL – Poland	5		
PT – Portugal	5		
RO – Romania	5		
SE – Sweden	5	Sì	Non sono previsti limiti di popolazione
UK – United Kingdom	6		

* La Danimarca ha abrogato gli obblighi di SU a partire dal 2024.

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Cullen International

88. La densità dei punti di contatto e di accesso tiene conto delle esigenze degli utenti, a livello europeo, in modi diversi (art. 2 comma 3 della direttiva). Ciascun Paese ha stabilito i criteri di ubicazione degli uffici postali, delle cassette di impostazione e dei punti di consegna sulla base, fra l'altro, dell'articolazione amministrativa territoriale (comuni, province, enti locali etc.), della distanza dei punti di accesso dalle abitazioni oppure dei relativi tempi di percorrenza. Tali requisiti possono variare a seconda del punto di accesso (ufficio postale, cassetta di impostazione, PUDO, *locker* etc.). Si registrano, pertanto, differenze nella copertura delle reti universali di raccolta (ad esempio, varia la distanza minima degli uffici postali e delle cassette di impostazione garantita agli utenti) e di recapito (ad esempio, in alcuni Paesi, come Finlandia, Norvegia e Svezia, sono previste delle deroghe al recapito al domicilio).

3.7.2. L'evoluzione del SU nel tempo

89. La fotografia attuale del SU (cfr. *supra* par. 3.1) è il risultato di un processo di adattamento al nuovo contesto economico e sociale, che, ad oggi, si è sostanziato in una serie di modifiche al perimetro, alla qualità dei servizi, alla frequenza di recapito e alla copertura della rete postale, allo scopo di adattare il SU alle nuove esigenze dell'utenza nel mondo digitale e consentire al FSU di preservare un adeguato livello di stabilità economica.

90. Negli ultimi dieci anni, diversi Paesi europei, infatti, hanno modificato gli obblighi di servizio universale con lo scopo di renderne più sostenibile, sotto il profilo economico, la fornitura, e di adattare il SU alle nuove esigenze degli utenti nel contesto di crescente digitalizzazione dei rapporti sociali.

91. Tali interventi sono stati concentrati, in misura prevalente, sul perimetro del SU, sulla qualità dei servizi, sulle infrastrutture di accesso e recapito, nonché su ulteriori aspetti quali l'impatto ambientale della produzione dei servizi postali, allo scopo di ridurre la produzione di CO2 oppure il traffico automobilistico (nei centri urbani e non) o ancora l'impiego di risorse naturali (carta, cartoni per imballaggi, etc.).

92. In particolare, le modifiche registrate negli ultimi anni hanno riguardato (tabella 10):

a) *i servizi inclusi nel perimetro del SU:*

- in Austria, Irlanda e Portogallo è stata ridotta la soglia massima, da 20 a 10 kg, dei pacchi rientranti nel SU;
- in Belgio e Regno Unito la posta massiva, cd. *bulk mail*, è stata esclusa dal perimetro del SU;

b) *la frequenza di recapito:*

- in Belgio la consegna 5 giorni a settimana è stata confermata solo per i prodotti di posta prioritaria mentre per gli altri prodotti la frequenza è stata ridotta; in Finlandia la frequenza è stata ridotta da 5 giorni a 3 giorni a settimana, inizialmente, nel 2019, per le sole aree urbane e, successivamente, nel 2023, per l'intero territorio nazionale; in Irlanda è stato rimosso l'obbligo di raccolta/recapito della posta nei giorni feriali successivi ad una festività nazionale; in Olanda la frequenza è stata portata da 6 a 5 giorni a settimana; in Italia, Norvegia e Svezia è stata autorizzata la consegna a giorni alterni.

c) *i tempi di recapito degli invii singoli di SU:*

- in Belgio la posta prioritaria *inbound* dal 2024 è recapitata in D+3 invece che in D+1; in Francia dal 2023 i tempi di recapito della posta ordinaria sono passati da D+2 a D+3 ed è stato rimosso il servizio di posta prioritario D+1 ordinario, sostituito da un'opzione di posta ibrida, c.d. *red e-letter*; in Svezia dal 2020 i tempi di recapito della posta ordinaria sono passati da D+1 a D+2.

d) *la rete di accettazione e/o recapito di SU:*

- in Rep. Ceca, Olanda e Norvegia sono state consentite riduzioni nella rete degli uffici postali o dell'orario di apertura;
- in Estonia e Norvegia la rete di SU è integrata da uffici postali mobili e/o infrastrutture di accesso automatiche;
- in Finlandia è stata autorizzata la consegna ad un punto di ritiro vicino al destinatario, quale un armadietto automatico o un esercizio commerciale *partner* del FSU, in luogo della consegna a domicilio; in Norvegia il FSU è stato autorizzato ad installare *letter box* per la consegna dei prodotti postali in luoghi diversi dalle abitazioni; in Svezia il FSU è stato autorizzato ad individuare un punto di consegna alternativo entro i 200 mt dal domicilio dell'utente.

Tabella 10 – Modifiche agli obblighi di servizio universale in Europa

Modifiche al perimetro del SU	Modifiche alla frequenza di raccolta e/o recapito	Modifiche ai punti di consegna	Modifiche ai punti di accesso	Altre modifiche (ad es. sostenibilità ambientale)
Austria Belgio Danimarca* Francia Irlanda Regno Unito	Belgio Danimarca Finlandia Francia Irlanda Olanda Norvegia Svezia	Danimarca* Finlandia Norvegia Svezia	Rep. Ceca Danimarca* Estonia Olanda Norvegia	Belgio Rep. Ceca Danimarca Francia

* La Danimarca, dal 1° gennaio 2024, ha rimosso gli obblighi di servizio universale.

Fonte: *Elaborazioni Agcom su dati Cullen International*

93. In Danimarca, a partire dal 2024, a compimento di un percorso di progressivo alleggerimento dei contenuti del SU, il legislatore ha rimosso gli obblighi di servizio universale. In particolare, la nuova normativa di rango legislativo primario relativa al settore postale entrata in vigore in Danimarca il 1° gennaio 2024 ha eliminato l'obbligo di fornitura del SU, riconoscendo però al Ministero dei trasporti il potere di assicurare la continuità di servizi postali cd. speciali (quali, ad esempio, servizi postali gratuiti per non vedenti e servizi postali per le comunità isolate) affidandone la fornitura ad un operatore selezionato attraverso una gara pubblica.

94. In Germania, il legislatore i) ha introdotto tempi di recapito meno serrati, da D+1 e D+2 agli attuali D+3 e D+4, ii) ha consentito l'utilizzo di punti di accettazione automatizzati in particolari circostanze ad integrazione dell'attuale rete di uffici postali e iii) ha escluso la posta di tipo "express" e "cash on" dal perimetro del SU (cfr. box 3).

95. Nel Regno Unito, sono previsti: una riduzione della frequenza di recapito da 6 a 5 o 3 giorni a settimana; il rilassamento degli obiettivi di qualità per la posta non prioritaria; l'esclusione dei servizi di *bulk mail* dal perimetro del SU.

96. Da ultimo, in Norvegia è stata avviata una consultazione su un rapporto in merito all'evoluzione del SU commissionato dal Ministro dei Trasporti e delle Comunicazioni ad una commissione di esperti appositamente nominata (termine della consultazione: 17 marzo 2025).

97. Il rapporto prospetta come soluzione più efficace per il contenimento dei costi del SU la possibilità di effettuare la consegna degli invii di corrispondenza non a domicilio ma presso l'ufficio postale più vicino al destinatario. Anche per tener conto delle esigenze delle categorie di utenti considerate fragili, verrebbe riconosciuta al destinatario la possibilità di richiedere la consegna a domicilio, ma in tal caso la consegna avverrebbe una volta a settimana.

98. Altre proposte sottoposte a consultazione pubblica riguardano:

- il mantenimento della consegna dei pacchi presso punti di ritiro con riduzione, però, della frequenza di consegna da 5 a 3 volte a settimana e con possibilità per chi risiede a una distanza superiore a 4 km dal più vicino punto di ritiro di chiedere la consegna a domicilio;
- il mantenimento dei vigenti obiettivi di qualità, che prevedono, per le lettere, la consegna dell'85% degli invii in D+3 e del 97% degli invii in D+5 e, per i pacchi, la consegna dell'85% degli invii in D+4 e del 97% degli invii in D+6;
- il conferimento ai postini di incarichi ulteriori rispetto alla distribuzione degli invii postali, in particolare a favore della popolazione più anziana.

Box 3 – Modifiche del SU in Germania

Il 1° gennaio 2025 è entrata in vigore in Germania la nuova normativa di rango legislativo primario relativa al settore postale. Le principali novità introdotte riguardano:

- la designazione *ex lege* di Deutsche Post come FSU;
- l'estromissione della posta prioritaria (D+1) dal perimetro del SU, in virtù di una modifica degli obiettivi di qualità per la corrispondenza che prevede la consegna del 95% degli invii entro 3 giorni (D+3) e del 99% degli invii entro 4 giorni (D+4);
- l'inclusione nel perimetro del servizio universale di servizi di accesso all'ingrosso, con conseguente esenzione IVA.

Restano confermate la frequenza sia della raccolta sia della consegna degli invii, pari a sei giorni a settimana su tutto il territorio nazionale. Anche con riguardo alla rete di uffici postali e di punti di accesso non sono state introdotte modifiche significative rispetto al passato, se non con riguardo al potere riconosciuto all'ANR di prevedere l'installazione di punti automatizzati in determinate aree geografiche, in considerazione della domanda locale e delle difficoltà di apertura di un ufficio postale.

Per quanto riguarda la designazione del FSU, è confermata l'attribuzione dell'incarico a Deutsche Post, ma per la prima volta la designazione è fatta in maniera espressa e con un atto formale di legge. Inoltre, si riconosce a Deutsche Post la facoltà di decidere unilateralmente di interrompere la fornitura del SU o di ridurne la portata o la qualità, previa comunicazione all'ANR con un anticipo di sei mesi. In tal caso, l'ANR può indire una gara pubblica per selezionare un nuovo FSU, affidando il relativo incarico a uno o più operatori postali o, in alternativa, imporre direttamente l'obbligo di fornitura del SU in capo ad altri operatori senza la previa indizione di una gara.

3.7.3. Le procedure di designazione del FSU e il finanziamento del SU

99. In quasi tutti i Paesi europei per la designazione del FSU si è fatto ricorso all'affidamento diretto in via amministrativa ovvero *ex lege*. Solo in cinque Paesi si

prevede la indizione di una gara pubblica, ove ci siano state preve manifestazioni di interesse da parte di operatori postali alternativi all'operatore storico o si ritenga che operatori alternativi siano in grado di sostenere il ruolo di FSU. Si rileva, in ogni caso, che, allo stato attuale, anche nei Paesi dove è previsto lo svolgimento di una gara pubblica, in concreto, all'esito della selezione, il FSU è stato individuato nell'operatore storico (tabella 11).

Tabella 11 – Procedure di designazione del FSU nei diversi Stati membri SEE

Gara pubblica	Affidamento diretto / <i>ex lege</i>	Altro
Lussemburgo, Romania, Rep. Ceca, Estonia, Lettonia	Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Italia, Regno Unito, Germania, Ungheria, Croazia, Bulgaria, Francia, Spagna, Malta, Belgio, Lituania, Grecia, Svezia, Slovenia, Italia	Cipro, Irlanda, Rep. Slovacca
5	23	3

Fonte: Elaborazione Agcom su dati delle ANR europee e Cullen (giugno 2024).

100. Per quanto riguarda la designazione, occorre distinguere l'Istituzione che è competente a svolgere la procedura (in 9 Paesi, il Governo; in 13 Paesi, l'ANR; in 2 Paese, il legislatore) (tabella 12), da quella, eventualmente diversa dalla prima, che effettua la designazione (tabella 13). Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la designazione è fino ad oggi operata *ex lege*.²⁶

²⁶ Ai fini dell'individuazione del FSU, la normativa di settore (art. 3, comma 11, del d.lgs. 261/99) prevede che "il fornitore del servizio universale è designato nel rispetto del principio di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità" e che "la designazione deve essere effettuata sulla base dell'analisi dei costi del servizio universale nonché dei seguenti criteri:

- a) garanzia della continuità della fornitura del servizio universale in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale;
- b) redditività degli investimenti;
- c) struttura organizzativa dell'impresa;
- d) stato economico dell'impresa nell'ultimo triennio;
- e) esperienza di settore;
- f) eventuali progressi rapporti con la pubblica amministrazione nel settore specifico, con esito positivo".

Tabella 12 – Istituzioni competenti alla realizzazione della procedura di designazione dei FSU nei diversi Stati membri EU

Governo	ANR	Legislatore	Altro
Belgio Bulgaria Cipro Grecia Portogallo Spagna Ungheria Norvegia	Austria Finlandia Croazia Irlanda Lussemburgo Malta Romania Slovacchia Slovenia Svezia Rep. Ceca Polonia Regno Unito	Germania Italia	Francia* Lituania**
9	13	2	2

* Il Senato e l'Assemblea nazionale approvano un disegno di legge presentato dal Governo.

** L'ANR predispose una proposta al Ministro dei Trasporti e delle Comunicazioni, che a sua volta prepara uno schema di decisione che sottopone al Governo.

Fonte: Elaborazione Agcom su dati delle ANR europee e Cullen (giugno 2024).

Tabella 13 – Istituzione competente alla designazione del FSU nei diversi Stati membri EU

Governo	Legislatore	ANR
Belgio Cipro Grecia Lituania Portogallo Norvegia	Bulgaria Croazia Francia Germania Spagna Ungheria Italia	Austria Finlandia Polonia Regno Unito Rep. Ceca Irlanda Lussemburgo Malta Romania Slovacchia Slovenia Svezia
6	7	12

Fonte: Agcom su dati delle ANR europee e Cullen (giugno 2024)

101. In Europa, la durata della designazione è in genere di almeno 5 anni e, in media, sulla base delle informazioni disponibili, pari a circa 8 anni, senza considerare i tre Paesi (Germania, Norvegia e Paesi Bassi) con affidamenti a tempo indeterminato e i tre Paesi (Cipro, Danimarca e Malta) per cui non è disponibile il dato. In Italia l'attuale affidamento ha la durata ex lege di 15 anni (tabella 14).

Tabella 14 – Durata dell’incarico di FSU in Europa

Paese	Durata (anni)	Note	Scadenza attuale incarico
BE	5		Fine 2028
BG	15	15 anni dal 2010	31/12/2025
CY	n.a.		31/12/2027
CZ	2	Fino a 5 anni	31/12/2024
DE		Indefinito	-
DK	n.a.	n.a.	
EE	5		
ES	15	Dal 2011 al 2025	31/12/2025
FI	10		
FR	15	La durata è suscettibile di modifica nelle prossime designazioni	31/12/2025
GR	6		31/12/2028
HR	15	Durata stabilita dalla legge nazionale sui servizi postali	31/12/2028
HU	10		31/12/2030
IE	6		01/08/2029
IT	15		01/05/2026
LT	7	Dal 1° gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2026	31/12/2026
LU	10		31/12/2029
LV	5		
MT	n.a.		n.a.
NL		Indefinito	
NO		Indefinito	
PL	10		
PT	7	Governo e FSU possono accordarsi per un rinnovo di ulteriori 7 anni	Feb. 2029
RO	5	La durata massima indicata dalla legge nazionale è di 10 anni. Finora, l’incarico di FSU è stato affidato per 5 anni	31/12/2024
SL	5		31/12/27
SI	5	Durata compresa tra 5 e 20 anni. Il regolatore (AKOS) finora ha previsto sempre la durata minima di 5 anni	31/05/2028
SE	2	L’affidamento attuale decorre dal 1/4/2023 fino al 31/3/2025	31/03/2025

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati delle ANR europee e Cullen (giugno 2024)

102. Per quanto riguarda il finanziamento del SU, nella maggior parte dei Paesi europei, l’onere del costo netto del SU viene rimborsato attraverso trasferimento pubblico.

103. Come evidenziato dall’ERGP²⁷ (figura 36), in disparte dal dato normativo, ciò che accade è che 13 Paesi²⁸ finanziano il costo netto del SU attraverso trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato, 5 Paesi²⁹ non hanno effettuato finanziamenti in quanto il SU non ha finora prodotto perdite, 5 Paesi³⁰ rimborsano il costo netto attraverso un fondo di compensazione e 7 Paesi hanno indicato un altro tipo di risposta, vale a dire³¹:

²⁷ ERGP Report on exploring the sustainability of the USO, Settembre 2023.

²⁸ Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Italia e Romania.

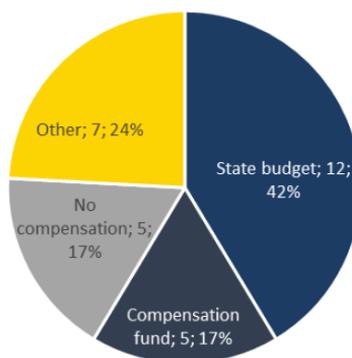
²⁹ Belgio, Finlandia, Germania, Olanda e Svezia.

³⁰ Cipro, Macedonia del Nord, Portogallo, Spagna e Turchia.

³¹ ERGP report on exploring the sustainability of the USO, pag. 51, nostra traduzione.

- “in Slovenia, la ANR finora non ha calcolato il costo netto sostenuto;
- in Austria, esiste in teoria un fondo di compensazione ma l’USP sarebbe l’unico a contribuire e il 2% del costo totale sarebbe ragionevole;
- in Slovacchia, gli operatori postali che forniscono servizi intercambiabili sono obbligati a contribuire al fondo di compensazione che può essere integrato dal bilancio statale. In questo momento, la maggior parte della somma (oltre il 95%) è finanziata dal bilancio statale;
- in Serbia, esistono ancora servizi riservati per assicurare il servizio universale;
- in Irlanda, se il costo netto rappresenta un onere iniquo, la compensazione avviene dai fornitori di servizi postali che forniscono servizi universali;
- in Lussemburgo, l’USP designato per la fornitura del SU può essere compensato da un fondo di compensazione, anche se ciò non è accaduto finora;
- Malta: n/a.”.

Figura 29 – Metodologia di compensazione del SU



Fonte: ERGP Report on exploring the sustainability of the USO, fig. 28 (Settembre 2023)

104. Tra i casi di trasferimento diretto da parte dello Stato al FSU, a ristoro del costo netto sostenuto per l’erogazione del SU, si segnalano³² quelli più recenti di Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Italia e Norvegia:

- in Repubblica Ceca, la Commissione europea ha approvato, nell’ambito della disciplina sugli aiuti di Stato, un importo complessivo di 299,15 milioni di euro a carico dello Stato, a ristoro del costo netto dell’USO negli anni 2018-2022;
- in Danimarca, la Commissione europea ha approvato, nell’ambito della disciplina degli aiuti di Stato, il finanziamento, con trasferimenti pubblici, di 30,18 milioni di euro per la fornitura del servizio universale per l’anno 2020;
- in Francia, *La Poste* ha ricevuto una compensazione finanziaria dallo Stato pari a 500 milioni di euro nel 2023 (la Francia non è considerata nel *report ERGP 2023 on exploring the sustainability of the USO*);
- in Norvegia, il trasferimento a compensazione del costo netto del SU è assegnato ogni anno come parte del bilancio nazionale e la stima per il 2024 è pari a circa 147 milioni di euro;

³² Fonte: Cullen International “*USO funding: payment of compensation*”, giugno 2024.

- in Italia, come visto, (cfr. *supra* cap. 3.4), sono a carico del bilancio dello Stato fino a 262,4 milioni di euro e, ove il costo netto accertato dall’Autorità risulti superiore alla somma stanziata dallo Stato, è prevista l’attivazione di un fondo di compensazione alimentato dagli operatori a copertura fino a ulteriori 89 milioni di euro.

105. A proposito di sistemi di finanziamento del SU, si segnala che in Spagna una recente modifica della normativa di settore, entrata in vigore a dicembre 2024, ha previsto che alcuni servizi postali rientranti nell’ambito del SU sono considerati come servizi di interesse economico generale.

106. In generale, l’evoluzione del SU e delle relative modalità di regolazione sono oggetto di numerose riflessioni non solo a livello delle autorità nazionali di regolamentazione del settore postale ma anche degli organismi sovranazionali, *in primis* l’ERGP e la Commissione europea.

107. In particolare, la Commissione europea ha pubblicato, di recente, il rapporto “*Prospective study on the future of the postal sector*” (novembre 2024), per la cui elaborazione anche l’Autorità è stata chiamata a contribuire, in cui sono individuate alcune sfide, nel prossimo futuro, del settore dei servizi postali e identificati potenziali fallimenti di mercato e relative opzioni regolamentari idonee alla rimozione di tali eventuali ostacoli alla concorrenza e alla piena soddisfazione delle aspirazioni degli utenti (cfr. tabella 15).

Tabella 15 – Commissione europea 2024: principali sfide del settore dei servizi postali e potenziali questioni regolamentari

Drivers/ causes	Issue/ challenge/ market failure	Consequences/ affected stakeholders
Reduction in demand for letters, continued existence of the current USO obligations in the PSD, leading to increased unit costs for letters	Issue 1: Increased net costs of the universal service obligation caused by lower efficiency and profitability of the universal service	Increased unit costs, posing a risk for the financial sustainability of USPs. Greater net cost of USO (per letter) to compensate for governments. Increased prices, reduced affordability for users
Cost pressures and changing user preferences that differ between Member States	Issue 2: Lower effectiveness (ability to perform its function and deliver on its objectives) of the universal service due to Member States's varied reductions in scope and features	This is likely to render the Postal Services Directive less relevant and create a patch work of approaches with significant differences between countries. User needs may not be met
Changing universal service scope and features in the Member States and growing e-commerce, together with an increase in the number of vulnerable users across	Issue 3: Inadequate user rights (including access of vulnerable users to postal services)	Unmet user needs for both letters (e.g. digitally excluded populations) and parcels (e.g. users with mobility problems, inadequate complaints procedures). Societal

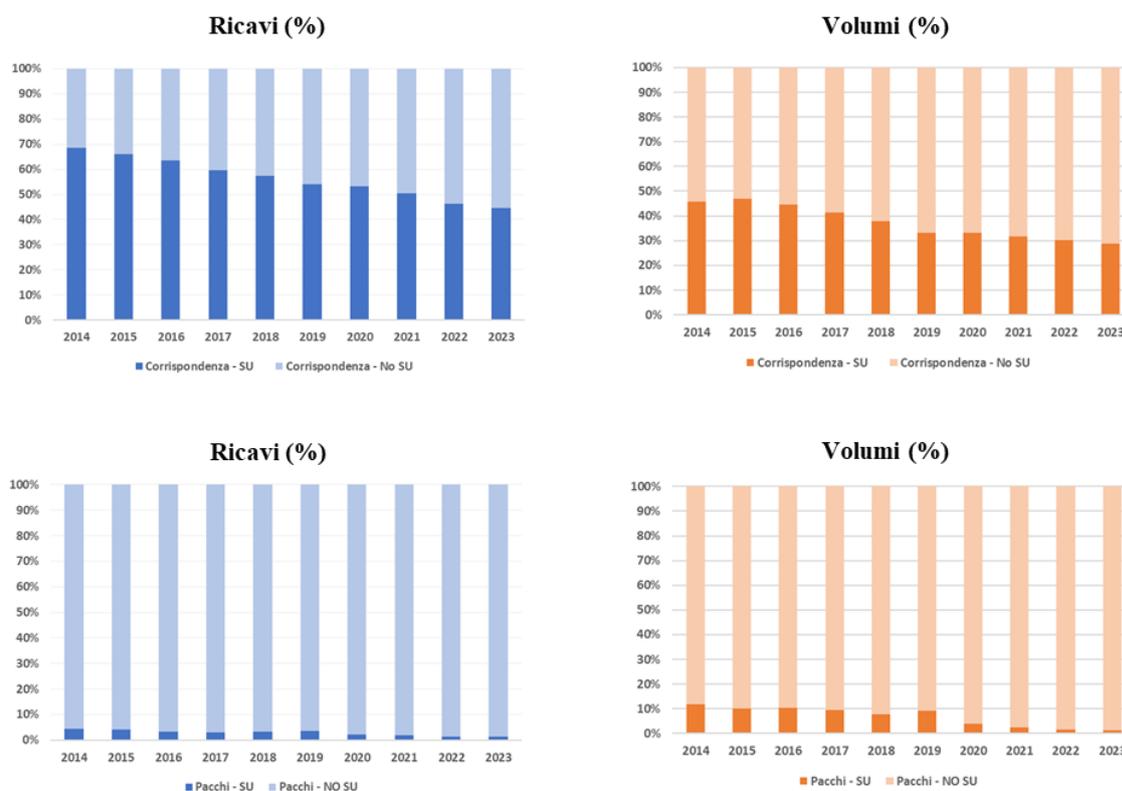
different dimensions of vulnerability		problems and the need for governments to find other ways of assisting vulnerable users
Increased market concentration and barriers to entry	Issue 4: Decrease in quality and innovation, as well as increase in prices, for both letters and parcels	Less quality and innovation, higher prices for users. Decreasing investment and reduced interest in innovation
Expansion of e-commerce platforms into delivery services	Issue 5: Distortion of the level playing field in the wider postal sector	Companies engaged in similar activities being subject to different requirements results in distortion of competition, leading to less efficiency and worse market outcomes
Market developments and the changing role of USPs	Issue 6: Deteriorating employment models and conditions	Workers suffer from reduced quality of employment, including precarious employment relationships. Increased worker turnover, reduced societal well-being
Growing parcel volumes and reduced capacity to invest	Issue 7: Increased net environmental emissions	Pressure on the postal sector to reduce emissions, negative environmental externalities (market failure), user reluctance to use postal services

Fonte: Commissione europea, novembre 2024, rapporto *Prospective study on the future of the postal sector*, pag. 206-207, “Table 5-1: Drivers and consequences of the cross-cutting/most salient issues”

4. Il servizio postale universale: scenari evolutivi

108. Nello scenario generale dei servizi postali descritto al cap. 2, il peso del SU sul totale dei servizi postali negli ultimi dieci anni risulta in riduzione in termini sia di ricavi che di volumi: nel 2023, la corrispondenza SU rappresenta meno di 1/3 dei volumi (29%) e il 44% dei ricavi totali (nel 2014 era al 46% dei volumi); i pacchi di SU risultano circa l'1%, sia in volume che in ricavi, del totale dei pacchi inviati in Italia (nel 2014 era il 12% in volume e il 4% in ricavi) (figura 37).

Figura 30 - I servizi postali in Italia: peso corrispondenza e pacchi universali e non (2014-2023)



Fonte: Agcom (Relazioni annuali)

109. In particolare, la riduzione dei volumi di corrispondenza di SU testimonia come i bisogni di comunicazione scritta, tradizionalmente soddisfatti per il tramite di lettere, siano appagati anche con nuove forme di comunicazione, si pensi alla messaggistica *online* (*whatsapp* etc.), alle *e-mail*, ai *social media*, e a servizi postali non universali, ossia i prodotti a valore aggiunto (ad es. con tracciatura) sviluppati nel mercato, da PI e dagli altri operatori, nell'ambito degli invii multipli (*bulk mail*).

110. In parallelo, il bisogno di inviare e ricevere beni, che sotto la spinta del commercio elettronico risulta sempre più pervasivo tra gli individui e le imprese, trova soddisfazione, oltre che con il SU, con servizi di consegna dei pacchi forniti dal libero mercato.

111. La domanda dei SU è dunque in evoluzione sotto la spinta dei processi di digitalizzazione in atto e della diffusione del commercio elettronico.

112. In tale quadro, potrebbe essere appropriata una modifica del SU al fine di rispecchiare i progressi in corso nelle condizioni tecnologiche e di mercato, tenuto altresì conto che:

- ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2008/6/CE, “ciascuno Stato membro fa sì che la fornitura del servizio universale” ... *evolva... “in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti”*;
- ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 261/1999, l'incarico di FSU a Poste Italiane S.p.A. scade il 30 aprile 2026.

113. A tale fine occorre valutare l'effettiva sostituibilità della domanda, per misurare fino a che punto i consumatori sono disposti a sostituire i SU con altri servizi o prodotti, postali e non postali, e dell'offerta, ossia le concrete possibilità che gli operatori postali modifichino, nell'immediato o a breve termine, la gamma di servizi offerti.

114. Tale valutazione ha ad oggetto quei servizi potenzialmente idonei a soddisfare i costanti bisogni di comunicazione scritta e di trasporto di beni dei consumatori, in funzione dei loro prezzi, delle loro caratteristiche obiettive, nonché delle condizioni di concorrenza e/o della struttura del mercato dei servizi postali.

115. In termini generali, nell'analisi dei prezzi va tenuto conto del fatto che il valore di un francobollo (o altro titolo) per l'invio di una lettera è relativamente contenuto rispetto al reddito medio, anche considerato che in media ciascun individuo invia poche unità di lettere all'anno. Oppure, nel caso dei pacchi, il prezzo unitario va valutato anche in funzione dei benefici cui il servizio consente di accedere, ossia il risparmio economico nell'acquisto del bene oggetto della consegna. In tale contesto, comunque, la variabile contribuisce a determinare le scelte di consumo di servizi postali: nel 2018, in caso di aumento dei prezzi, solo il 14% non avrebbe modificato i propri comportamenti nell'uso delle lettere, mentre la maggioranza avrebbe considerato l'uso di mezzi alternativi quali l'*e-mail*, le piattaforme di messaggistica e il telefono.

116. Le caratteristiche di ciascun prodotto e le dinamiche concorrenziali variano a seconda dei singoli servizi universali: lettere, posta massiva, raccomandate e assicurate, pacchi etc. (come rappresentato nei capitoli precedenti).

117. Tali aspetti (bisogni, prezzi, caratteristiche dei servizi, condizioni di mercato) sono di seguito considerati – nell'ottica di acquisire ulteriori elementi di valutazione – con specifico riferimento ad alcuni elementi del SU la cui fornitura risulta allo stato attuale interessata da maggiori trasformazioni: posta massiva (cfr. *infra* cap. 4.1.1), pacchi (cfr. *infra* cap. 4.1.2), posta prioritaria e ordinaria (cfr. *infra* cap. 4.1.3), tempi di raccolta e consegna, le reti di accettazione e recapito, il regime IVA, la distribuzione di giornali (cfr. *infra* cap. 4.1.4).

118. L'analisi di sostituibilità muove, come visto, dai concreti bisogni dei consumatori, che vanno valutati sulla base di dati qualitativi e quantitativi circa le loro abitudini di consumo da aggiornare in modo costante con specifiche *consumer survey* (cfr. *infra* cap. 4.2).

4.1. L'evoluzione della fornitura del SU

119. In Italia, i servizi inclusi nel SU sono la posta ordinaria, la posta prioritaria, la posta massiva, la posta raccomandata, la posta assicurata, gli invii editoriali e il pacco ordinario, i servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada, e per ciascun servizio sono garantiti la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione fino al destinatario, secondo le disposizioni dettate dall'apparato normativo e regolamentare (cfr. *supra* cap. 3.2).

120. Al fine di rispecchiare il progresso tecnologico, lo sviluppo del mercato e l'evoluzione della domanda degli utenti, come registrati negli ultimi anni e attesi nel prossimo futuro (cfr. *supra* cap. 2), nonché in linea con alcune tendenze registrate a livello europeo (cfr. *supra* cap. 3.7), potrebbe risultare opportuno procedere all'aggiornamento di alcuni profili che caratterizzano il SU in Italia.

121. In tal senso, di seguito, si prospettano alcuni scenari evolutivi del SU che potrebbero essere valutati dal legislatore³³.

4.1.1. La posta massiva (invii multipli o bulk)

122. Gli invii di posta massiva sono gli “*invii non raccomandati o assicurati diversi dalla pubblicità diretta per corrispondenza consegnati in grandi quantità ai fornitori di servizi postali presso i punti di accesso individuati dai fornitori stessi*” (d.lgs. 261/1999, art. 1, comma 2, lett. *u-ter*).

123. La posta massiva consiste negli invii multipli (*one-to-many* o *bulk mail*) che *utilities*, banche, assicurazioni, pubbliche amministrazioni, ecc. (c.d. grandi speditori) generano per spedire fatture, bollette, estratti conto, certificati, ecc. ai clienti e ai cittadini, e la cui consegna non richiede la firma del destinatario (c.d. posta indescritta).

³³ Nella segnalazione dell'Autorità al Governo sulla legge per la concorrenza del 2021, resa ai sensi dell'articolo 47 della Legge 23 luglio 2009, n. 99, recante la disciplina del procedimento d'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, erano già contenute alcune proposte di riforma del servizio universale che risultano in linea con gli orientamenti europei emersi nel corso degli ultimi anni in tale ambito. In particolare, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di espungere dal perimetro i servizi di posta prioritaria, la posta di tipo bulk e i pacchi di peso superiore ai 10 kg.

124. La posta massiva è quindi utilizzata da soggetti che necessitano di spedire grandi quantitativi di corrispondenza consegnata dal mittente direttamente presso un punto di raccolta indicato dal fornitore del servizio. I costi di produzione degli invii multipli sono, pertanto, inferiori a quelli degli invii singoli in quanto questi ultimi, *ceteris paribus*, nella fase della raccolta, richiedono punti di ritiro fisici, quali le cassette di impostazione o gli uffici postali, nelle vicinanze del domicilio del mittente.

125. Il FSU, allo stato attuale, offre, nell'ambito del SU, il prodotto "Posta Massiva" che consente di postalizzare un quantitativo minimo di 4 scatole di invii *standard* di identico peso e formato (piccolo o medio) omogeneamente indirizzati a una destinazione tariffaria di uno o più dei 20 bacini in cui è suddiviso il territorio nazionale. Le specifiche degli invii sono indicate nelle Condizioni Tecniche di Accettazione. Tramite il processo di omologazione, ossia di verifica e certificazione preventiva del rispetto degli standard di prodotto, l'impresa mittente può accedere a ulteriori agevolazioni tariffarie rispetto alla soluzione posta massiva non omologata.

126. I servizi di invio massivo sono offerti altresì nel libero mercato, sia da Poste Italiane che da altri fornitori di servizi postali. Poste Italiane propone ad esempio il servizio Posta Time, che rispetto alla posta massiva presenta alcuni servizi a valore aggiunto, quali ad esempio la certificazione della data o della data e ora. Gli operatori alternativi, come nel caso degli invii singoli, forniscono il servizio con rete propria e avvalendosi di servizi intermedi offerti dal FSU.

127. La posta massiva è inoltre caratterizzata da specifiche modalità di concorrenza. Difatti, in questo mercato, i fornitori di servizi postali competono tra loro non solo attraverso la contrattazione diretta basata su proposte commerciali formulate alla clientela (affidamenti diretti), ma anche nell'ambito di procedure selettive ad evidenza pubblica e richieste di offerta (RdO) predisposte dalla pubblica amministrazione e da grandi imprese. Si tratta in tal caso di forme di concorrenza per il mercato, in cui le caratteristiche del prodotto sono definite dalla stazione appaltante.

128. Nel complesso, nel 2023 sono stati inviati circa 1,1 miliardi di lettere con prodotti massivi, a fronte di circa 1,5 miliardi nel 2019 (-27%) (cfr. tabella 16).

Tabella 16 – invii multipli di corrispondenza (2019-2023, migliaia)

	2019	2020	2021	2022	2023
SU	280.030	223.981	200.167	165.849	139.758
- di cui da clienti business	268.514	216.991	192.371	162.818	134.237
- di cui da altri operatori	11.516	6.990	7.796	3.031	5.521
NON SU	1.229.892	1.090.216	1.074.470	990.734	961.017
- con tempi di consegna estesi	348.685	319.947	363.143	400.540	387.053
- con recapito a data ed ora certa	881.207	770.269	711.327	590.194	573.964
SU + NON SU	1.509.923	1.314.197	1.274.638	1.156.583	1.100.774

Fonte: Agcom su dati Relazione annuale

129. I prodotti *bulk* di SU rappresentano circa il 13% del totale degli invii massivi (19% nel 2019), mentre quelli a valore aggiunto (e quindi non rientranti nel SU) risultano preponderanti e in aumento (87% nel 2023 contro 81% nel 2019) (cfr. tabella 17).

Tabella 17 – invii multipli di corrispondenza, ripartizione % tra SU e NSU (2019-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
SU	19%	17%	16%	14%	13%
NON SU	81%	83%	84%	86%	87%
SU + NON SU	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Agcom su dati Relazione annuale

130. I grandi speditori (imprese e amministrazioni), dunque, utilizzano gli invii multipli in misura sempre minore. Le comunicazioni commerciali ai clienti e le comunicazioni informative ai cittadini sono effettuate in misura crescente, come nel caso degli invii singoli di corrispondenza, attraverso le comunicazioni digitali e il mercato liberalizzato dei servizi postali.

131. I grandi speditori, infatti, sono incentivati a utilizzare i servizi digitali (es. *e-mail*, *instant messages*, PEC) in quanto hanno costi inferiori a quelli dell’invio cartaceo e consentono di raggiungere il cliente più tempestivamente e ripetutamente; tali servizi digitali, inoltre, risultano più sostenibili dal punto di vista ambientale. Allo stesso modo, molti clienti preferiscono ricevere le comunicazioni in formato digitale, per ragioni di ordine personale (maggiore semplicità di archiviazione, lettura etc.) e sociale (minore impatto ambientale etc.).

132. Permane in ogni caso l’utilizzo degli invii cartacei da parte delle imprese e della pubblica amministrazione, specialmente nelle forme che prevedono la tracciatura delle varie fasi della spedizione, inclusa l’avvenuta consegna al destinatario. In tale ambito, quindi, i prodotti a libero mercato, a valore aggiunto, risultano i più richiesti, mentre il prodotto di SU fornito dal FSU rappresenta una quota marginale nelle scelte dei grandi speditori.

133. Il libero mercato dei servizi postali, unitamente alle comunicazioni digitali, appare dunque soddisfare un’ampia porzione della domanda di invii massivi.

134. In tal senso, si rileva come l’opportunità di espungere gli invii multipli dal perimetro del servizio universale al fine di promuovere una maggiore concorrenza nel settore postale è stata sostenuta anche dall’AGCM in diverse occasioni, da ultimo nella segnalazione “*ASI893 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023*” del 22 giugno 2023.

135. D’altra parte, i bisogni di invii *bulk* delle imprese sono in gran parte soddisfatti dai prodotti commercializzati da Poste Italiane: direttamente, con i prodotti *Posta massiva* rientranti nel SU e con il servizio *Posta Time* offerto a libero mercato; indirettamente, nella misura in cui gli operatori alternativi utilizzano i servizi all’ingrosso oppure i servizi

di postalizzazione di Poste Italiane. Gli operatori alternativi, peraltro, ricorrono ai servizi di Poste Italiane in particolare nelle aree con minore densità abitativa e nelle aree rurali, come accertato dalla vigente regolamentazione in materia di aree del territorio nazionale non contendibili (c.d. aree EU2)³⁴.

L'eliminazione degli invii massivi dal perimetro del SU, pertanto, benché si registri la diffusione di comunicazioni *online* e soluzioni per gli invii cartacei proposte dal mercato, comporterebbe comunque un rischio concreto, almeno nel breve-medio periodo, di limitazione dell'accesso di tali servizi per alcune fasce di popolazione, in particolare quelli residenti nelle aree con minore densità abitativa e nelle aree rurali, con conseguenti implicazioni sulla coesione sociale ed economica del Paese. In particolare – considerato che il prezzo regolamentato della Posta massiva rappresenta, di fatto, il prezzo massimo per tutti i servizi di posta indescritta bulk del mercato – potrebbe verificarsi un rilevante aumento dei prezzi degli invii di posta indescritta destinati alle aree territorialmente svantaggiate, rendendo più onerosa la ricezione della corrispondenza per gli utenti di tali aree.

4.1.2. Gli invii di pacchi

136. I pacchi postali sono invii postali che contengono merci con o senza valore commerciale (d.lgs. 261/1999, art. 1, comma 2, lett. *f*). Rientrano tra i servizi postali i pacchi fino a 31,5 kg (Regolamento sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi)³⁵, mentre sono oggetto delle prestazioni rientranti nel SU gli invii di pacchi con peso fino a 20 kg.

137. Al riguardo, si rileva che la direttiva postale include nel SU la “raccolta, trasporto e smistamento pacchi fino a 10 Kg” e conferisce agli Stati membri il potere di innalzare tale limite fino a 20 kg, come in effetti disposto dal legislatore italiano con il decreto legislativo n. 261 del 1999. Un eventuale abbassamento della fascia di peso risulterebbe, pertanto, compatibile con la disciplina europea.

138. Il servizio di recapito dei pacchi ha registrato, negli ultimi anni, tassi di crescita significativi, in termini sia di volumi che di ricavi. Sotto la spinta esercitata dall'esplosione del commercio elettronico, gli individui e le imprese chiedono in misura sempre crescente il recapito di pacchi, al proprio domicilio o sede legale/operativa, contenenti merci acquistate *online*. Il ricorso ai servizi di consegna pacchi coinvolge sia gli individui che le imprese in forme diverse (*business-to-consumer*, *business-to-business*, *consumer-to-business* e *consumer-to-consumer*). L'accesso e la disponibilità di tali servizi assumono dunque sempre più rilievo e impatto sull'intero tessuto sociale ed economico del Paese.

³⁴ Cfr. da ultimo la delibera n. 27/22/CONS.

³⁵ Regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

139. I bisogni di movimentazione dei pacchi sono soddisfatti allo stato attuale da numerose imprese e il mercato registra un certo grado di concorrenza, con un indice di concentrazione (misurato dall'indice HHI) relativamente contenuto e stabile nel tempo (cfr. *supra* cap. 2.1).

140. Tali bisogni attengono, come visto, alla consegna di pacchi contenenti merci dal peso sia ridotto e contenuto sia più consistente e rilevante. I primi, fino a 5-10 kg, rappresentano la quota preponderante dei pacchi immessi nella rete postale e sono connessi al B2C, al C2B e al C2C, mentre i secondi, oltre 10 kg, connessi prevalentemente al B2B, registrano volumi più contenuti nella rete postale, anche in virtù del fatto che le loro movimentazioni risultano talvolta contigue ai servizi logistici e di trasporto merci.

141. Il FSU, allo stato attuale, offre, nell'ambito del SU, il prodotto *Poste delivery standard*, articolato su 4 scaglioni di peso (fino a 3kg, da 3 a 5 kg, da 5 a 10 kg e da 10 a 20kg), con consegna entro 4 giorni (sabato e festivi esclusi), tracciabilità della spedizione e firma alla consegna. Tale prodotto ha movimentato circa 14 milioni di pacchi nel 2023, che rappresentano circa l'1% dei pacchi recapitati nel medesimo anno in Italia (cfr. tabella 18).

Tabella 18 – invii di pacchi, ripartiti tra SU e non SU (2019-2023, milioni)

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 2023/2019
Pacchi SU	62,3	34,5	22,4	14,6	13,9	-78%
Pacchi non SU	615,4	834,3	949,1	991,0	1.076,1	75%
Totale	677,7	868,9	971,4	1.005,6	1.090,0	61%

Fonte: Agcom su dati Relazione annuale

142. La domanda di spedizione pacchi allo stato attuale è soddisfatta dal libero mercato, in cui operano diversi operatori di recapito, in concorrenza tra loro, dotati di reti proprietarie che coprono l'intero territorio nazionale. Conseguentemente, anche in mancanza di SU per tale categoria di servizi, in particolare per le fasce di peso più rilevanti (sopra 10 kg), non ci sarebbero significativi rischi in termini di esclusione sociale e/o economica per chi risiede in zone rurali e con bassa densità abitativa (tabella 19).

Tabella 19 – Ripartizione invii di pacchi, per fasce peso, SU e non SU (2019-2023, milioni)

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 2023/2019
Pacchi Servizio Universale	62,3	34,5	22,4	14,6	13,9	-78%
fino a 10 kg.	61,7	34,2	21,6	14,3	13,6	-78%
oltre 10 kg.	0,7	0,3	0,8	0,3	0,3	-54%
Pacchi non Servizio Universale	615,4	834,3	949,1	991,0	1.076,1	75%
fino a 10 kg.	554,9	786,2	882,8	931,1	1.012,9	83%
oltre 10 kg.	60,5	48,2	66,3	59,9	63,2	4%
Totale	677,7	868,9	971,4	1.005,6	1.090,0	49%

143. In particolare, si osserva che i pacchi con fascia di peso compreso tra 10 e 31,5 kg rappresentano circa il 6% del totale dei pacchi movimentati in Italia nel 2023 (cfr. tabella 20).

Tabella 20 – Ripartizione invii di pacchi, per fasce peso (2019-2023, %)

	2019	2020	2021	2022	2023
Pacchi fino a 10 kg.	91%	94%	93%	94%	94%
Pacchi oltre 10 kg.	9%	6%	7%	6%	6%

144. I volumi di pacchi appartenenti alla fascia di peso compresa tra 10 e 20 kg sono diminuiti ad un tasso medio del 20% negli ultimi 5 anni (CAGR) mentre i volumi delle dei pacchi di peso compreso tra 0 e 5kg e tra 5 e 10 kg sono, rispettivamente, aumentati del 14% e diminuiti del 9%. Per questo motivo, la fascia di peso 10-20 kg attualmente rappresenta l'8% dei volumi totali (dato al 2023) mentre nel 2019 valeva il 22%³⁶.

145. Conseguentemente, alla luce del progresso tecnologico, dello sviluppo del mercato e dell'evoluzione della domanda degli individui e delle imprese, i servizi di consegna pacchi con peso compreso tra 10 e 20 kg potrebbero essere esclusi dal perimetro del SU.

4.1.3. La posta prioritaria e la posta ordinaria

146. L'invio di corrispondenza consiste ne *“la comunicazione in forma scritta, anche generata mediante l'ausilio di mezzi telematici, su supporto materiale di qualunque natura che viene trasportato e consegnato all'indirizzo indicato dal mittente sull'oggetto stesso o sul suo involucro, con esclusione di libri, cataloghi, quotidiani, periodici e similari”* (d.lgs. 261/1999, art. 1, comma 2, lett. g).

147. Tali invii di corrispondenza sono garantiti nel SU nelle forme “ordinaria”, ossia servizio base di corrispondenza non massiva con consegna entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale³⁷, e “prioritaria”, servizio espresso di corrispondenza non massiva con consegna entro 1 giorno lavorativo³⁸.

³⁶ Elaborazioni Agcom su dati operatori, i dati si riferiscono ai volumi di pacchi nazionali.

³⁷ Cfr. d.lgs. 261/1999, art. 1, comma 2, lett. f-ter): *“invio di corrispondenza ordinaria: servizio base di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono fissati obiettivi medi per il recapito da effettuare entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale”*.

³⁸ Cfr. d.lgs. 261/1999, art. 1, comma 2, lett. f-bis): *“invio di posta prioritaria: servizio espresso di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono*

148. Gli invii di corrispondenza non massiva (o invii singoli, “*one-to-one*”) sono utilizzati per comunicare e per scambiare informazioni, attraverso lettere, stampati, buste, etc., dagli individui (con invii ad altri individui oppure a imprese e P.A.), dalle imprese (con invii ai clienti, ai fornitori e ad altre imprese e alla P.A.) e dalla pubblica amministrazione (con invii ai cittadini, alle imprese e ad altre amministrazioni).

149. Gli invii di corrispondenza ordinaria e di posta prioritaria non prevedono la firma alla consegna (c.d. posta indescritta), ossia specifiche garanzie contro i rischi di smarrimento, furto o danneggiamento e prove al mittente, a sua richiesta, della consegna al destinatario³⁹.

150. Le lettere possono avere diversi pesi, dimensioni e forme di gestione. Il peso massimo consentito è 2kg, e gli invii sono storicamente concentrati nella fascia di peso fino a 20 grammi. Le dimensioni sono quelle individuate a livello internazionale, con una netta prevalenza dei formati *standard* (piccolo/medio) rispetto ad altri formati (*extra/non standard*). Nelle forme di gestione, oltre ai tempi di consegna, assume particolare rilievo la disponibilità di punti di raccolta fisici, quali le cassette di impostazione o gli uffici postali, nelle vicinanze del domicilio del mittente.

151. Gli invii di corrispondenza non massiva attualmente offerti dal FSU si articolano nelle tipologie di servizi “*standard/economy*”, che corrisponde al servizio di posta ordinaria con tempi di recapito D+4, e “*espressa/premium*”, che corrisponde al servizio di posta prioritaria con tempi di recapito D+1. Alla prima categoria appartengono i servizi denominati “*Posta 4 retail*” e “*Posta 4 business*”, rivolti, rispettivamente, ai clienti individuali (anche c.d. residenziali) e ai clienti affari. Alla seconda categoria appartengono i servizi denominati “*Posta 1 retail*” e “*Posta 1 Pro*” rivolti, rispettivamente, ai clienti residenziali e ai clienti affari. Il FSU offre altresì i servizi “*Posta 1 online*” e “*Posta 4 online*”, che consentono al mittente di trasmettere il testo della comunicazione *online*, attraverso la sua digitazione oppure con l’*upload* di un *file* sul sito *web* o con l’App dell’impresa, che il FSU recapiterà entro, rispettivamente, 1 o 4 giorni lavorativi. Il servizio è attivo 24 ore su 24 e Poste Italiane provvede a stampa, imbustamento e invio al destinatario.

152. I livelli di qualità prevedono la consegna, per la posta prioritaria, entro 1 giorno lavorativo successivo all’accettazione per l’80% degli invii e 4 giorni lavorativi successivi a quello di accettazione per il 98% degli invii⁴⁰, mentre, per la posta ordinaria, la consegna e i relativi requisiti di qualità sono fissati in 4 giorni lavorativi successivi a quello di accettazione nel 90% dei casi e in 6 giorni lavorativi successivi a quello di accettazione nel 98% dei casi. Oltre che nei tempi di recapito e nei relativi livelli di

fissati obiettivi medi per il recapito da effettuare entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltrare nella rete pubblica postale”.

³⁹ Specifiche garanzie contro i rischi di smarrimento, furto o danneggiamento e prove al mittente, a sua richiesta, della consegna al destinatario sono previsti per gli invii raccomandati e assicurati (posta descritta o registrata).

⁴⁰ A ciò va aggiunto che con l’introduzione del recapito a giorni alterni in alcuni Comuni del territorio nazionale, tale tempistica può variare da 1 a 3 giorni.

qualità, i due servizi si differenziano anche nell'articolazione delle fasce di peso: il primo scaglione della posta prioritaria comprende gli invii di peso fino a 100 gr. (i successivi sono fino a 500 gr. e fino a 2000 gr.), mentre il primo scaglione della posta ordinaria ha come soglia massima 20 gr. e la soglia di 100 gr corrisponde al terzo scaglione di peso (i successivi scaglioni sono fino a 250 gr., 350 gr., 1000gr. e 2000 gr.). Infine, il servizio prioritario consente al mittente anche di conoscere (attraverso un codice bidimensionale applicato sulla busta) se la corrispondenza è stata consegnata, mentre la posta ordinaria non prevede alcuna forma di tracciatura.

153. I servizi di invii singoli di corrispondenza sono offerti da Poste Italiane anche al di fuori del SU, con alcuni servizi a valore aggiunto, nonché da altri operatori postali. Si tratta, in quest'ultimo caso, di pochi operatori (che operano anche mediante *partnership*) che erogano tali servizi con reti proprie oppure avvalendosi di servizi di postalizzazione di Poste Italiane.

154. Nel complesso, nel 2023 sono state inviate circa 78 milioni di lettere, a fronte di circa 124 milioni nel 2019 (-40%): in media, quindi, ciascun cittadino italiano ha spedito poco più di 1 lettera all'anno (cfr. tabella 21).

Tabella 21 – invii singoli di corrispondenza (2019-2023, migliaia)

	2019	2020	2021	2022	2023
SU	124.046	99.974	96.283	79.214	68.480
Posta prioritaria	4.778	5.023	5.163	4.482	4.255
Posta ordinaria	37.005	26.395	24.220	20.010	16.569
Posta prioritaria Pro	12.517	16.207	18.028	14.208	12.651
Posta ordinaria Pro	69.746	52.349	48.872	40.514	35.004
NON SU	6.938	6.880	6.305	8.106	10.143
Posta prioritaria	5.419	5.407	5.184	5.001	6.094
Posta ordinaria	700	600	567	589	500
Posta a data e ora certa	820	873	554	2.515	3.549
SU + NON SU	130.984	106.854	102.588	87.320	78.623

Fonte: Agcom su dati relazione annuale

155. I prodotti di SU rappresentano circa l'87% del totale (95% nel 2019), mentre gli invii singoli a valore aggiunto (non rientranti nel SU), benché in aumento, risultano marginali (13% nel 2023, 5% nel 2019) (cfr. tabella 22).

Tabella 22 – invii singoli di corrispondenza, ripartizione % tra SU e NSU (2019-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
SU	95%	94%	94%	91%	87%
NON SU	5%	6%	6%	9%	13%
SU + NON SU	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Agcom su dati relazione annuale

156. Gli utenti italiani, dunque, ricorrono ai servizi di corrispondenza in misura sempre minore e i bisogni di comunicazione e scambio di informazioni per iscritto sono soddisfatti in misura crescente attraverso le comunicazioni digitali e, in parte, il mercato liberalizzato dei servizi postali.

157. Le comunicazioni scritte, infatti, trovano validi sostituti nei servizi digitali (es. *email*, *instant messages*, PEC) che risultano: *i*) più efficaci nel soddisfare l'esigenza di una comunicazione veloce, *ii*) più economici per l'utente medio, dato che si tratta di servizi tipicamente gratuiti per chi dispone di un accesso ad internet da rete fissa o mobile, *iii*) di facile utilizzo e molto diffusi nella popolazione italiana nella misura in cui non richiedono un livello elevato di alfabetizzazione digitale e sono accessibili tramite comuni applicazioni di posta elettronica o di messaggistica istantanea.

158. Il bisogno di comunicazione scritta è soddisfatto con le prestazioni di SU, con gli strumenti digitali e con l'invio di lettere, stampati, buste, etc. attraverso i servizi offerti sul libero mercato della corrispondenza. Peraltro, la lettera, in casi estremi, potrebbe essere spedita attraverso i servizi di consegna pacchi, utilizzando le soluzioni di spedizione per le fasce di peso minori, anche veloce (es. corrieri espressi), benché a prezzi di norma più alti rispetto ai servizi di corrispondenza, in quanto l'allestimento e il formato del pacco sono più grandi.

159. Va infine rilevato come la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza nelle cause riunite C-203/18 e C-374/182) abbia tracciato una linea interpretativa della nozione di SU, secondo la quale, se è vero che la direttiva 97/67 definisce soltanto il nucleo essenziale e che il legislatore dell'Unione ha introdotto una certa elasticità per tenere conto delle differenti concezioni sull'estensione dei compiti di SU degli Stati membri, ciò tuttavia non consente di affermare che questi ultimi possono decidere se includere nel SU servizi a valore aggiunto.

160. Secondo il giudice europeo, con specifico riguardo alla posta ordinaria e prioritaria⁴¹, la direttiva, invero, attraverso i criteri indicati nel considerando n. 18 (*“la*

⁴¹ La previsione di due tipologie di posta indescritta, di cui una con tempi di recapito estesi (D+4) e una con tempi di recapito espressi (D+1) deriva dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) che, per assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale in relazione alle risorse pubbliche disponibili, ha introdotto modifiche alle previsioni legislative in materia di servizio universale postale. Nell'ambito di queste dichiarate finalità, il Legislatore è intervenuto sul contenuto del servizio universale, riconoscendo la necessità di tenere conto della sua evoluzione, come peraltro indicato dal decreto legislativo n. 261 del 1999 (art. 3), alla luce del mutato contesto tecnico, economico e sociale e delle esigenze dell'utenza. Allo scopo di venire incontro alle nuove esigenze legate all'offerta, il Legislatore aveva, quindi, ritenuto che gli utenti dovessero avere a disposizione *“ulteriori servizi postali universali”* e, conseguentemente, ha previsto che un servizio di base (Posta ordinaria) fosse affiancato da un servizio espresso (Posta prioritaria). Sulla base della predetta Legge di stabilità 2015, l'Autorità, con la delibera n. 396/15/CONS, ha previsto nell'ambito del servizio universale un servizio di posta ordinaria e un servizio di prioritaria. Per la posta prioritaria ha, inoltre, previsto un servizio di rendicontazione degli esiti (cd. tracciatura) ritenendo che tale prestazione fosse compatibile con il regime di servizio universale.

differenza fondamentale tra servizio di posta espressa e servizio postale universale risiede nel valore aggiunto (in qualsiasi forma) che il servizio di posta espressa rappresenta ed è percepito dal cliente”) individua un confine netto che vale a differenziare il servizio universale dalle prestazioni non rientranti nel servizio universale. L’articolo 3, paragrafo 1, della direttiva deve essere interpretato, quindi, nel senso che la circostanza che prestazioni supplementari siano fornite in correlazione con una spedizione di base osta a considerare la stessa come una spedizione effettuata nell’ambito del “servizio universale”. Il SU va inteso, pertanto, a garanzia della fornitura di servizi postali ordinari e di base agli utenti.

161. Nel complesso, dunque, i bisogni di comunicazione e scambio di informazioni per iscritto degli individui, delle imprese e della pubblica amministrazione trovano, allo stato attuale, soddisfacimento attraverso una pluralità di mezzi, non solo la posta ma anche le comunicazioni digitali. In altre parole, le comunicazioni scritte, nel loro complesso, sono essenziali per gli utenti, le imprese e la collettività, e possono avvenire attraverso i servizi postali, in particolare gli invii singoli di corrispondenza, e/o i servizi di comunicazione digitale.

162. Data la rilevanza di queste comunicazioni, il rischio di esclusione sociale e/o economica rimane attuale per gli individui e le attività produttive localizzati nelle aree rurali e a bassa densità abitativa e per gli utenti con minori capacità economiche ed informatiche o che non hanno accesso ai servizi di connettività: l’esclusione anche di pochi cittadini/utenti dai servizi di comunicazione scritta potrebbe ostacolare il raggiungimento della piena coesione sociale ed economica, nonché la completa partecipazione democratica alla vita pubblica. Appare tuttora e in prospettiva necessario, quindi, continuare a garantire le prestazioni di consegna delle lettere di natura non massiva sul territorio nazionale a condizioni uniformi, almeno nella forma ordinaria.

163. In considerazione del *mix* di soluzioni tecniche (carta e digitale) disponibili e della progressiva diffusione delle comunicazioni digitali, per loro natura istantanee, ferma restando la disponibilità dei servizi di posta ordinaria, potrebbe essere semmai valutata la possibilità di sottrarre dal perimetro del SU la posta prioritaria, senza pregiudicare in modo significativo i bisogni di comunicazione scritta e di scambio di informazioni tra individui e, conseguentemente, la coesione sociale ed economica del Paese.

4.1.4. I tempi di raccolta e consegna, le reti di accettazione e recapito, il regime IVA, la distribuzione di giornali etc.

164. Alla luce del progresso tecnologico, dello sviluppo dei mercati e dell’evoluzione della domanda degli individui e delle imprese, il SU – oltre che nei termini sopra evidenziati con riguardo al servizio di consegna pacchi (cfr. *supra* cap. 4.1.2), alla posta massiva (cfr. *supra* cap. 4.1.1) e alla posta ordinaria/prioritaria (cfr. *supra* cap. 4.1.3) – potrebbe essere modificato, in prospettiva, con riguardo a diverse dimensioni, quali, a titolo esemplificativo, i tempi di raccolta e consegna dei prodotti di SU, la capillarità delle reti di accettazione e recapito, il regime IVA.

Tempi di raccolta e consegna

165. La raccolta e la consegna, allo stato attuale, ha luogo 5 giorni a settimana sull'intero territorio nazionale ad eccezione di quelle aree, che sviluppano fino ad un massimo di un quarto della popolazione nazionale, in cui è consentita la fornitura a giorni alterni secondo lo schema bisettimanale (lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì) (cfr. *supra* cap. 3).

166. Sotto un profilo ipotetico, tale soglia sarebbe probabilmente superata da un operatore che dovesse agire secondo logiche di mercato, in un'ottica di massimizzazione dell'efficienza produttiva in termini di ottima combinazione dei fattori produttivi, allo scopo di ridurre i costi della rete di recapito. L'attuale limite massimo del 25% della popolazione, individuato dal legislatore, appare, sotto il profilo esclusivo dell'analisi economica della profittabilità del servizio, insufficiente ad annullare i costi che eviterebbe un operatore di mercato efficiente non soggetto all'obbligo di recapitare la corrispondenza con una frequenza settimanale minima.

167. Considerata, pertanto, la tendenza dei volumi di traffico a ridursi nel tempo, l'obbligo sulla frequenza minima di raccolta e consegna - certamente la componente più rilevante del costo netto - potrebbe rendere nel tempo molto elevato, al limite non sostenibile, l'onere del servizio universale.

168. In quest'ottica, l'attuale limite del 25% della popolazione rappresenta un vincolo legislativo che non tiene conto dell'efficienza della rete di recapito in termini di grado di riempimento ottimale, benché contribuisca certamente a garantire certi livelli di qualità e soddisfazione degli utenti.

169. Conseguentemente, potrebbe risultare opportuno prevedere l'applicazione del modello a giorni alterni a fasce di popolazioni più estese del 25% attuale.

Capillarità delle reti di accettazione e recapito

170. Il FSU è tenuto, ai sensi del d.lgs. 261/1999, a fornire le prestazioni incluse nel SU permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, attraverso l'attivazione di un numero congruo di punti di accesso (es. Uffici postali, cassette di impostazione, punti di accettazione *business*) (cfr. *supra* cap. 3.3).

171. Si tratta, nel 2023, con specifico riferimento ai punti di accesso, di circa 12.500 uffici postali e di circa 37 mila cassette di impostazione, distribuiti sull'intero territorio nazionale secondo i criteri fissati dalla regolamentazione di settore (cfr. *inter alia* la delibera n. 342/14/CONS e la delibera n. 308/22/CONS).

172. L'Ufficio postale, in particolare, costituisce un presidio sociale a disposizione del pubblico, riveste un ruolo cruciale nel promuovere la coesione sociale e territoriale della comunità e rappresenta un punto fisico strumentale alla fruizione di servizi postali universali (ad esempio, accettazione degli invii raccomandati, assicurati e pacchi) e non universali, nonché di altri servizi quali, ad esempio, i servizi finanziari e assicurativi. Occorre evidenziare, al riguardo, che la disponibilità degli uffici postali e della relativa gamma di servizi è una peculiarità di Poste Italiane e che la fornitura di servizi ulteriori rispetto ai servizi postali universali non è soggetta ad obblighi derivanti dall'incarico di fornitore del servizio postale universale. Le attività di accettazione e recapito dei servizi postali universali svolte presso gli uffici postali, in ogni caso, potrebbero essere garantite, in alcune zone del Paese, anche tramite l'organizzazione di una rete di punti alternativi, quali PUDO, *collect point* e *locker*, come avviene in altri Paesi europei, come di seguito illustrato.

Alcune o tutte le fasi del processo postale universale, ad esempio nelle aree remote e nei comuni meno densamente abitati, ossia in quelle aree che risultano più onerose da raggiungere, potrebbero essere, dunque, garantite attraverso l'impiego di armadietti automatici (c.d. *locker*) e di esercizi commerciali (c.d. PUDO).

173. Gli utenti italiani, al riguardo, mostrano una certa disponibilità verso l'impiego di tali modalità alternative di ritiro (cfr. *supra* cap. 2.3) e infatti, in Italia, la diffusione di tali punti di accesso risulta in continua crescita (cfr. tabella 23).

Tabella 23 – punti di accesso in Italia (2019-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
Punti di accettazione	31.090	38.203	44.721	53.915	66.531
Armadietti automatici gestiti	2.172	3.096	3.832	5.738	7.082

Fonte: Autorità (Relazioni annuali)

174. Nell'ottica di soddisfare i requisiti di capillarità della rete di accettazione e recapito anche impiegando i *locker* e i PUDO, si osserva altresì che a livello europeo (cfr. *supra* cap. 3.7):

- in taluni casi, è stata autorizzata la consegna di prodotti di SU presso tali punti di ritiro purché in prossimità del domicilio del destinatario (Finlandia, Norvegia e Svezia);
- in generale, si registrano differenze nella copertura delle reti universali di raccolta (ad esempio, varia la distanza minima degli uffici postali e delle cassette di impostazione garantita agli utenti) e di recapito (ad esempio, in alcuni Paesi, come Finlandia, Norvegia e Svezia, sono previste delle deroghe al recapito al domicilio);
- la propensione a utilizzare forme di ritiro *out-of-home* risulta in crescita almeno per quanto riguarda i pacchi (cfr. tabella 24).

Tabella 24 – Ripartizione delle modalità di consegna dei pacchi in Europa (2019-2022, %)

	2019	2020	2021	2022
Home delivery (or to other address)	78,8	79,2	75,0	74,0
OOH Lockers + Home parcel delivery boxes	8,1	8,3	8,4	9,5
OOH PUDO + Postal outlet + Post Office	13,1	12,5	16,6	16,5
Total	100	100	100	100

* Volumes weighted average for 11 European countries - BE, HR, CZ, HU, IT, MT, NL, PL, RO, ES and SE.

Fonte: ERGP PL I (24) 11 ERGP Report on access to the infrastructure for the delivery of parcels

175. Tuttavia, i *locker* e i PUDO, negli attuali modelli operativi, non risultano pienamente sostituibili ai tradizionali punti di accettazione e di recapito: al momento, infatti, sono utilizzati prevalentemente nella fornitura dei servizi di consegna pacchi, in particolare per il recapito, fermo restando che esistono operatori postali dotati di una propria rete di punti di accettazione e recapito alternativa a quella degli uffici postali.

176. In prospettiva, potrebbe essere incentivato il loro utilizzo nelle fasi della raccolta, ad esempio della corrispondenza, e del recapito, per la consegna dei prodotti universali a firma, quali gli invii raccomandati e assicurati, anche utilizzando sistemi di firma digitale in modo da garantire la consegna nelle mani del destinatario naturale e nel contempo evitare la presenza fisica del destinatario medesimo all'atto del ritiro.

177. Gli uffici postali, in ogni caso, rappresentano un presidio territoriale e svolgono un ruolo centrale nel tessuto economico-produttivo, quale punto di accesso agevolato a una gamma sempre più ampia di servizi. In questo ambito, il progetto POLIS, in corso, contribuisce a garantire la centralità degli Uffici Postali e la sostenibilità degli stessi nel lungo periodo. Esso è strutturato su sue distinte linee di intervento ("Sportello Unico" e "Spazi per l'Italia") e consiste nella trasformazione degli uffici postali in uffici di prossimità (hub) per facilitare l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione. I cittadini potranno richiedere certificati anagrafici e di stato civile, la carta d'identità elettronica, il passaporto, il codice fiscale per i neonati, certificati previdenziali e giudiziari, e accedere ad ulteriori servizi rispetto a quelli offerti tradizionalmente dall'operatore, come ad esempio agli spazi di co-working a livello nazionale. Il progetto "Polis" coinvolge circa 7.000 comuni con una popolazione inferiore ai 15 mila abitanti.

Regime IVA

178. Tutti i servizi postali rientranti nell'ambito del SU sono prestati senza l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 16), del d.P.R. n. 633 del 1972.⁴² Tale previsione risulta idonea a incidere sulle scelte dei

⁴² Così come riformulato, da ultimo, dall'art. 32-bis del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014, in recepimento della disciplina dell'Unione europea in materia

consumatori, che a parità di prestazione preferiscono quella meno onerosa (nel caso di specie perché IVA esente), e di riflesso a produrre effetti distorsivi nel gioco concorrenziale. A tale riguardo, l’Autorità ha già evidenziato, in talune occasioni (ad esempio, la delibera n. 171/22/CONS del 30 maggio 2022), i possibili effetti distorsivi dell’esenzione dell’IVA con riferimento al Servizio Postale Universale; ciò nell’ambito delle nuove offerte di accesso all’ingrosso per gli operatori alternativi al FSU, Poste Italiane S.p.A. (cfr. articolo 3).

179. Tali circostanze sono rilevate altresì dall’AGCM in diverse segnalazioni al Governo⁴³, ad esempio con specifico riferimento alla posta massiva: “...*dal momento che sussistono alcuni servizi di invii multipli universali (esenti da IVA) che competono con quelli non universali (assoggettati ad IVA), l’IVA introduce un elemento distorsivo della concorrenza, in quanto il prezzo di un determinato servizio con cui le imprese e i clienti si confrontano non riflette più soltanto le condizioni di produzione (costi marginali) e di consumo (utilità marginale), ma anche il livello di imposta. Infatti, a parità di efficienza nella produzione e qualità del servizio, un servizio IVA esente potrà avere un prezzo finale per il cliente inferiore al servizio soggetto a IVA. L’esenzione IVA può, dunque, costituire un vantaggio per il FSU, quantomeno nell’offerta di servizi rivolti alla clientela sensibile all’IVA e per i servizi che non sono oggetto di negoziazione individuale*”.

180. In particolare, i servizi di invii multipli sono offerti sul libero mercato (servizi non universali a data e ora certa), sia da parte di Poste Italiane sia da parte degli operatori alternativi, e la clientela *business*, che spedisce grandi quantitativi di corrispondenza, può negoziare con i fornitori condizioni specifiche economiche e tecniche del servizio, in funzione delle proprie esigenze.

Pertanto, al fine di ridurre gli effetti distorsivi del mercato, potrebbe essere opportuno sottrarre la posta massiva dal regime di esenzione IVA attualmente disposto dall’art. 10, comma 1, n. 16), del d.P.R. n. 633 del 1972. Tale risultato si otterrebbe con l’esclusione della posta massiva dal perimetro del servizio universale, in quanto l’esenzione IVA per i servizi postali universali è prevista dall’art. 132, lett. a), della direttiva n. 2006/112/CE.

La distribuzione della stampa periodica

181. Nel perimetro del Servizio universale rientra, attualmente, anche la distribuzione della stampa periodica.

di esenzione IVA per i servizi postali, regolata dall’art. 132, lett. a), della direttiva n. 2006/112/CE relativa al sistema comune d’imposta sul valore aggiunto.

⁴³ Cfr. da ultimo AGCM AS1893 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, Anno 2023.

182. I dati sulle vendite dimostrano che la progressiva crisi dell'editoria quotidiana non accenna a fermarsi, atteso che nei primi sei mesi del 2024 si è registrata una flessione su base annua delle copie vendute pari al 9,2% (29,4% rispetto al 2020), con una leggera prevalenza del dato relativo ai quotidiani locali (9,5% contro l'8,9% dei quotidiani nazionali).

183. Le copie vendute giornalmente in formato cartaceo (1,12 milioni) su base annua si sono ridotte del 9,2% (risultavano pari a 1,23 milioni nel 2023) e del 32,3% rispetto al 2020 (quando ne venivano vendute giornalmente 1,65 milioni di copie); tale flessione non è peraltro compensata dalla vendita dei quotidiani in formato digitale, atteso che nel primo semestre dell'anno si è registrata una media di circa 190 mila copie giornaliere.

Gennaio - Giugno	cfr slide	2020	2021	2022	2023	2024	Variaz. %	
							'24/'23	24/'20
Copie giornaliere vendute da inizio anno (mln)	2.7	1,86	1,74	1,58	1,44	1,31	-9,2	-29,4
- quotidiani nazionali	2.7	1,04	0,97	0,90	0,82	0,75	-8,9	-28,2
- quotidiani locali	2.7	0,81	0,76	0,68	0,62	0,56	-9,5	-31,0
- copie cartacee	2.7	1,65	1,51	1,37	1,23	1,12	-9,2	-32,3
- copie digitali	2.7	0,20	0,22	0,21	0,21	0,19	-8,7	-6,4

Fonte: elaborazioni Agcom su dati ADS

184. In tale contesto, le vendite di quotidiani cartacei in abbonamento, e quindi con spedizione all'indirizzo dell'acquirente, rappresentano una parte importante del totale di copie vendute per numerose testate locali (per le quali, in alcuni casi, gli abbonamenti rappresentano in media, oltre l'80% del venduto), ma anche per alcune testate nazionali (*Il sole 24 ore* in misura del 30%, *La Stampa* dell'8,5%)⁴⁴.

185. Le vendite in abbonamento, in particolare, si fondano su diversi canali di distribuzione e tra questi la consegna della stampa quotidiana e periodica attraverso il servizio postale universale.

186. Ne discende che l'affidabilità e, soprattutto, la puntualità dei recapiti delle pubblicazioni garantiti dal SU possono rappresentare un elemento determinante nelle scelte degli utenti rispetto all'acquisto o meno di prodotti quali la stampa quotidiana e contribuire a determinare le strategie degli editori.

187. In tal senso, appare opportuno, in prospettiva, confermare la distribuzione della stampa periodica nel perimetro del servizio universale.

188. Al riguardo, gli invii a mezzo posta dei prodotti editoriali inclusi nel servizio universale sono (cfr. allegato A alla delibera 454/22/CONS):

⁴⁴ cfr. le rilevazioni di ADS del mese di novembre 2024

- stampe periodiche ROC: servizio postale riservato a imprese editrici iscritte al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) per la spedizione di quotidiani, giornali locali e periodici in abbonamento, che rispettino i limiti indicati nell'art. 2 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 353 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 463;
- pubblicazioni informative distribuite da enti no profit ROC: servizio postale per l'invio di pubblicazioni informative da parte di associazioni e organizzazioni senza fini di lucro iscritte al ROC, individuate dall'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legge 24 dicembre 2003, n. 353 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 463, e di associazioni d'arma e combattentistiche che a norma dell'art. 21, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, accedono alle tariffe agevolate del decreto interministeriale del 21 ottobre 2010;
- promozioni distribuite da enti no profit; servizio postale dedicato agli invii promozionali da parte di associazioni e organizzazioni senza fini di lucro, individuate dall'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legge 24 dicembre 2003, n. 353 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 463 e che, a norma dell'art. 5-bis del decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito dalla legge n. 103 del 2012, accedono alle tariffe agevolate previste per il servizio di programmi di abbonamento editoriali;
- promozioni abbonamento; servizio postale dedicato agli invii promozionali finalizzati alla sottoscrizione o al rinnovo di abbonamenti a pubblicazioni periodiche.

189. Fino al 2026 le tariffe di tali prodotti sono fissate ai sensi della delibera n. 454/22/CONS (cfr. allegato A alla delibera), ma anche in prospettiva futura appare opportuno continuare a dedicare un focus specifico a tale segmento di mercato. È necessario tenere in conto, infatti, che i prodotti editoriali sono interessati, in Italia come in tutti i Paesi industrializzati, dagli effetti dettati dalle nuove tecnologie di comunicazione digitale che hanno determinato una profonda modifica delle modalità di fruizione delle informazioni da parte del pubblico, con un conseguente drastico calo della domanda di copie cartacee. Gli editori, pertanto, stanno pertanto rimodulando i loro modelli di business, promuovendo contenuti in forma digitale alla luce del notevole calo, come anzidetto, sia della tiratura che delle copie vendute dei quotidiani e dei periodici in formato cartaceo.

4.2. Considerazioni su modalità, durata e oneri dell'affidamento del SU a normativa vigente

190. Le modalità, la durata e gli oneri derivanti dall'affidamento del SU sono definiti nella normativa vigente. In particolare:

- a. Il SU può essere affidato a una o più imprese (articolo 4, comma 2, della direttiva servizi postali). La designazione di più imprese può derivare da un'articolazione geografica del SU, suddividendo il territorio nazionale in diverse aree, e/o

merceologica del SU, con la segmentazione per tipologia di prodotto (ad esempio, corrispondenza e pacchi). Nel processo di designazione, oltre ad eventuali esigenze di raggruppamento per zone geografiche o per tipologia di elementi, va considerata la durata dell'incarico.

- b. Nel contrattualizzare la fornitura con un'impresa (o più imprese) va assicurata la remunerazione del SU (articolo 7 della direttiva servizi postali), in parte con trasferimenti pubblici (sussidi) e in parte con i corrispettivi (tariffe) pagati dagli utenti. Il compenso al FSU non deve tradursi in una distorsione di concorrenza: pertanto il FSU deve ottenere un compenso congruo a ristoro del costo netto specifico sostenuto e l'onere relativo a tale costo netto deve essere indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Affinché il meccanismo di ripartizione rispetti i principi di trasparenza, minima distorsione del mercato⁴⁵, non discriminazione e proporzionalità, va tenuto conto che l'accesso al SU apporta benefici non solo al settore postale, ma anche all'intero tessuto economico del Paese e alla società nel suo complesso, in quanto consente agli individui e alle imprese di partecipare attivamente alla vita sociale ed economica. Garantire il SU è sia nell'interesse pubblico sia nell'interesse dei fornitori di servizi postali (cfr. *infra* cap. 4.2.2).

191. Ai fini della designazione del FSU, tenuto conto che l'ambito oggettivo (il perimetro del SU) della fornitura è fissato dalla normativa vigente, si tratta dunque di:

- stabilire l'ambito soggettivo e oggettivo, nonché la durata della fornitura (cfr. *infra* cap. 4.2.1);
- valutare la congrua remunerazione, nel tempo, del costo netto (cfr. *infra* cap. 4.2.2).

4.2.1. L'ambito soggettivo e la durata della fornitura del SU

192. Lo Stato, in linea teorica, potrebbe imporre a tutti i fornitori di servizi postali di offrire un *set* minimo di servizi ritenuti essenziali per la collettività (o specificamente per i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari o, ancora, ubicati in zone remote del territorio nazionale, quali le isole o le aree rurali), tenuto conto che il mercato dei servizi postali è liberalizzato e vi operano numerose imprese e, quindi, nessuna di esse dovrebbe essere esclusa a priori dalla possibilità di fornire il SU. Nel settore postale, tuttavia, l'esigenza di raggiungere zone con minima densità abitativa, la presenza di

⁴⁵ Per minima distorsione del mercato si intende che i contributi dovrebbero essere recuperati con modalità che riducano al minimo possibile l'impatto dell'onere finanziario a carico degli utenti finali, ad esempio ripartendo i contributi nel modo più ampio possibile.

caratteristiche orografiche che rendono disagiata la fornitura dei servizi (isole, territori montuosi etc.) e la necessità di assicurare prezzi accessibili agli utenti rendono la duplicazione delle reti e delle prestazioni di SU non economicamente vantaggiosa, in quanto comporterebbe un eccessivo onere amministrativo o finanziario per il Paese e risulterebbe non proporzionata alle specifiche circostanze del mercato. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alla possibilità di designare imprese diverse per fornire i vari elementi del SU e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale (art. 4, comma 2, della direttiva servizi postali). A priori, gli obblighi di assicurare la fornitura dell'insieme delle prestazioni rientranti nel SU a copertura dell'intero territorio nazionale possono avere l'effetto di escludere talune imprese dalla procedura di selezione del FSU o di dissuadere talune imprese dalla partecipazione alla selezione. Il settore postale italiano, tuttavia, è caratterizzato dalla presenza di poche imprese con rilievo nazionale e una miriade di imprese locali: al fine di incentivare la loro partecipazione alla procedura selettiva del FSU, la fornitura dovrebbe essere suddivisa tra numerose aree, il che impedirebbe di sfruttare le economie derivanti dalla fornitura su scala nazionale e risulterebbe estremamente oneroso dal punto di vista amministrativo. Anche l'eventuale articolazione della fornitura per tipologia di servizi (ad esempio, separando la procedura selettiva dei servizi di corrispondenza da quelli dei pacchi) appare relativamente inefficiente, considerate le sinergie derivanti dalla fornitura di diversi servizi postali e dalla possibilità di utilizzare le medesime infrastrutture, *in primis* la rete di uffici postali, come *input* unico dei diversi servizi. Inoltre, dovrebbe essere considerato anche l'impatto degli affidamenti sui livelli occupazionali del settore postale. Infine, anche la necessità di garantire il rispetto del principio di uniformità dei servizi e delle relative tariffe sull'intero territorio nazionale fa propendere per la designazione di un unico FSU.

193. Pertanto, la presenza, come allo stato attuale, di un unico fornitore del SU sull'intero territorio nazionale e per l'insieme delle prestazioni rientranti nel SU appare garantire l'uniformità ed evitare l'imposizione di eccessivi oneri amministrativi e finanziari, a scapito dei consumatori.

194. Peraltro, si evidenzia come la presenza di un unico FSU su scala nazionale sia la soluzione più diffusa a livello europeo (cfr. *supra* cap. 3.7).

195. In termini di durata, l'affidamento, a livello europeo, risulta in media di circa 8 anni (cfr. *supra* cap. 3.7.3).

196. L'orizzonte temporale dipende comunque dagli investimenti strumentali all'erogazione delle prestazioni oggetto della fornitura. Nel caso concreto, a parte l'attuale FSU, altre imprese selezionate per la fornitura del SU sarebbero probabilmente tenute a effettuare rilevanti investimenti al fine di adeguare la loro offerta alle caratteristiche e ai requisiti del SU, in termini di servizi offerti (ad esempio, assicurando l'insieme dei servizi di corrispondenza, descritta e indescritta, e pacchi) oppure di copertura della rete (ad esempio, da estendere fino alle isole e alle aree meno densamente abitate) oppure di capillarità dei punti di accettazione (ad esempio, garantendo *inter alia* la presenza sull'intero territorio di esercizi commerciali equivalenti agli uffici postali di Poste Italiane).

4.2.2. Il costo netto del SU e il suo finanziamento: trasferimento pubblico e fondo di compensazione

197. Come indicato nel paragrafo 3.4 con riferimento all'onere del SU, da ultimo, la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ha fissato in 262,4 milioni di euro l'importo annuo massimo della compensazione statale dell'onere del servizio universale da integrare con un fondo di compensazione a copertura di ulteriori 89 milioni di euro, secondo l'ammontare del costo netto del SU accertato dall'Autorità, che, ad oggi ha sempre superato quello dello stanziamento statale.

198. Per quanto concerne il fondo di compensazione, la direttiva postale 97/67/CE, come da ultimo modificata dalla direttiva n. 2008/6/CE (nota anche come III direttiva postale), tratta del finanziamento del Servizio Universale al capitolo 3 e, in particolare, agli articoli 7 ed 8. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 7 *“Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I, e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale, **può introdurre**: a) un meccanismo volto a compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; b) un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti”* (enfasi aggiunta). Il comma 4 del medesimo articolo chiarisce, poi, che *“Se il costo netto è ripartito conformemente al paragrafo 3, lettera b), gli Stati membri **possono istituire** un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari. Gli Stati membri **possono** vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi di cui all'articolo 9, paragrafo 2, all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo o di adempiere gli obblighi del servizio universale. Gli obblighi del servizio universale a carico del fornitore o dei fornitori di servizi di cui all'articolo 3 **possono** essere finanziati in tal modo”* (enfasi aggiunta). Infine, il successivo comma 5 statuisce che *“Gli Stati membri **garantiscono** che, nell'istituzione del fondo di compensazione e nella fissazione del livello dei contributi finanziari di cui ai paragrafi 3 e 4, vengano rispettati i principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità. Le decisioni adottate a norma dei paragrafi 3 e 4 si basano su criteri oggettivi e verificabili e vengono rese pubbliche”* (enfasi aggiunta).

5. Conclusioni

199. I servizi postali, della corrispondenza e dei pacchi, sono segnati, come illustrato nella presente relazione, da profonde trasformazioni di ordine tecnico, economico e sociale che impattano sulle modalità di produzione dei servizi e sulle abitudini dei consumatori.

200. Tali trasformazioni incidono, di riflesso, sulla portata del servizio postale universale e alimentano il dibattito internazionale, europeo e nazionale circa la sua più appropriata configurazione, in termini di prestazioni incluse e delle relative caratteristiche.

201. In siffatto scenario, l’Autorità intende coinvolgere i protagonisti del settore per comprendere la loro opinione in merito ai temi riassunti nei quesiti, che investono la fornitura dei servizi postali e gli scenari evolutivi del SU in Italia, indicati nel documento “Stato attuale e prospettive del Servizio postale universale: indagine conoscitiva” (allegato A alla presente delibera).