

**APPROVAZIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO
ATTUALE E SULLE PROSPETTIVE DEL SERVIZIO POSTALE
UNIVERSALE IN ITALIA, AVVIATA CON DELIBERA N. 152/25/CONS.
SINTESI DEI CONTRIBUTI E CONSIDERAZIONI FINALI**

Indice

1	PREMESSA.....	2
2	DOMANDA 1 – IL PERIMETRO DEL SU	4
2.1	Posta prioritaria	4
2.2	Posta massiva	9
2.3	Pacchi con peso compreso tra 10 e 20 kg	12
2.4	Capillarità e flessibilità delle reti di accettazione/recapito	15
2.5	Tempi di raccolta e di consegna.....	18
2.6	Distribuzione della stampa	20
3	DOMANDA 2 – LE RETI DI RACCOLTA E RECAPITO	23
4	DOMANDA 3 – LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEL SU	25
5	DOMANDA 4 – LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEL SU	28
6	DOMANDA 5 – LA DOMANDA DI SU.....	31
7	DOMANDA 6 – LE MODALITÀ DI UTILIZZO DELLA POSTA.....	33
8	DOMANDA 7 – I BISOGNI DEGLI UTENTI	34
9	DOMANDA 8 – E-SUBSTITUTION.....	36
10	CONCLUSIONI	40

1 Premessa

1. Sulla scorta dell’analisi svolta (cfr. Allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e dei contributi forniti dal mercato e dalle associazioni dei consumatori e degli utenti¹ nell’ambito dell’indagine conoscitiva sullo stato attuale e sulle prospettive del Servizio Universale (di seguito anche SU) in Italia (cfr. Allegato A alla delibera n. 152/25/CONS), sono di seguito svolte le valutazioni conclusive dell’Autorità in merito ai possibili sviluppi del SU, strumento di coesione sociale e territoriale capace di garantire a tutti i cittadini, inclusi quelli fragili e quelli che abitano in zone disagiate del Paese o che non possono sfruttare le opportunità offerte dai servizi digitali, parità di accesso ai servizi d’interesse pubblico.

2. L’iniziativa dell’Autorità, tesa a promuovere – in un contesto contraddistinto da profonde trasformazioni tecnologiche, economiche, giuridiche, sociali, demografiche e di consumo – il confronto pubblico sul futuro del SU (delibera n. 152/25/CONS), ha raccolto l’interesse degli *stakeholders* che ritengono l’indagine di grande attualità in ragione dell’esigenza, riconosciuta dal legislatore, di consentire l’evoluzione del SU “*in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti*” (art. 5 della direttiva 2008/6/CE e art. 3, comma 8, del d.lgs. 261/1999).

3. Tutti i partecipanti all’indagine conoscitiva hanno riconosciuto che il SU in Italia contribuisce alla piena realizzazione della vita sociale ed economica del Paese e garantisce esigenze minime di comunicazione scritta e di consegna pacchi che altrimenti difficilmente sarebbero soddisfatte dal mercato, ritenendo, quindi, necessario mantenere il SU.

4. I soggetti intervenuti considerano altresì opportuno il cambiamento del SU allo scopo di continuare a garantire la coesione territoriale e l’inclusione sociale, verificando la possibilità di modificarne il perimetro, nell’estensione e nelle modalità di svolgimento, a fronte della crescente diffusione di meccanismi concorrenziali nella fornitura di servizi postali, anche sotto la spinta del processo di digitalizzazione e della conseguente esigenza e possibilità di ridurre gli oneri in capo al FSU al fine di garantirne una maggiore sostenibilità economica anche nel medio/lungo termine.

5. Nelle posizioni espresse dagli operatori e dalle associazioni dei consumatori e degli editori – conformemente alla normativa vigente e in coerenza con quanto delineato nell’indagine conoscitiva – il SU persegue due obiettivi fondamentali:

- la coesione sociale e territoriale, favorendo la comunicazione tra individui, imprese e pubblica amministrazione;

¹ Sono intervenuti nella consultazione pubblica i seguenti soggetti: Poste Italiane S.p.A., Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), Consorzio di Tutela A.RE.L. unitamente a Fulmine Group S.p.A., Associazione Assopostale, Cittadinanzattiva APS unitamente a U.DI.CON., Post & Service Group Rete Soggetto, DMA|Xplor Italia e Asendia Italy S.r.l., ANES – Associazione Nazionale Editori di Settore. I contributi sono pubblicati integralmente sul sito dell’Autorità.

- la coesione economica, essendo la corrispondenza e la consegna di pacchi un importante fattore produttivo trasversale a diversi settori economici, la cui disponibilità genera un terreno comune e uniforme (c.d. *level playing field*) per sviluppare meccanismi concorrenziali.

6. In tal senso, viene evidenziato come il SU è rivolto sia agli individui (c.d. clienti residenziali, cittadini e persone residenti/domiciliati in Italia) sia ai professionisti, alle imprese e alla pubblica amministrazione (c.d. clienti affari o *business*).

7. La partecipazione degli individui alla vita sociale, senza sperequazioni territoriali né sociali, è favorita dall'utilizzo di servizi di corrispondenza, per lo scambio di comunicazioni scritte di natura interpersonale o di natura commerciale/amministrativa con persone giuridiche (es. imprese o P.A.), e di servizi di consegna pacchi, per lo scambio di beni e di merci.

8. Allo stesso modo, i servizi postali contribuiscono alla coesione economica del Paese nella misura in cui la clientela affari ha la possibilità, sull'intero territorio nazionale, di trasmettere comunicazioni di natura commerciale, legale o amministrativa a privati (c.d. “*business to consumer*” o “B2C”) o a persone giuridiche (c.d. “*business to business*” o “B2B”) e alla P.A.

9. È condiviso, nei contributi forniti all'indagine, il fatto – costantemente rilevato dall'Autorità – che i bisogni di servizi postali degli individui sono distinti da quelli delle imprese e della P.A., così come differenti sono, a seconda della clientela, le modalità di offerta da parte degli operatori:

- a) gli individui hanno bisogno di punti di accesso alla rete postale in prossimità della loro abitazione, facendo uso di cassette di impostazione e degli uffici postali, e pagano i servizi con tariffe a consumo. Il grado di utilizzo della corrispondenza da parte degli individui è sempre più ridotto, anche in relazione all'offerta di strumenti elettronici di recapito più economici, più veloci e sostenibili, mentre è in crescita l'uso del servizio di consegna pacchi e la sua rilevanza nelle scelte di consumo; parimenti risulta fondamentale per gli individui la possibilità di ricevere gli invii di corrispondenza in qualunque punto del territorio nazionale;
- b) i clienti *business* conferiscono la corrispondenza e i pacchi presso un centro di lavorazione postale (es. centro di distribuzione o centro di meccanizzazione), direttamente o mediante un intermediario (es. consolidatore). Talvolta, è l'operatore postale che ritira l'invio postale presso la sede del cliente (in tal caso il cliente fruisce di un servizio di *pick-up* che può essere a pagamento o meno). Tipicamente, le spedizioni *business* sono massive, *one-to-many* (invii multipli), e il cliente *business* svolge, direttamente o avvalendosi di terzi (es. consolidatore), alcune attività preparatorie, c.d. di pre-lavorazione (es. posta pre-smistata per CAP, organizzata in scatole o *pallets*). Gli elevati volumi generati e il conferimento degli invii (peraltro in una certa misura pre-lavorati) presso un punto di accesso della rete postale prossimo ai centri di raccolta e/o di smistamento consentono alle imprese e alla P.A. di ottenere migliori condizioni economiche.

10. La configurazione del SU tiene, pertanto, conto delle differenti categorie di utenti, fermo restando che 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).

11. Il SU si misura – come emerge dai contributi all'indagine – sulla sua effettiva capacità di garantire un insieme minimo di prestazioni essenziali ai cittadini e alle imprese che, in assenza di specifici obblighi in capo ad un operatore postale, difficilmente riceverebbero l'erogazione di tali servizi.

12. Esso include servizi la cui fornitura può generare una perdita economica e, dunque, è necessario l'intervento dello Stato affinché tali servizi siano resi disponibili sull'intero territorio italiano. Infatti, nelle aree in cui la fornitura del SU comporta elevati costi di produzione (aree rurali, insulari, montuose, ecc.) e genera una scarsa redditività e facendo modesto ricorso ai servizi postali (ad es. per la bassa densità abitativa o per un tessuto sociale ed economico scarsamente produttivo), gli operatori sarebbero costretti o a fornire i servizi postali a prezzi elevati oppure a non offrirli affatto. In siffatto quadro largamente condiviso, i soggetti intervenuti hanno formulato, sulla scorta delle osservazioni dell'Autorità e del dibattito internazionale, le loro valutazioni in ordine al SU e alle relative modalità di finanziamento, come di seguito rappresentato.

2 Domanda 1 – Il perimetro del SU

Domanda 1): Alla luce del quadro economico, tecnologico, sociale e normativo, quali modifiche potrebbero interessare in prospettiva il SU con riguardo:

- * agli invii di posta prioritaria?
- * agli invii di posta massiva?
- * ai servizi di consegna pacchi con peso compreso tra 11 e 20 kg?
- * ai tempi di raccolta e di consegna, estendendo ad esempio la soglia massima di popolazione interessata dal modello a giorni alterni?
- * alla capillarità delle reti di accettazione e recapito?
- * alla flessibilità dei punti di accesso?
- * alla distribuzione della stampa periodica?

2.1 Posta prioritaria

13. L'Autorità, nell'allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, ha osservato come la comunicazione scritta, sia tramite posta sia tramite mezzi digitali, sia essenziale per individui, imprese e pubbliche amministrazioni e come il rischio di esclusione sociale ed

economica rimanga attuale per coloro che vivono in aree disagiate, rurali o a bassa densità abitativa, per chi ha minori capacità economiche oppure per chi non si avvale delle tecnologie informatiche.

14. L'esclusione di un numero anche contenuto di cittadini dai servizi di comunicazione scritta osta alla coesione sociale ed economica e alla partecipazione democratica e, pertanto, appare necessario continuare a garantire la consegna delle lettere non massive a condizioni uniformi su tutto il territorio nazionale.

15. Ciononostante, considerando la riduzione dei volumi di corrispondenza e, in particolare, di quella con tempi di consegna più veloci e la diffusione delle comunicazioni digitali che garantiscono servizi di comunicazione istantanea, l'Autorità, nell'atto di avvio della presente indagine, ha prospettato, per il prossimo futuro, la possibilità di escludere la posta prioritaria dal servizio universale e mantenere il solo servizio di posta ordinaria, ritenendo che tale esclusione, grazie anche alla crescente digitalizzazione del Paese, possa comunque salvaguardare i bisogni di comunicazione scritta degli utenti e, dunque, la coesione sociale ed economica del Paese.

Considerazioni degli stakeholders

16. Secondo **AREL**, nel prossimo futuro, la posta prioritaria vedrà un'ulteriore contrazione dei volumi a favore dei canali digitali e, quindi, potrebbe focalizzarsi su nicchie specifiche di mercato (es. comunicazioni formali, utenti meno digitalizzati) o prevedere una rimodulazione dei tempi di consegna (SLA), ad esempio, differenziandoli per aree o tipologie di invio.

17. **Assopostale** evidenzia che la posta prioritaria, al pari di tutti gli altri servizi postali, registra un calo dei volumi, causato dall'utilizzo sempre più frequente di strumenti alternativi di comunicazione, in particolare da parte degli utenti *retail*. In generale l'Associazione ritiene che le soluzioni per garantire la sostenibilità di questo servizio debbano essere a carico del Fornitore del Servizio Universale tenuto conto degli utili che riesce ad ottenere anche grazie al suo vantaggio competitivo legato, *inter alia*, all'utilizzo dell'infrastruttura fisica.

18. **Cittadinanzattiva/UDICON**, pur riconoscendo la riduzione della domanda, ritiene che la posta prioritaria debba rimanere nel perimetro del SU, specie nelle aree remote, a garanzia di un servizio celere accessibile anche a chi non è nella possibilità/capacità di utilizzare strumenti digitali. Al limite, una possibile riforma potrebbe prevedere l'obbligo di fornitura del servizio secondo una distinzione territoriale, onde garantire adeguatamente le aree remote e salvaguardare i diritti di tutti i cittadini, ove il mercato non riesce a garantire un servizio sufficiente.

19. **Post & Service** ritiene che la posta prioritaria debba essere trasformata in servizio *premium* opzionale fuori dal SU; dentro il SU basterebbe avere uno SLA J+2 su tutto il territorio con tracciatura digitale. Per l'operatore, in questo modo, migliorerebbe l'efficienza del sistema postale, riducendo i costi del SU, rispondendo meglio alle reali esigenze degli utenti.

20. **Poste Italiane** evidenzia che, attualmente, l'incidenza sulla popolazione dei servizi di invii prioritari singoli e multipli (c.d. Posta1 nazionale *retail* e *pro*) è di gran lunga inferiore ad 1 pz/anno per abitante, con volumi *retail* trascurabili e volumi *business* particolarmente concentrati. Poste Italiane, inoltre, osserva che nello stesso periodo, per effetto dell'introduzione del modello di recapito a giorni alterni (esteso fino ad un quarto della popolazione nazionale), sono stati introdotti specifici obiettivi di qualità che, tenuto conto della provenienza e/o destinazione degli invii, comportano una variazione dei livelli minimi di qualità per il prodotto prioritario con tempi di consegna J+1 (fino a J+3 nel caso di raccolta/recapito nei comuni a giorni alterni).

21. Secondo Poste Italiane il processo di revisione del paniere dell'offerta universale può essere orientato a riconoscere nella posta ordinaria l'unico servizio universale di posta indescritta di base che soddisfa le esigenze dell'utenza, al pari di quanto accade in altri Paesi europei². Pertanto, la Società ritiene maturo il tempo dell'eliminazione della Posta Prioritaria dal paniere del SU, in considerazione dell'evoluzione della domanda della clientela, sempre meno sensibile alla velocità del servizio.

Osservazioni conclusive

22. Alla luce delle osservazioni del mercato e delle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti, risultano confermate le considerazioni svolte in sede di consultazione (Allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, punti 162 e 163), ove, ferma restando l'esigenza di garantire i servizi di corrispondenza ai cittadini e alle imprese, è ipotizzata la possibilità di una modifica al paniere dei prodotti rientranti nel SU riguardante l'eliminazione della posta prioritaria ovvero una sua differente prospettazione:

“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.”

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.”

² In Germania, dal 1° gennaio 2025, è entrato in vigore un nuovo Postal Act che ha riformato il SU, con allentamento degli SLA (da 80% a J+1 a 95% a J+3 e dal 95% a J+2 al 99% a J+4) ed eliminazione del requisito del J+1. Nei Paesi Bassi lo SLA di recapito della posta universale passerà da J+1 a J+2 a partire dal 2026.

23. La comunicazione cartacea, infatti, come emerso anche nella consultazione pubblica, non appare allo stato pienamente sostituibile con il digitale per via delle proprie caratteristiche merceologiche: il supporto fisico della corrispondenza, in specifici casi, costituisce un valore *per sé* (si pensi alle lettere olografe) e le buste trasmesse via posta accolgono, in taluni casi, oggetti di piccole dimensioni che non possono essere veicolati dalle comunicazioni digitali (ad esempio, una chiave).

24. Analoghe considerazioni valgono per gli invii singoli di corrispondenza adoperati dalle imprese e dalla pubblica amministrazione. Tali enti utilizzano le comunicazioni scritte per inviare e ricevere documenti formali e informali, contratti, fatture e comunicazioni commerciali/amministrative: la disponibilità di servizi di corrispondenza consente loro di raggiungere diverse fasce di clienti e di individui, che difficilmente potrebbero essere servite dal mercato, ove gli invii singoli di corrispondenza fossero sottratti dal perimetro del servizio universale. In altri termini, le lettere rappresentano ancora uno strumento indispensabile per raggiungere clienti, fornitori e cittadini che prediligono il supporto cartaceo oppure che, per motivi logistici o tecnologici, non possono essere contattati efficacemente tramite canali digitali.

25. Quanto alle condizioni di mercato, il servizio di corrispondenza non massivo, *one-to-one* in cui il mittente effettua invii a singoli destinatari (c.d. invii singoli), è allo stato fornito fondamentalmente da un solo operatore, il FSU, anche in ragione della struttura dei costi particolarmente onerosa allorché vanno garantiti servizi di recapito veloci e di elevata qualità sull'intero territorio nazionale. La consegna della corrispondenza presuppone la disponibilità di infrastrutture fisiche, inclusi mezzi di trasporto (furgoni, automobili, motocicli, aerei, ecc.), strutture (hub, centri operativi, uffici postali e sportelli postali, ecc.), tecnologie (macchine di smistamento, *software* e ottimizzatori di percorsi, ecc.), capitale umano e *know-how*. I costi unitari di produzione della corrispondenza tendono, pertanto, ad aumentare in ragione della progressiva riduzione dei volumi di lettere. Di riflesso, i prezzi subiscono, in prospettiva, una spinta in aumento che, in assenza di una loro regolamentazione, potrebbe condurre ad una contrazione della domanda, con particolare riguardo ad alcune fasce di popolazione.

26. Nella prospettiva del servizio universale, le menzionate caratteristiche merceologiche ed economiche suggeriscono che il mercato difficilmente garantirebbe ai cittadini il servizio di consegna della corrispondenza sull'intero territorio nazionale (e in particolare nelle aree meno densamente abitate), ove venisse meno l'obbligo di servizio universale.

27. Va rilevato tuttavia, con riferimento agli invii singoli di corrispondenza utilizzati sia dagli individui sia dalle imprese e dalla pubblica amministrazione, come i soggetti intervenuti nella consultazione pubblica concordino sul fatto che, per gli utenti, le esigenze di certezza e affidabilità del recapito prevalgono rispetto a quelle di velocità e che la domanda di tali servizi è meno sensibile ai tempi di recapito.

28. Concorrono in tale direzione la disponibilità e la progressiva diffusione delle comunicazioni digitali, che possono soddisfare i bisogni di comunicazione più immediata oppure fungere da strumento complementare alla posta, come nel caso in cui l'invio cartaceo è anticipato via *e-mail*. E infatti bisogna considerare, per guidare la scelta regolatoria, anche ulteriori fattori. In primo luogo, il prezzo della corrispondenza cartacea è sensibilmente diverso da quello delle comunicazioni digitali, dato che queste ultime, per chi ha accesso ai servizi di connettività, risultano gratuite o incluse in pacchetti commerciali, senza costi aggiuntivi, e hanno una buona diffusione nella popolazione italiana in quanto non richiedono un livello elevato di alfabetizzazione digitale. A ciò si aggiunga la spinta del legislatore italiano verso l'incremento delle notifiche digitali degli atti impositivi amministrativi – si veda l'articolo 26 del decreto cd. semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. In legge n. 120/2020, che ha istituito la piattaforma notifiche digitali SEND, gestita da PagoPA - nonché del legislatore europeo verso l'incentivazione di strumenti di posta digitali simili alla PEC (veicolo tipicamente italiano) e dotati di maggiori garanzie di certezza e affidabilità: si pensi ai servizi SERC e SERCQ, di cui al CAD, Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 1, comma 1, lett. n-ter, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82), che ha sancito la definizione di domicilio digitale, come “*un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, in base al regolamento (UE) 23 luglio 2014, n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno*, che iniziano a diffondersi anche in Italia.

29. In taluni casi, inoltre, la tempestività del recapito dipende non solo dalla velocità delle consegne ma anche dalla programmazione dell'invio. Infine, in assenza di servizi di recapito veloce/espresso della posta, si fa strada in alcuni operatori la soluzione di spedire la lettera attraverso i servizi di consegna pacchi, utilizzando le soluzioni di spedizione per le fasce di peso minori, anche veloce (es. spedizione di un plico con corrieri espressi), benché forse in alcuni casi a prezzi di norma più alti rispetto ai servizi di corrispondenza, in quanto l'allestimento e il formato del pacco sono più grandi.

30. In tal senso, pertanto appare appropriato, nell'ambito degli invii singoli di corrispondenza, focalizzare gli obblighi di servizi universale sulla sola posta ordinaria. L'abolizione del servizio di posta prioritaria dal paniere dei prodotti di servizio universale potrebbe essere accompagnata, da una parte, dalla modifica regolamentare degli standard di qualità della posta ordinaria in maniera tale da trovare una soluzione mediana a tutela in ogni caso della celerità di recapito; dall'altra dall'ampliamento della cd. consegna a giorni alterni, previa notifica della misura alla Commissione europea, come prescritto dalla normativa vigente.

31. Meno percorribile appare l'ipotesi – prospettata da alcuni soggetti – di limitazione del servizio di posta prioritaria alle aree territorialmente svantaggiate che andrebbe attentamente ponderata rispetto alle esigenze degli utenti e alla sostenibilità del servizio. Andrebbe, al riguardo, valutato - il ché ad una prima analisi non risulta - se la domanda di spedizioni prioritarie sia o meno concentrata territorialmente ad alcune aree. Sotto il profilo della sostenibilità economica, inoltre, garantire il servizio prioritario nelle sole aree remote significherebbe consentire solo ad una parte degli utenti di spedire e ricevere

posta prioritaria verso e da tutto il territorio nazionale, con il forte rischio di discriminare gli utenti, senza peraltro nemmeno garantire un efficientamento economico, dovendo, in tal caso, mantenere invariata la rete prioritaria nazionale al servizio di un numero ancora più contenuto di invii e, quindi, con un costo netto maggiore di quello attuale. Anche il collegamento solo di alcune tratte risulta risentire dei due inconvenienti appena espressi: infatti, per esemplificare, un unico collegamento tra il nord e il sud del Paese, che necessiterebbe comunque del trasporto aereo e di trasporti veloci su gomma, avrebbe un indubbio vantaggio per la velocità della trasmissione della posta dal nord al sud e viceversa, ma risentirebbe nondimeno del limite di non consentire agli utenti di spedire e ricevere invii veloci dalle regioni centrali del Paese, dove ad es. sono localizzate quasi tutte le PP.AA. non locali e presumibilmente taglierebbe fuori anche le isole, Sicilia e Sardegna *in primis*, che rimarrebbero escluse dal servizio se non servite da collegamenti aerei dedicati verso le altre aree del Paese e che, per contro, devono essere servite con uguale se non maggiore accortezza, essendo già geograficamente svantaggiate rispetto al profilo della necessaria coesione territoriale col resto del continente. Un'eventuale articolazione e modulazione di tipo geografico dei servizi di corrispondenza difficilmente si concilia con le finalità proprie del servizio universale, che ha la missione di favorire la comunicazione tra individui, imprese e pubblica amministrazione indipendentemente dall'ubicazione dei mittenti e dei destinatari, così da perseguire la coesione sociale e territoriale del Paese.

2.2 *Posta massiva*

32. L'Autorità, nell'allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, ha osservato che gli invii massivi nel 2023 sono stati circa 1,1 miliardi di lettere (a fronte di circa 1,5 miliardi nel 2019, -27%) e, tra questi, quelli relativi a prodotti di SU sono stati circa 130 milioni, ossia circa il 13% del totale degli invii massivi (nel 2019 erano il 19%).

33. I grandi speditori (imprese e P.A.) usano sempre meno gli invii cartacei multipli, preferendo le comunicazioni digitali per motivi di costo, rapidità e sostenibilità; permane, tuttavia, l'utilizzo in misura considerevole degli invii cartacei specialmente nelle forme che prevedono la tracciatura delle varie fasi della spedizione, inclusa l'avvenuta consegna al destinatario. Inoltre, diverse fasce di utenti continuano a prediligere la comunicazione scritta su supporto cartaceo per ricevere informazioni circa l'andamento del rapporto commerciale (bollette, estratto conto, modifiche delle condizioni contrattuali).

34. Pertanto, l'eliminazione *tout court* di questi servizi dal perimetro del SU potrebbe penalizzare quelle fasce di popolazione che preferiscono le comunicazioni cartacee, in particolare se residenti in aree rurali o svantaggiate dove maggiore sarebbe la probabilità, per via della minore densità abitativa (e conseguenti maggiori costi di consegna), di una interruzione del servizio in assenza di obblighi di SU.

Considerazioni degli stakeholders

35. AREL considera per la posta massiva una digitalizzazione crescente, con una conseguente riduzione dei volumi, e auspica che ciò non incida su un'eventuale riflessione in merito all'attivazione del fondo di compensazione. Inoltre, secondo AREL, potrebbero emergere servizi a valore aggiunto (es. posta "ibrida" con *QR code*) e si

potrebbe valutare anche per tale prodotto un aumento degli SLA di consegna, soprattutto in aree a bassa densità abitativa.

36. **Assopostale** osserva come la posta massiva, al contrario della posta prioritaria, rappresenti un servizio a cui sono interessati unicamente i grandi speditori: *utility*, P.A., consolidatori, etc. Pertanto, questa tipologia di spedizione all'interno del SU necessiterebbe di una differenziazione delle offerte del FSU, e potrebbe essere opportunamente riferita unicamente alle aree disagiate. L'Associazione, quindi, propone di prevedere un'offerta di posta massiva da parte del FSU differenziata tra le:

- aree non disagiate;
- aree disagiate.

37. **Cittadinanzattiva/UDICON**, considerata la forte contrazione della domanda e l'ampia offerta sul mercato, al fine di contribuire alla sostenibilità economica del SU, considera percorribile l'ipotesi di escludere gli invii massivi dal perimetro del SU, a condizione che sia garantita la continuità nella distribuzione verso aree marginali e utenti vulnerabili.

38. **Post & Service** sottolinea l'importanza di avere un mercato aperto con gare annuali per lotti di volumi provenienti da P.A./*Utilities*. In questo scenario, dovrebbe essere previsto per Poste Italiane un obbligo di dare accesso non discriminatorio alla propria rete di smistamento, permettendo agli operatori alternativi di competere in modo equo, senza essere penalizzati da costi eccessivi legati all'infrastruttura monopolistica del FSU.

39. **Poste Italiane** ritiene che l'attuale offerta di servizi *business* compresi nel perimetro del SU (Posta4pro e Posta massiva per quanto riguarda la posta indescritta; Posta Raccomandata pro e Posta Raccomandata Smart per quanto riguarda la posta descritta; Posta Assicurata) possa essere razionalizzata, prevedendo un unico prodotto universale *business* per ciascuna tipologia di servizio (indescritta e descritta), con semplificazione delle regole di accesso.

40. Al riguardo, Poste Italiane evidenzia che sin dal 2007 si è assistito ad una profondissima erosione dei volumi di questi servizi, per effetto sia della *e-substitution* sia della migrazione verso servizi non universali offerti dal mercato (inclusi i prodotti non universali di Poste Italiane). Inoltre, il fornitore del servizio universale osserva che, anche grazie alla regolamentazione, tali servizi non costituiscono più l'unica possibilità per gli operatori alternativi di completare la propria offerta nelle aree più remote del Paese, potendo contare su offerte di accesso *wholesale* oramai consolidate, di cui possono beneficiare direttamente o indirettamente sia la clientela sia gli operatori concorrenti.

Osservazioni conclusive

41. Alla luce di quanto prospettato nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 152/25/CONS) e in considerazione di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, permangono le considerazioni svolte in sede di avvio, che rappresentavano i rischi, nel breve periodo, della eliminazione della posta massiva dal

servizio universale: “*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*”.

42. In questo quadro, gli intervenuti alla indagine ritengono altresì utile una rimodulazione ovvero una razionalizzazione e semplificazione della posta massiva a vantaggio di meccanismi maggiormente improntati alla concorrenzialità, garantendo in ogni caso la continuità del servizio nelle aree meno densamente abitate.

43. Infatti, benché la diffusione dei servizi digitali (es. *e-mail, instant messages, PEC*) sia sostenuta dai loro minori costi rispetto a quelli dell'invio cartaceo e 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.), cionondimeno permane 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.

44. Inoltre, diverse fasce di utenti continuano a prediligere la comunicazione scritta su supporto cartaceo per ricevere informazioni circa l'andamento dei loro rapporti commerciali (bollette, estratto conto, modifiche delle condizioni contrattuali).

45. Gli invii cartacei di documenti attraverso la posta massiva (quindi senza obbligo di firma) risultano tuttora essenziali, inoltre, per gli utenti non digitalizzati, in alcuni rapporti contrattuali e commerciali nello spirito della conduzione in buona fede del rapporto negoziale.

46. D'altra parte, come sottolineato da diversi soggetti che hanno partecipato all'indagine conoscitiva, il numero di invii multipli è in regolare riduzione. Inoltre, la proposta commerciale di questi tipi di invii è ampia e diversificata in termini di peso, formato etc., suggerendo quindi la possibilità – ove adeguatamente motivato e chiaramente realizzato – di introdurre forme di semplificazione e di razionalizzazione dell'offerta. In tal senso, rilevano i principi di trasparenza e non discriminazione stabiliti nella vigente direttiva servizio universale con riferimento alle tariffe di ciascuno dei servizi che fanno parte del servizio universale (art. 12, ultimo bullet): “*qualora i fornitori del servizio universale applichino tariffe speciali, ad esempio per servizi prestati ad utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per utenti diversi, si applicano i principi di trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia le tariffe sia le condizioni associate. Le tariffe, unitamente alle condizioni associate, si applicano sia fra i terzi sia fra i terzi e i fornitori del servizio universale che forniscono servizi equivalenti. Simili tariffe devono inoltre essere disponibili per gli utenti, specie singoli utenti e piccole e medie imprese, a condizioni simili*”.

47. Pertanto, si ritiene valutabile l'eventuale razionalizzazione e semplificazione dell'offerta di tale tipologia di posta nell'ambito del servizio universale in maniera tale che il servizio risponda sia alle esigenze della popolazione meno digitalizzata sia alle mutate esigenze di altra parte della popolazione, nonché dei grandi speditori e degli operatori postali, riconoscendo l'applicazione di sconti quantità laddove sono consegnati volumi di corrispondenza in grandi quantità ai fornitori di servizi postali presso i punti di accesso individuati dai fornitori stessi.

2.3 Pacchi con peso compreso tra 10 e 20 kg

48. L'Autorità, nell'allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, ha osservato che, sebbene il servizio di recapito dei pacchi abbia registrato, negli ultimi anni, tassi di crescita significativi in termini sia di volumi sia di ricavi, 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) e, nel 2023 hanno rappresentato l'8% dei volumi totali (rispetto al 22% del 2019).

49. Conseguentemente, alla luce del progresso tecnologico, dello sviluppo del mercato e dell'evoluzione della domanda degli individui e delle imprese, l'Autorità ha ipotizzato, per il futuro, l'esclusione dal perimetro del SU dei servizi di consegna pacchi con peso compreso tra 10 e 20 kg.

Considerazioni degli stakeholders

50. **AICAI** in linea generale ritiene percorribile l'ipotesi di escludere dal SU i servizi di consegna pacchi di peso tra 10 e 20 kg e, in più, suggerisce di escludere l'intero segmento pacchi dal SU, alla luce di quanto sottolineato dall'AGCM nella segnalazione AS1893³. Il segmento dei pacchi è estremamente competitivo e la presenza di molteplici operatori permette – prosegue AICAI – la copertura del mercato nazionale. La massiccia crescita dell'*e-commerce* e, in particolare, dei volumi di cd. *low value items*, d'altra parte, sfrutta le connessioni legate ai servizi postali universali (tenuto conto del sistema di tariffe UPU, da cui operatori come quelli membri di AICAI sono esclusi), determinando un fortissimo vantaggio competitivo per il FSU. Seppur non menzionato nella domanda D1, AICAI sottolinea altresì la necessità di eliminare l'esenzione IVA per la posta prioritaria, estendendola anche ai pacchi di SU.

51. **AREL** registra una crescita notevole nel segmento dei servizi di consegna pacchi con peso compreso tra 10 e 20 kg, un fenomeno anch'esso strettamente correlato all'espansione dell'*e-commerce*, benché la parte più consistente, se non prevalente, degli invii “*retail*” si riferisca a spedizioni fino ai 2 kg, che beneficiano della comodità della consegna a domicilio offerta dal commercio elettronico.

52. **Assopostale** osserva che, nel corso degli ultimi 10 anni, si è assistito ad una crescita significativa dell'*e-commerce*, con un aumento della domanda di consegne pacchi e una forte pressione su costi, tempi e flessibilità, incidendo negativamente sulla

³ AGCM, Segnalazione AS1893 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per la Concorrenza e il Mercato 2023.

redditività del settore. Assopostale, in questo quadro, avalla l’esclusione delle fasce di peso più elevate (es. oltre i 10 kg) dal SU, vista la limitata richiesta da parte dei cittadini e la maggiore incidenza economica. Pertanto, l’Associazione ritiene che il servizio di consegna dei pacchi oltre i 10 kg potrebbe:

- uscire dal perimetro del servizio postale universale;
- in alternativa, subire restrizioni, diventando disponibile come servizio universale solo in contesti specifici (aree rurali o per motivi sociali);
- essere rafforzato con le forme alternative di recapito (punti di ritiro, *lockers*).

53. **Cittadinanzattiva/UDICON** ritiene condivisibile l’ipotesi di escludere i pacchi tra 10 e 20 kg dal SU, solo se tale esclusione non comporti un aumento del divario tra aree centrali e periferiche: occorre garantire a tutti i cittadini, ovunque risiedano, la possibilità di ricevere e spedire pacchi in modo agevole e a costi accessibili.

54. **Poste Italiane** nutre perplessità sull’ipotesi di esclusione dal SU dei pacchi di peso compreso tra 10 e 20 kg. Si tratta di un numero così limitato di invii la cui esclusione rischierebbe di determinare esclusivamente una penalizzazione per alcune fasce di popolazione/località non servite dagli operatori alternativi, a fronte di benefici sostanzialmente nulli o quanto meno non quantificabili⁴.

55. **Post & Service** ritiene invece che i servizi di consegna pacchi risultino sempre più centrali nelle strategie commerciali degli operatori e nelle scelte di consumo degli utenti. Nell’ambiente caratterizzato dall’*e-commerce*, i servizi di consegna pacchi costituiscono un accesso a numerosi prodotti e, pertanto, l’operatore ritiene che bisognerebbe includere i pacchi stabilmente nel SU, prevedendo una tariffa di riferimento unica, e permettere l’accesso regolato agli *hub* di Poste Italiane (modello “*essential facility*”). Questa soluzione, secondo l’operatore, supporterebbe la sostenibilità e la competitività del mercato, garantendo al contempo una copertura capillare del servizio per la consegna anche di pacchi ingombranti.

Osservazioni conclusive

56. Alla luce di quanto prospettato nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 152/25/CONS) e in considerazione di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, permangono le considerazioni svolte in sede di indagine (cfr. punto 145 dell’allegato B alla delibera n. 152/25/CONS), ossia che “*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*”.

57. I servizi di consegna pacchi hanno assunto, infatti, sempre maggiore rilievo e impatto sull’intero tessuto sociale ed economico del Paese, soprattutto con l’emergenza pandemica del Covid, oltre che con la spinta del commercio elettronico che consente agli individui e alle imprese di accedere a prodotti su scala mondiale, ampliando la scelta in

⁴ Il SU è fornito fino a 20 Kg, ad esempio, in Francia, Germania, Norvegia, Regno Unito e Svezia.

relazione sia ai prezzi che alle caratteristiche dei beni, e di riceverli presso il proprio domicilio o sede legale/operativa.

58. La consegna dei pacchi è percepita come un servizio che semplifica la vita, in quanto consente di soddisfare una pluralità di bisogni, in alternativa all'acquisto diretto presso punti vendita fisici.

59. Si tratta, dunque, di servizi utili per i cittadini, offerti in larga misura dal mercato, a prezzi competitivi; allo stesso tempo, la copertura dell'intero territorio nazionale è il risultato, in alcuni casi, dell'integrazione delle reti degli operatori alternativi tra di loro e con quella del SU e, pertanto, l'abolizione di tale categoria dal paniere dei beni di servizio universale potrebbe incentivare l'infrastrutturazione fisica ovvero la stabilità delle *partnership* commerciali.

60. Tanto rappresentato, si conferma la opportunità di espungere dal servizio universale le spedizioni di pacchi tra i 10 e il 20 kg. Ciò in quanto nel segmento di spedizioni con peso maggiore, vale a dire quelle comprese nella fascia tra i 10 ed i 20 kg, vi rientrano verosimilmente quelle relative ai servizi offerti dai corrieri espresso, rivolti principalmente ad una clientela *business* di tipo B2B e, spesso, contigui alle offerte di servizi logistici e di trasporto merci. E proprio quello delle consegne dei pacchi B2B, come rilevato dall'Autorità in diverse occasioni (ad esempio, in diverse Relazioni annuali e nella analisi del mercato dei servizi di consegna pacchi, di cui alla delibera 94/22/CONS), rappresenta un mercato caratterizzato dalla presenza di numerosi operatori, con quote di mercato piuttosto equidistribuite. La scelta di mantenere il limite massimo previsto dalla fonte comunitaria comporta un onere addizionale per il fornitore del servizio universale, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre a ricadere sugli operatori concorrenti attraverso il previsto meccanismo di compensazione finanziaria.

61. La possibile rimozione, nel breve-medio periodo, dei servizi di consegna pacchi con peso compreso tra 10 e 20 kg dal perimetro del SU richiederebbe nondimeno la modifica del decreto legislativo n. 261 del 1999, che a suo tempo ha scelto di esercitare la facoltà, concessa dal legislatore europeo, di estendere fino a 20 kg la soglia massima del peso del pacco rientrante nel servizio universale, rispetto al dettato normativo europeo, che già considera rientrante nel SU la “*raccolta, trasporto e smistamento pacchi fino a 10 Kg*”.

62. A tal riguardo, al fine di ricondurre la disciplina interna ai limiti e alle attribuzioni individuati dalla direttiva, potrebbe risultare opportuno, nel riportare il suddetto limite al valore originario, attribuire all'Agcom la facoltà di rivedere tale limite, in base alle opportune verifiche relative al contesto di mercato, a seguito di una valutazione che contempli l'essenzialità della prestazione e non trascuri l'eventuale aumento dell'onere del servizio universale causato dall'ampliamento del relativo perimetro.

2.4 Capillarità e flessibilità delle reti di accettazione/recapito

63. Il regime del SU potrebbe essere modificato, in prospettiva, con riguardo alla capillarità delle reti di accettazione e recapito.

64. Allo stato attuale, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 261/1999, il FSU 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*).

65. L'Autorità, nell'allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, ha osservato che le attività di accettazione e recapito dei servizi postali universali potrebbero essere garantite, in alcune zone del Paese più difficili da raggiungere (come, ad esempio, nelle aree remote e nei comuni meno densamente abitati), anche tramite l'organizzazione di una rete di punti alternativi, quali PUDO, *collect point* e *locker*.

66. Nell'ottica di soddisfare i requisiti di capillarità della rete di accettazione e recapito anche impiegando *locker* e PUDO, infatti, a livello europeo:

- 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.

67. Inoltre, come nel resto dell'Europa, anche in Italia, la diffusione di PUDO e *lockers* risulta in crescita. In ogni caso, i *locker* e i PUDO non sono pienamente sostituibili rispetto ai tradizionali punti di accettazione e recapito, e allo stato attuale, negli attuali modelli operativi, essi sono utilizzati prevalentemente per la consegna di pacchi.

68. In prospettiva, potrebbe essere valutato l'utilizzo, nelle fasi della raccolta e/o del recapito, di esercizi commerciali/PUDO e *lockers* che siano provvisti di determinati requisiti di affidabilità e che operino nel rispetto delle diverse normative vigenti (non solo cioè quella postale, ma le norme di ordine pubblico e quelle imperative a tutela della collettività, oltre che del corretto espletamento del servizio), eventualmente disciplinati mediante un regolamento dell'Autorità che, in linea con i principi e i criteri dei previgenti decreti ministeriali e della normativa vigente, assicuri efficacia, efficienza ed economicità del servizio universale nonché la chiara imputazione della responsabilità in capo al fornitore del servizio postale universale. Si potrebbe ipotizzare altresì una rete di *lockers* neutra che, a prescindere dalla titolarità della medesima, consenta a tutti gli operatori, non solo corrieri ma anche di corrispondenza, di consegnare la posta ai cittadini. In tal caso sarebbe necessario, conseguentemente, il superamento della regola della firma a penna per la raccomandata mediante un sistema digitale di cifratura.

69. L'Autorità, nell'ambito della delibera n. 152/25/CONS, ha altresì sottolineato come, storicamente e in prospettiva, gli uffici postali abbiano un indubbio valore di

presidio a disposizione del pubblico, in termini di coesione sociale e territoriale della comunità⁵, oltre ad essere un luogo fisico strumentale alla fruizione di servizi postali universali, non universali e di altri servizi, quali, ad es., servizi finanziari e assicurativi, che non si ritengono sostituibili con esercizi commerciali privati.

Considerazioni degli stakeholders

70. **AREL**, con riguardo al tema della capillarità delle reti di accettazione/recapito, prospetta alcuni scenari futuri finalizzati ad assicurare un giusto equilibrio tra presenza fisica e digitale: trasformazione degli Uffici postali in “hub” multiservizi, intensificazione dell’uso di punti di accettazione alternativi (tabaccherie, edicole), integrazione tra rete fisica e piattaforme digitali. Anche la flessibilità dei punti di accesso è ritenuta cruciale: *locker* intelligenti e *self-service* (attivi 24 ore su 24 e 7 giorni su 7) posizionati in luoghi strategici; servizi di ritiro e consegna a domicilio su richiesta per utenze specifiche.

71. **Assopostale** ritiene che, allo scopo di incrementare la capillarità delle reti di accettazione e recapito e di stimolare l’innovazione e l’efficienza delle medesime, occorrerebbe superare il modello attuale di fornitura del servizio postale universale e sottolinea l’opportunità di seguire le indicazioni dell’Autorità Garante del Mercato e della Concorrenza, la quale ha più volte suggerito l’indizione di gare pubbliche per la selezione del FSU.

72. **Cittadinanzattiva/UDICON** ritiene fondamentale garantire la capillarità della rete, soprattutto nei piccoli comuni, dove il SU svolge una funzione di presidio di informazione ed inclusione che va oltre la fornitura dei servizi postali. In tale ottica, la previsione di punti di accesso alternativi (PUDO, *locker*, etc.), con norme specifiche che assicurino la sicurezza e la *privacy*, nonché l’accessibilità a tutti gli utenti, è vista positivamente, ma solo in funzione integrativa e non sostitutiva rispetto alla rete di uffici postali.

73. In considerazione del calo e della distribuzione geografica dei volumi, **Poste Italiane** ritiene che, in un’ottica di auspicata revisione degli obblighi di SU, in funzione della sostenibilità dei livelli di servizio erogati, la riconfigurazione della rete logistica riguardi, in particolare, le attività di accettazione/raccolta e di consegna, prevedendo, da un lato, una razionalizzazione dei punti di accesso, sia *business* sia *retail*, e, dall’altro, l’introduzione di nuove modalità di erogazione del servizio (cfr. anche risposta di Poste Italiane alla Domanda 2).

74. Poste Italiane ritiene opportuni i seguenti interventi:

- riduzione del numero di cassette di impostazione, in considerazione dell’utilizzo estremamente limitato di questo canale di raccolta e delle sinergie operative conseguibili (oltre che della facilità di individuazione da parte della clientela);

⁵ Al riguardo, il progetto POLIS, che coinvolge circa 7.000 comuni con una popolazione inferiore ai 15 mila abitanti, contribuisce a garantire la centralità degli Uffici postali e la sostenibilità degli stessi nel lungo periodo. Esso prevede la 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. Inoltre, è prevista l’offerta di spazi di *co-working*.

- riorganizzazione dei punti di accettazione della corrispondenza *business* (grandi clienti), in considerazione del calo dei volumi e della concentrazione degli invii in un numero assai ridotto di Centri;
- revisione dei criteri di capillarità dei punti di accettazione/giacenza (compresi gli Uffici postali), che, in particolare nelle zone cd. rurali e montane, non sono proporzionati alla domanda di servizi.

75. Poste Italiane suggerisce anche d'intervenire sulle modalità di spedizione degli atti giudiziari (la cui clientela è costituita esclusivamente da professionisti e PPAA), ammettendo l'accettazione di tali invii solo nei punti *business* (anche tramite *pick up* e/o "bollette" depositate presso i punti di accesso fisici *retail*), o in modalità digitale ed escludendone, quindi, l'accettazione presso gli Uffici Postali.

76. **Post & Service** auspica l'introduzione di un modello di "rete diffusa", composta da uffici postali, agenzie private e punti vendita convenzionati, in cui si applichino uno stesso SLA e le stesse tariffe, e finanziata con contributi parametrati ai volumi gestiti da ciascun punto di accettazione/recapito. Post&Service propone, inoltre, di prevedere un obbligo per Poste Italiane di mettere a gara *slot* di capacità su *locker* e di utilizzare il finanziamento SU per l'installazione di armadietti nei comuni con meno di 5 mila abitanti.

Osservazioni conclusive

77. Alla luce di quanto prospettato nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 152/25/CONS) e in considerazione di quanto rappresentato dai partecipanti, tutti favorevoli ad un incremento di punti di ritiro per i cittadini con garanzia di riservatezza, sicurezza informatica e capillarità, in prospettiva una delle possibili modifiche al regime del SU potrebbe riguardare le modalità attraverso cui assicurare la capillarità delle reti di accettazione e recapito, prevedendo l'inclusione, in taluni casi specifici adeguatamente individuati e in aggiunta agli uffici postali, di punti alternativi quali PUDO, *collect point* e *locker*, qualora ciò sia atto a garantire, da una parte, una maggiore capillarità e comodità di accesso per i cittadini e, dall'altra, costi di gestione più contenuti a vantaggio della sostenibilità economica, quindi, del servizio postale universale.

78. Tale modifica andrebbe nella direzione di valorizzare le reti di recapito/raccolta che sono al momento già operative per i servizi di spedizione dei pacchi, che, come noto, rappresentano il segmento di mercato più attivo e in crescita nel settore postale e in relazione al quale si registra una generale soddisfazione da parte degli utenti.

79. In particolare, come rilevato dall'Autorità, nell'allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, e dalla maggior parte dei soggetti intervenuti nella consultazione pubblica, le attività di accettazione e recapito dei servizi postali universali in casi particolari potrebbero essere garantite, in alcune zone del Paese più onerose da raggiungere (come, ad esempio, nelle aree remote e nei comuni meno densamente abitati), anche tramite l'organizzazione di una rete di punti alternativi, quali PUDO, *collect point* e *locker*, purché in prossimità del domicilio del destinatario e con garanzie di sicurezza per la corrispondenza. Relativamente, infine, all'osservazione di uno dei partecipanti, secondo

il quale il tema andrebbe affrontato mediante l'affidamento del servizio postale universale tramite gara pubblica, si tratta di un tema che esula dalle competenze dell'Autorità.

2.5 Tempi di raccolta e di consegna

80. L'Autorità, con la delibera n. 395/15/CONS, ha autorizzato Poste Italiane ad introdurre un modello di raccolta e recapito a giorni alterni (secondo lo schema bisettimanale, lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì) degli invii postali rientranti nel SU, fino al 25% della popolazione (per la restante parte della popolazione, la raccolta e la consegna ha luogo 5 giorni a settimana). In particolare, la fornitura a giorni alterni è ammessa in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq.

81. L'Autorità, nell'allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, considerato il *trend* decrescente dei volumi di invii, ha rilevato come si possa valutare l'efficacia di una modifica dell'attuale frequenza minima di raccolta e consegna al fine di contenere ulteriormente l'onere del servizio universale in una prospettiva di sua perdurante sostenibilità. In tal senso, è stata prospettata l'ipotesi di prevedere l'applicazione del modello a giorni alterni a fasce di popolazioni più estese rispetto al limite attuale.

Considerazioni degli stakeholders

82. Secondo **AREL**, il modello di recapito a giorni alterni andrebbe esteso a Comuni più popolosi, al fine di ottimizzarne l'efficienza, eventualmente introducendo, per specifici servizi/aree, la possibilità di concordare consegne a orario prefissato o su appuntamento.

83. Anche **Assopostale** ritiene opportuna una revisione dei tempi di consegna con estensione del modello di recapito a giorni alterni (aumento della soglia massima di popolazione interessata), ferma restando la necessità di individuare alcune tipologie di invii per i quali escludere tale modalità di recapito (ad esempio, invii contenti comunicazioni legali, mediche, tributarie).

84. L'estensione del modello a giorni alterni oltre l'attuale soglia del 25% della popolazione è ritenuta opportuna anche da **Cittadinanzattiva/UDICON**, che propone, tuttavia, d'introdurre specifiche tutele per le categorie di utenza fragili o svantaggiate (es. anziani, residenti in aree montane e a bassa densità abitativa), al fine di preservarne l'inclusione sociale, il diritto all'informazione e la partecipazione civica.

85. **Poste Italiane** ritiene opportuna una revisione sia della disciplina del recapito a giorni alterni, risalente al 2015, sia della disciplina dei Livelli di Servizio (cd. SLA), che risale al 2014/2015 (Legge di Stabilità 2015 e delibera n. 396/15/CONS), al fine di introdurre una maggiore flessibilità operativa per il FSU, anche in considerazione del fatto che, per gli utenti, le esigenze di certezza e affidabilità del recapito prevalgono rispetto a quelle di velocità.

86. In particolare, Poste Italiane prospetta la possibilità di gestire SLA di servizio differenziati, basati su una logica origine-destinazione. La nuova filiera operativa potrebbe consentire il rispetto dei seguenti livelli di servizio:

- J+3 per i flussi originati e destinati alla stessa regione;
- J+4 per i flussi destinati verso regioni limitrofe o con connettività logistica favorevole dall'origine;
- J+6 per i flussi destinati a regioni lontane dall'origine e con connettività svantaggiata.

87. **Post & Service** propone un'estensione del recapito a giorni alterni fino al 50% della popolazione e, in parallelo, misure finalizzate a rendere più efficiente l'operatività del sistema, quali:

- rete capillare di punti di ritiro e consegna alternativi (*locker* e PUDO);
- tracciatura h24;
- canale di priorità dedicato per atti giudiziari e posta raccomandata.

88. **Xplor Italia** ritiene che il SU debba continuare a garantire adeguati tempi di consegna e una sufficiente capillarità di consegna al fine di assicurare la fornitura di servizi essenziali, quali il SU, alla coesione sociale e territoriale del Paese.

Osservazioni conclusive

89. Alla luce di quanto prospettato nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 152/25/CONS) e in considerazione di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, appare percorribile, in prospettiva, l'applicazione del modello a giorni alterni a fasce di popolazioni più estese rispetto al limite attuale del 25% della popolazione nazionale, mediante la previa novella legislativa di tale soglia massima.

90. In particolare, la determinazione dell'appropriata soglia di popolazione dipende, com'è noto, dalle condizioni di natura infrastrutturale o geografica che contraddistinguono il mercato dei servizi postali, quali lo stato della domanda di invii postali, incidendo sulle economie di densità sottostanti il servizio di recapito, e dalle caratteristiche geografiche e demografiche del Paese. Considerato che negli ultimi anni i volumi postali si sono ridotti in modo considerevole, risulta pertanto appropriato rivedere la soglia massima della popolazione interessata dalla misura, tenuto altresì conto che i servizi di recapito incidono particolarmente sul costo netto del servizio postale universale.

91. Al riguardo, si rileva come i “comuni potenzialmente a giorni alterni” individuati nel 2015 erano circa 6.300 Comuni in cui risiedeva circa il 41% della popolazione italiana), all'interno del quale furono selezionati con la delibera n. 395/15/CONS i 5.295 Comuni nei quali è stato effettivamente attuato il recapito a giorni alterni e nei quali risiede poco meno di un quarto della popolazione nazionale, come stabilito dal d.lgs. 261/1999.

92. Naturalmente, l'individuazione di una eventuale nuova quota percentuale di popolazione andrebbe calibrata in relazione alla domanda del servizio e armonizzata con misure dell'Autorità atte a garantire in ogni caso tempi di consegna su tutto il territorio

nazionale oltre che certi (soprattutto in caso di eliminazione della posta prioritaria), altresì in ogni caso di velocità accettabile rispetto alle ordinarie esigenze sottese a tale tipo di corrispondenza.

93. A tale riguardo occorre considerare che la vigente direttiva europea per il settore postale, nello stabilire che il servizio universale sia garantito come minimo cinque giorni lavorativi a settimana, ammette deroghe a tale principio solo in presenza di “circostanze o condizioni geografiche eccezionali”.

94. In altri termini, quindi, l'ampliamento della popolazione raggiungibile con il modello dei giorni alterni richiede in ogni caso, in sede regolamentare, un'accurata valutazione dell'impatto che avrebbe sui cittadini e sulle imprese e dei benefici che ne deriverebbero in termini di sostenibilità finanziaria del SU.

2.6 Distribuzione della stampa

95. La distribuzione della stampa rientra nel perimetro del servizio universale e le vendite di quotidiani cartacei in abbonamento (con spedizione all'indirizzo dell'acquirente) rappresentano una fonte di introito per numerose e importanti testate locali e nazionali, in un contesto caratterizzato dalla progressiva crisi dell'editoria quotidiana (nei primi sei mesi del 2024 si è registrata una flessione su base annua delle copie vendute pari al 9,2%) con un forte calo delle vendite di copie cartacee senza che sia compensato dalla diffusione dei quotidiani in formato digitale. Si tratta di un segmento finalizzato a garantire l'effettività e l'efficacia del principio del pluralismo informativo, che permane nonostante i profondi cambiamenti che le nuove tecnologie inducono anche sul diritto ad una informazione pluralista.

96. 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 editoriali e supportano, quindi, l'accessibilità dell'informazione, che è fondamentale rispetto alla anzidetta garanzia del pluralismo.

97. In tal senso appare necessario, in prospettiva, continuare ad includere la distribuzione della stampa periodica nel perimetro del servizio universale.

Considerazioni degli stakeholders

98. L'**ANES** – Associazione Nazionale Editoria di Settore che aggrega oltre 100 imprese editoriali aventi più di 1.000 testate e, ogni mese, 6 milioni di lettori tra imprese e operatori professionali, e che rappresenta la *community* di riferimento degli editori professionali italiani (cd. *business-to-business*) – sottolinea il ruolo della stampa periodica come bene pubblico, meritevole di tutele specifiche nel quadro del SU e di una sua valorizzazione attraverso:

- la revisione delle soglie minime per le tariffe agevolate;
- il contenimento degli aumenti tariffari e correlazione tra prezzi e qualità;
- il rafforzamento dei controlli sulla qualità del recapito e pubblicazione di dati indipendenti;
- una maggiore flessibilità contrattuale per gli editori di piccole e medie dimensioni.

99. Secondo **AREL**, la distribuzione della stampa periodica richiede un’ottimizzazione della logistica (aggregazione delle consegne) e l’esplorazione di nuovi modelli di offerta (consegna a domicilio su abbonamento, punti di ritiro dedicati).

100. **Assopostale** ritiene necessaria una revisione del modello di recapito della stampa periodica al fine di garantirne la sostenibilità a fronte del calo strutturale delle tirature cartacee e dell’aumento dei costi logistici. In tale ottica, suggerisce di valutare una maggiore apertura del mercato per l’offerta di prodotti dedicati ad alto valore, fuori dal perimetro del servizio universale.

101. **Poste Italiane** riconosce l’importanza del servizio di distribuzione della stampa periodica per la tutela del pluralismo e dell’accessibilità dell’informazione, in particolare a favore delle fasce di popolazione e delle aree territoriali svantaggiate. In considerazione di ciò, la Società intende continuare a garantire la consegna dei quotidiani nel giorno stesso dell’accettazione, a condizione che i mittenti rispettino i già previsti requisiti operativi e tecnici sull’allestimento delle spedizioni e sui punti e le fasce orarie di accesso. Poste Italiane ritiene anche importante continuare a garantire tariffe postali agevolate agli editori e alle organizzazioni no-profit.

102. **Post & Service** propone di introdurre per la stampa periodica un modello di consegna bisettimanale raggruppata, in abbinamento a circuiti di corriere locale, e *voucher* digitale per aree servite da banda larga superiore a 100 Mbps.

Osservazioni conclusive

103. Alla luce di quanto prospettato nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 152/25/CONS) e in considerazione di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, la distribuzione della stampa periodica appare meritevole, tuttora e in prospettiva, di tutele specifiche nel quadro del SU, dato che si tratta di un bene pubblico che contribuisce non solo alla coesione sociale e territoriale del Paese, ma anche alla garanzia del pluralismo informativo, diritto costituzionale di ogni cittadino.

104. I soggetti partecipanti condividono tutti l’opportunità, rappresentata dall’Autorità, di continuare a includere nel perimetro del servizio universale la distribuzione della stampa periodica. Da questo punto di vista, gli esiti della indagine restituiscono un chiaro messaggio di come la distribuzione della stampa periodica attraverso il servizio postale universale rappresenti un servizio di interesse economico generale e di come la valenza di pubblico interesse sia riconosciuta in maniera trasversale da tutti gli attori del mercato: non solo gli operatori postali, ma anche, attraverso la voce autorevole delle rispettive associazioni, anche utenti/consumatori ed editori.

105. Il ruolo essenziale del servizio postale di distribuzione (a tariffe agevolate) delle stampe periodiche era stato, inoltre, ribadito dalla Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG) nell’ambito di un documento notificato all’Autorità in data 2 agosto 2022, in cui si rappresentava: la *“necessità di assicurare la continuità del finanziamento delle agevolazioni postali al livello degli stanziamenti attuali per garantire continuità della consegna in abbonamento postale dei giornali e periodici a tariffa agevolata, che esiste dal 1862 e che contribuisce a rendere possibile, pur nel contesto di gravi difficoltà”*

economiche in cui tuttora versa il settore, un servizio di alto valore culturale e civile, quale la diffusione a tutti i cittadini di contenuti informativi di alta qualità professionale”. La FIEG sottolineava altresì la “[n]ecessità di garantire la sostenibilità nel tempo dei servizi di spedizione dei prodotti editoriali, a tutela dei principi dell’accessibilità e del pluralismo dell’informazione su tutto il territorio nazionale”.

106. Le valutazioni di cui sopra, in particolare, evidenziano il fatto che la tutela dell’accessibilità e del pluralismo dell’informazione potrebbe continuare ad essere garantita, nel contesto di mercato attuale, grazie alla sinergia tra il SIEG servizio postale universale, che consente la distribuzione ininterrotta su tutto il territorio nazionale a condizioni tecniche ed economiche regolamentate, e il SIEG agevolazioni postali editoriali, che assicura tariffe ulteriormente a vantaggio degli editori e dei soggetti no-profit e, indirettamente, degli utenti che ricevono le pubblicazioni al proprio domicilio.

107. Tali valutazioni si innestano, del resto, in un quadro nazionale che denota per l’Italia un *gap* sotto il profilo delle competenze digitali (che rendono molto difficoltosa la fruizione di contenuti digitali per fasce significative della popolazione). Basti considerare che secondo il *report* nazionale ISTAT del maggio 2025, solo il 45,8% dei cittadini tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di livello almeno base, contro una media UE del 55,5%. In alcune regioni del Mezzogiorno la percentuale scende ulteriormente fino al 36,1%, evidenziando forti disuguaglianze territoriali. Istat sottolinea, poi, come “*rispetto al 2021, a fronte di un aumento [delle competenze digitali] di +1,6 punti percentuali nella media UE, tra le principali economie europee si osserva una sostanziale stabilità per l’Italia (+0,1 punti percentuali)*”.

108. Anche per tali ragioni, pur in un quadro di riduzione delle copie cartacee vendute/distribuite, i dati di mercato evidenziano che:

- le copie digitali non solo non appaiono in grado di assorbire il calo di quelle cartacee, ma tra il 2023 e il 2024 sono calate dell’8,7%, ossia hanno subito una variazione comparabile a quella registrata nello stesso periodo dalle copie cartacee (-9,2%);
- 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 calo delle copie distribuite da Poste Italiane tra il 2023 e il 2024 attraverso il servizio postale universale si è sostanzialmente dimezzato rispetto agli anni precedenti (-3,79% vs. -6,73%), attestandosi anche a circa la metà del calo registrato sul perimetro della corrispondenza universale (-6,7%).

109. Tali indicatori quantitativi confermano in modo inequivocabile la perdurante rilevanza della distribuzione della stampa periodica per il sistema dell’informazione e no profit nazionale e, quindi, la necessità di non modificare l’attuale sistema tariffario agevolato per gli editori e il mondo no profit.

3 Domanda 2 – Le reti di raccolta e recapito

Domanda 2): Alla luce del quadro economico, tecnologico, sociale e normativo, quali modifiche potrebbero interessare in prospettiva il SU ampliando la possibilità di utilizzo di ulteriori punti di accesso alla rete, diversi dagli uffici postali, quali ad esempio PUDO, lockers, collect point?

110. L’Autorità, nell’allegato alla delibera n. 152/25/CONS, ha osservato che le operazioni di accettazione e recapito dei servizi postali universali svolte presso gli uffici postali potrebbero essere garantite, in futuro, in alcune zone del Paese, in aggiunta e previe opportune valutazioni di merito, anche tramite l’organizzazione di una rete di punti alternativi, quali PUDO, *collect point* e *locker*, come già avviene in altri Paesi europei.

Considerazioni degli stakeholders

111. Secondo AICAI, l’introduzione di PUDO e *lockers* consentirebbe a Poste Italiane una riduzione dei costi di fornitura del SU, ma avrebbe effetti negativi sul piano concorrenziale per gli operatori postali alternativi che stanno puntando proprio sull’introduzione di questi punti di accesso alternativi per lo sviluppo delle loro reti di distribuzione. AICAI suggerisce di puntare sulla creazione di reti agnostiche, accessibili a tutti gli operatori.

112. ANES è favorevole a un ampliamento dei punti di accesso (PUDO, *lockers*, *collect point*), a condizione che non si traduca in una riduzione della qualità del recapito domiciliare. I *lockers* e i PUDO – prosegue l’associazione – possono avere utilità per pacchi o prodotti collaterali, meno per la distribuzione di riviste, che deve restare prevalentemente domiciliare per non disincentivare gli abbonati.

113. Per AREL, l’integrazione di PUDO, *locker* e *collect point* nelle reti di accesso rappresenta una svolta cruciale per l’evoluzione del Servizio Universale, in linea sia con la crescente digitalizzazione dei servizi sia con i nuovi bisogni degli utenti, verso una maggiore flessibilità e convenienza dell’offerta e un’ottimizzazione dei costi di fornitura. AREL ritiene inoltre che l’annessione dei *lockers*, PUDO e *collect point* nella rete di SU dovrebbe essere regolamentata anche con il rilascio di licenze o autorizzazioni *ad hoc*, al fine di tutelare gli utenti e garantire il servizio pubblico.

114. Anche Assopostale sottolinea i miglioramenti che si avrebbero in termini di capillarità della rete e accessibilità del servizio, anche nelle aree meno servite, nonché in termini di soddisfazione degli utenti e contenimento dei costi. L’Associazione sottolinea che i PUDO (*Pick-Up Drop-Off points*), ove venissero inclusi nella rete di SU, rappresenterebbero un’infrastruttura pubblica da rendere accessibile anche agli operatori alternativi al FSU.

115. **Cittadinanzattiva/UDICON** è parimente favorevole all'introduzione di punti di accesso alternativi purché:

- siano accessibili a tutti i cittadini, inclusi anziani e persone con disabilità;
- non comportino costi aggiuntivi per gli utenti;
- non diventino sostitutivi degli uffici postali nelle aree svantaggiate;
- siano sottoposti ad una regolamentazione pubblica trasparente rispetto alla qualità del servizio offerto.

116. **Poste Italiane** considera positivamente la possibilità per gli utenti del SU di utilizzare anche punti di accesso fisico alternativi agli uffici postali e alle cassette. Al riguardo, la Società sottolinea che il valore aggiunto della rete di uffici postali è da tempo correlato alla fornitura non più solo di servizi postali, ma anche di servizi finanziari, assicurativi, di identità digitale, di accesso ai servizi delle PPAA, etc. In tale contesto, i costi delle attività postali svolte presso gli UP hanno un impatto nullo nel calcolo dell'onere del SU.

117. Secondo Poste Italiane, andrebbero introdotte tipologie diverse di PUDO dotate di specifici requisiti che contemperino le esigenze di continuità di erogazione del SU con quelle di sostenibilità. Vengono richiamate, al riguardo, le esperienze di alcuni dei principali paesi europei, in cui i FSU utilizzano una rete commerciale costituita per la maggior parte (ad es., 100% nei Paesi Bassi e in Finlandia, 99% in UK, 92% in Germania, 60% in Francia) da punti di accesso in *partnership/franchising*, non direttamente gestiti, quindi, da proprio personale.

118. Il nuovo modello prospettato di rete logistica determinerebbe indubbi benefici anche per la clientela, in virtù dell'ampliamento delle fasce orarie e dei giorni di disponibilità del servizio (soprattutto nei centri più piccoli, dove gli uffici postali non sono aperti tutti i giorni).

119. **Post & Service** osserva che l'esperienza europea dimostra che un SU efficiente, economico e capillare è possibile solo attraverso la collaborazione strutturata tra il fornitore storico e una rete di operatori locali qualificati.

120. **Xplor Italia** ritiene che le nuove opportunità di ampliare i punti di accettazione (PUDO, *lockers*, *collect point*) possano essere considerati al fine di ridisegnare la mappa dei punti di consegna dei plichi postali, permettendo di evitare costi nella fase di consegna o raccolta.

Osservazioni conclusive

121. Si rinvia a quanto rappresentato in relazione alle possibili modifiche in ordine alla capillarità e flessibilità delle reti di accettazione/recapito (cfr. *supra* paragrafo 1.4) e ai tempi di raccolta e di consegna (cfr. *supra* paragrafo 1.5) degli invii postali.

4 Domanda 3 – La sostenibilità finanziaria del SU

Domanda 3): Come incidono le diverse caratteristiche del SU sul costo netto annuale e, in prospettiva, quali elementi rilevano al fine di garantire nel tempo la sua sostenibilità finanziaria?

122. L’Autorità, nell’allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, ha rilevato che l’onere per la fornitura del servizio universale è finanziato attraverso trasferimenti statali e, se necessario, da un fondo di compensazione alimentato dagli operatori del settore. In particolare, la legge di stabilità 2015 ha fissato in 262,4 milioni di euro l’importo annuo massimo della compensazione statale con la possibilità di integrare fino a 89 milioni tramite l’attivazione del fondo di compensazione se il costo netto accertato dall’Autorità superano questa soglia. Negli ultimi anni, il costo netto del servizio universale non è mai sceso sotto i 300 milioni di euro circa (ad eccezione del 2019) e l’Autorità ha avviato un procedimento per l’attivazione del fondo di compensazione.

Considerazioni degli stakeholders

123. ANES ritiene che l’aumento delle tariffe per gli editori non sia stato accompagnato da un miglioramento del servizio, ma ha comportato un aggravio sproporzionato dei costi. L’asimmetria tra prezzi crescenti e qualità decrescente rischia di ridurre, dunque, la base degli utenti del SU e di compromettere la funzione sociale della stampa periodica. In tal senso, l’Associazione rappresenta l’esigenza di valutare meccanismi di compensazione più equilibrati, che non gravino unicamente sugli editori, ma tengano conto del ruolo di interesse generale che la stampa riveste.

124. Secondo AREL, le caratteristiche del SU che hanno una maggiore incidenza sul costo netto sono: *a)* la capillarità della rete e la frequenza del recapito (es. consegna quotidiana), che generano costi fissi elevati; *b)* i tempi di consegna stringenti, che richiedono una logistica più costosa; *c)* la tipologia di servizi inclusi e la qualità del servizio, che influiscono sui costi e sulla capacità di attrarre utenti.

125. Inoltre, per la sostenibilità finanziaria, secondo AREL, gli elementi rilevanti da considerare sono:

- l’efficienza operativa e la razionalizzazione della rete: investimenti in automazione, ottimizzazione logistica e riconfigurazione della rete (PUDO, *locker*, condivisione infrastrutture);
- la diversificazione e l’innovazione dei servizi: focus su *e-commerce*, logistica a valore aggiunto, servizi digitali (SPID, pagamenti P.A.) e trasformazione degli uffici postali in “hub” multiservizi;
- revisione del quadro normativo e tariffario: aggiornamento delle tariffe e nuovi modelli di compensazione trasparenti per l’onere del SU;
- collaborazioni e *partnership*: condivisione delle reti con altri operatori e accordi per punti di ritiro/consegna.

In particolare, l’accesso alla rete da parte di operatori alternativi può compensare – in un quadro regolatorio chiaro – parte del costo netto, generando nuove entrate e ottimizzando la capacità.

126. Per Asendia, il costo netto annuale del SU è influenzato in modo diretto dalle caratteristiche specifiche del servizio, in quanto queste definiscono livello, estensione e modalità di erogazione delle prestazioni che devono essere garantite a tutti i cittadini indipendentemente da luogo di residenza, condizioni economiche o disponibilità infrastrutturali. In prospettiva, per garantirne la sostenibilità finanziaria nel tempo, secondo Asendia sarà necessario agire su una serie di leve economiche, organizzative e regolative tra cui: i) revisione del perimetro del servizio con una ridefinizione delle prestazioni obbligatorie, concentrandosi su quelle realmente essenziali; ii) flessibilizzazione dei punti di accesso, integrando canali alternativi (PUDO, lockers, reti convenzionate) al fine di ridurre i costi di esercizio e aumentare la copertura con costi marginali più bassi; iii) digitalizzazione dei servizi universali con accesso on line per alcune prestazioni.

127. Secondo **Assopostale**, la sostenibilità del costo del SU postale deve essere inquadrata nella più ampia visione del bilancio del FSU. L'Associazione propone di escludere la contribuzione degli operatori postali se le entrate derivanti dalla fornitura del SU, includendo il finanziamento pubblico e i profitti derivanti dalle attività diverse dal SU, consentono al FSU di fare fronte ai relativi costi efficientati.

128. **Cittadinanzattiva/UDICON** ritiene che la sostenibilità economica del SU non debba essere perseguita attraverso una riduzione indiscriminata delle prestazioni, ma attraverso un ripensamento equo e mirato delle stesse, al fine di preservarne la missione sociale. Per garantire una sostenibilità futura del servizio occorre però distinguere tra costi virtuosi, che tutelano l'accesso universale ai diritti, e costi inefficaci, che derivano da un'impostazione non più allineata ai reali bisogni degli utenti.

129. Secondo **Post & Service**, una logistica collaborativa non è solo una scelta etica o ambientale, ma può rappresentare una leva economica, capace di ridurre i costi strutturali del settore, soprattutto per gli operatori più piccoli o frammentati. La vera innovazione logistica non passa solo dalla tecnologia, ma dalla condivisione intelligente delle risorse. Per Post & Service, il FSU, in quanto soggetto dominante e infrastrutturato, ha la responsabilità – e l'opportunità – di guidare questo processo di trasformazione da monopolio chiuso a piattaforma aperta, a beneficio del Paese, dell'ambiente e della competitività del settore.

130. **Poste Italiane** osserva come la sostenibilità finanziaria del SU dovrebbe essere garantita tramite un bilanciamento tra ricavi (connessi a volumi e tariffe) e costi (connessi agli obblighi di servizio, es. capillarità, continuità, obiettivi di consegna, etc.). Nel mercato italiano - caratterizzato da *i)* volumi in drastico e strutturale calo anche per effetto dei processi di digitalizzazione; *ii)* un livello di invii *pro capite* storicamente tra i più bassi in Europa; *iii)* un'elevata pressione competitiva sui prezzi nei segmenti più redditizi - la leva del prezzo non appare in grado di contribuire in maniera determinante al raggiungimento di un soddisfacente equilibrio economico.

131. Conseguentemente, secondo Poste Italiane, la via principale per garantire la sostenibilità del SU nel medio/lungo periodo non può che essere rappresentata da una revisione degli obblighi regolamentari, che consenta al FSU di modificare radicalmente la propria struttura organizzativa e di costi. Tali considerazioni di principio risultano

rafforzate alla luce dell'attuale squilibrio tra ricavi e costi e dall'assenza di una piena compensazione del costo netto verificato dall'Autorità.

132. Poste Italiane osserva altresì che il fondo di compensazione, previsto dagli ultimi Contratti di Programma come fonte di finanziamento “integrativa” del SU (a carico di tutti gli operatori del settore, individuati come fornitori di servizi sostitutivi) non è mai stato attivato, salvo l'avvio del procedimento per il biennio 2020-2021 ad opera della delibera n. 257/24/CONS e l'Autorità ne ha recentemente proposto l'eliminazione attraverso una segnalazione al Governo. L'Operatore, pur riconoscendo le difficoltà derivanti dall'effettiva implementazione dello strumento, ritiene che sia però necessario accompagnare l'eliminazione del fondo con la previsione di fonti di finanziamento “sostitutive”, al fine di non aggravare ulteriormente l'attuale squilibrio economico della fornitura del SU, a fronte di valori del costo netto crescenti nel tempo.

133. Infine, Poste Italiane ritiene che anche il confronto a livello europeo dimostri l'inefficacia dello strumento del fondo quale fonte di finanziamento del SU, come ad esempio è avvenuto in Francia e in Polonia, dove le leggi postali nazionali sono state recentemente modificate prevedendo l'eliminazione del fondo. La crescente sotto-compensazione dell'onere e la possibile eliminazione del fondo di compensazione richiedono, secondo Poste Italiane, un intervento organico sulle forme di finanziamento del SU, anche attraverso un percorso di “defiscalizzazione” del contributo statale.

134. **Xplor Italia** auspica che i volumi del SU, nell'ottica di garantirne la sostenibilità finanziaria, siano preservati rispetto agli altri prodotti postali non rientranti nel perimetro dei servizi universali scambiati nel libero mercato.

Osservazioni conclusive

135. Alla luce di quanto prospettato nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 152/25/CONS) e in considerazione di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, appare condiviso che l'aggiornamento delle prestazioni rientranti nel SU è correlato al tema della sua sostenibilità economico-finanziaria nel tempo.

136. In un quadro caratterizzato da volumi decrescenti, la sostenibilità finanziaria nel breve-medio periodo del SU, secondo la generalità dei rispondenti, è perseguitibile, come visto, da un lato, con la revisione degli obblighi regolamentari, che consenta la riduzione nei costi di fornitura del SU, e dall'altro lato, con il reperimento di ulteriori risorse; il FSU pone in particolare l'accento sulla necessità dell'incremento dei compensi statali, anche attraverso forme di defiscalizzazione, e sull'abolizione del fondo di compensazione (in linea con la recente segnalazione dell'Autorità al Governo); gli operatori alternativi sottolineano altresì l'esigenza di considerare le entrate derivanti non solo dalla fornitura del SU ma anche dalle attività diverse dal SU; le associazioni dei consumatori sottolineano come la sostenibilità economica del SU non vada perseguita attraverso una riduzione indiscriminata delle prestazioni, ma attraverso un ripensamento equo e mirato delle stesse, al fine di preservare la missione sociale del SU.

137. L'individuazione delle prestazioni rientranti nel servizio universale, in ogni caso, è guidata prioritariamente dall'obiettivo pubblicistico di perseguire la coesione sociale e

territoriale del Paese e di rispondere alle esigenze dei cittadini. Il finanziamento del SU va, quindi, commisurato primariamente a tale esigenza, permeando su di essa ogni scelta relativa a perimetro, caratteristiche, sostenibilità economica, nonché inherente ad altre forme di finanziamento, ivi compresa la defiscalizzazione del contributo statale, tema quest'ultimo di competenza statale.

5 Domanda 4 – La distribuzione geografica del SU

Domanda 4): Quali sono le modalità più appropriate per assicurare nel tempo la capillarità e l'uniformità del servizio sul territorio nazionale unitamente alla garanzia delle correlate esigenze sociali?

138. Nel settore postale, la duplicazione delle reti di SU e la designazione di una pluralità di imprese per la fornitura del SU non appaiono soluzioni economicamente e finanziariamente sostenibili data l'esigenza di assicurare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale prezzi accessibili e di raggiungere zone con una bassa densità abitativa o con caratteristiche orografiche che rendono disagevole la fornitura dei servizi (isole, territori montuosi etc.). In particolare, il mercato italiano è caratterizzato dalla presenza di poche imprese con rilievo nazionale e una miriade di imprese locali, che potrebbero fornire il SU solo se la sua erogazione venisse suddivisa tra numerose aree. La modulazione per aree geografiche del SU impedirebbe di sfruttare le economie derivanti sia dalla fornitura su scala nazionale (c.d. economie di scala) sia dall'utilizzo di una medesima infrastruttura per la fornitura di diverse tipologie di servizi (c.d. economie di scopo).

139. Pertanto, nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) è stato rilevato come la presenza di un unico fornitore del SU sull'intero territorio nazionale e per tutto l'insieme delle prestazioni rientranti nel SU appaia la soluzione più adeguata rispetto alla finalità di garantire l'uniformità e il contenimento degli oneri amministrativi e finanziari. Ed infatti si tratta della soluzione più diffusa a livello europeo.

Considerazioni degli stakeholders

140. AICAI sottolinea come per i pacchi postali la presenza di molteplici operatori assicuri una copertura di tutta la popolazione nazionale, il che giustificherebbe l'estromissione dei pacchi dal perimetro del SU.

141. ANES ritiene fondamentale mantenere un livello minimo garantito di consegna uniforme in tutto il territorio, evitando disparità tra aree urbane e rurali, da vigilare con indicatori di performance indipendenti, pubblici e verificabili, per assicurare trasparenza sul livello effettivo di servizio.

142. Secondo AREL, per assicurare capillarità e uniformità e garantire le esigenze sociali, andrebbe attuata una strategia multicanale integrata, secondo le seguenti priorità:

- rete di accesso costituita da un mix di uffici postali, PUDO e *locker* e potenziamento dei servizi digitali avanzati (app, piattaforme) e, nelle aree isolate, dei servizi mobili/a domicilio;
- uniformità del servizio secondo *standard* chiaramente definiti con monitoraggio costante e meccanismi di incentivo/disincentivo per l'operatore;
- inclusione digitale (uffici postali come “sportelli di alfabetizzazione”) e presenza nelle aree disagiate (come onere di servizio pubblico);
- a livello normativo/regolamentare, aggiornamento della definizione del SU, meccanismi di compensazione trasparenti, flessibilità e coinvolgimento degli *stakeholder*.

143. Secondo **Asendia**, assicurare capillarità e uniformità del SU sul territorio nazionale è una delle sfide più complesse da affrontare con un approccio multilivello che combini strumenti normativi, organizzativi, tecnologici e sociali:

- servizio differenziato in base al contesto territoriale, introducendo standard minimi nazionali e lasciando flessibilità agli operatori nella scelta degli strumenti più efficienti per raggiungerli;
- rete ibrida e multifunzionale di punti di accesso tramite l'integrazione degli uffici postali tradizionali con PUDO, *lockers* automatici, sportelli multifunzione ed esercizi convenzionati (tabaccherie, farmacie, supermercati) che consentirebbe una copertura capillare anche in aree dove non sarebbe sostenibile una rete proprietaria;
- digitalizzazione e accessibilità inclusiva con potenziamento dei canali digitali per la fruizione dei servizi universali (es. app, portali, SPID, CIE) integrando con assistenza dedicata le fasce deboli o non digitali e prevedendo sportelli mobili o servizi mobili di alfabetizzazione digitale;
- co-progettazione con le comunità locali che coinvolga enti locali, terzo settore e cittadini nella definizione di soluzioni di prossimità come la condivisione di spazi pubblici, la gestione comunitaria dei punti di accesso unitamente ad iniziative di volontariato e *welfare* locale.

144. Secondo **Assopostale**, la revisione di questa delicata tematica parte necessariamente dall'apertura alla concorrenza nella selezione del FSU da effettuare su lotti e non con una gara unica. In particolare, l'Associazione sottolinea che mettere a gara, come profilato dall'AGCM, la fornitura del SU consentirebbe di coinvolgere operatori dotati di organizzazioni più leggere, meno statiche e con minori costi.

145. Secondo **Cittadinanzattiva/UDICON**, la capillarità e l'uniformità del SU rappresentano strumenti concreti per contrastare le disuguaglianze territoriali, promuovere l'inclusione sociale e garantire il diritto di accesso a servizi essenziali da parte di tutti i cittadini. A fronte della contrazione della domanda e delle trasformazioni tecnologiche, occorre individuare delle soluzioni innovative che contemplino:

- un approccio territoriale differenziato e basato sull'equità in base al quale le aree più fragili (in termini di densità abitativa e infrastrutturale, indice di vecchiaia e *digital divide*, grado di accessibilità ai servizi pubblici essenziali, aree interne, montane o marginali) possano beneficiare di una maggiore tutela e di presidi fisici permanenti, anche se ciò comporta maggiori costi unitari;

- il rafforzamento della funzione civica del SU, il quale, in molti comuni, può svolgere non solo un servizio di recapito e spedizioni ma potrebbe rappresentare un punto di informazione ed aggregativo, di valore anche sociale, facendo da volano per altri servizi di importanza civica (hub digitali, sanità, anagrafe, sinergie con enti del terzo settore - tra cui le AACC, etc.).

146. **Post & Service** per garantire capillarità e uniformità suggerisce l'introduzione di misure quali:

- la clusterizzazione per bacini di 50.000 abitanti (in ogni *cluster* almeno un punto di accesso, ufficio o *locker*, entro 3 km in linea d'aria);
- la clausola sociale: Poste Italiane prima di chiudere un presidio deve offrirlo in subconcessione a operatori locali accreditati garantendo le stesse tariffe del SU;
- il fondo perequativo: remunerazione a nodo anziché a chilometro, per sostenere province interne e isole minori.

147. Secondo **Poste Italiane**, l'affidamento del SU a più fornitori comporterebbe sia criticità operative (ad esempio, nel caso di un invio originato in una zona coperta da un operatore da recapitare in una zona coperta da un altro operatore), sia inefficienze per i fornitori e disservizi per gli utenti, soprattutto in relazione a servizi come quelli di notifica che sono per loro natura inscindibili.

148. La Società cita uno studio da essa presentato nell'ambito della “*32nd Conference on Postal and Delivery Economics*” (maggio 2024) nel quale, in estrema sintesi, è evidenziato come il frazionamento o la regionalizzazione del SU comporti un peggioramento complessivo del SU, con un impatto negativo sulla sostenibilità, una perdita di efficienza e un aumento delle criticità nella gestione dei clienti.

149. L'unitarietà territoriale del servizio, secondo Poste Italiane, si rende ancora più necessaria in un contesto di mercato caratterizzato dal calo dei volumi, in cui è fondamentale sfruttare le economie di scala di un'erogazione dei servizi estesa su tutte il territorio nazionale. Inoltre, in caso di avvicendamento (totale o parziale) nell'incarico di FSU si porrebbe un problema di tutela dei lavoratori, con riferimento sia al trattamento contrattuale sia ai livelli occupazionali.

Osservazioni conclusive

150. Alla luce di quanto prospettato nel documento conoscitivo (allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 152/25/CONS) e in considerazione di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, la soluzione più adeguata rispetto alla finalità di garantire l'uniformità e il contenimento degli oneri amministrativi e finanziari nella fornitura del SU risulta costituita dalla presenza di un unico fornitore del SU sull'intero territorio nazionale e per tutto l'insieme delle prestazioni rientranti nel SU. La duplicazione delle reti di SU, di per sé particolarmente impegnativa sotto molteplici profili, e la designazione di una pluralità di imprese per la fornitura del SU non appaiono soluzioni percorribili, in considerazione dell'esigenza di assicurare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale un servizio omogeneo, a prezzi accessibili e uniformi e di raggiungere zone con una bassa densità abitativa o con caratteristiche orografiche che rendono disagevole la fornitura dei servizi (isole, territori montuosi etc.): elementi, questi, che nel contesto

attuale, dati gli operatori presenti sul territorio, non risultano allo stato poter essere garantiti da più soggetti.

6 Domanda 5 – La domanda di SU

Domanda 5): Quali sono le esigenze degli utenti in relazione al servizio postale universale?

151. La normativa europea di settore prevede che le condizioni di fornitura del SU evolvano nel tempo in funzione delle esigenze degli utenti (art. 5 della direttiva 2008/6/CE). Di qui l'importanza di valutare l'effettiva domanda di servizi da parte degli utenti e i bisogni sottostanti.

152. Al riguardo, si è osservato come in molti Paesi europei le Autorità nazionali di regolamentazione effettuino delle *consumer survey*, al fine di monitorare l'evoluzione della domanda. Ad esempio, il Regolatore britannico ha svolto di recente (2023) un'indagine sulle abitudini degli utenti, dalla quale è emerso, con specifico riferimento alle lettere, che viene attribuita grande importanza non tanto alla rapidità quanto piuttosto alla certezza della consegna, in particolare per gli invii di natura ufficiale, al punto da registrare una disponibilità da parte degli utenti a rinunciare ad alcuni *standard* di qualità. Invece, con riguardo ai pacchi, gli utenti si dimostrano più esigenti, non essendo disposti a rinunciare agli attuali livelli di servizio (considerati soddisfacenti) e ponendo grande attenzione all'affidabilità dei servizi e alla semplicità e flessibilità delle modalità di ritiro/consegna.

Considerazioni degli stakeholders

153. Per ANES, il requisito primario dell'utente è l'affidabilità nella consegna entro tempi certi. Ritardi prolungati rendono le riviste meno attrattive e compromettono la relazione con gli abbonati. In questo ambito, ANES sottolinea altresì la rilevanza della stabilità tariffaria: aumenti eccessivi e frequenti rendono impossibile una programmazione sostenibile dei costi.

154. Secondo AREL, le esigenze relative al SU sono:

- integrità del contenuto della corrispondenza e dei pacchi;
- facilità di accesso ai servizi;
- convenienza dei prezzi;
- puntualità e rapidità dei tempi di consegna;
- possibilità di monitorare le spedizioni attraverso sistemi di tracciabilità;
- disponibilità di informazioni chiare sui servizi e di assistenza;
- flessibilità delle opzioni di spedizione.

155. Secondo Asendia, le esigenze degli utenti in relazione al SU riflettono le aspettative di accessibilità, qualità e inclusività che il servizio deve garantire a tutti i

cittadini e queste esigenze, alla luce dell'innovazione digitale e delle nuove abitudini di consumo, sono cambiate nel tempo. Per Asendia, le principali esigenze degli utenti sono:

- accessibilità capillare e facile;
 - affidabilità e puntualità;
 - semplicità e chiarezza nelle tariffe e nelle procedure;
 - flessibilità e personalizzazione;
 - inclusività e supporto alle fasce vulnerabili;
 - innovazione e integrazione con i servizi digitali;
 - sicurezza e tutela della *privacy*.
156. Secondo **Cittadinanzattiva/UDICON**, le esigenze fondamentali riguardano:
- l'accessibilità territoriale, mediante un servizio capillare che raggiunga anche le aree interne e marginali, dove la presenza di un punto fisico di accesso continua a rappresentare un presidio di cittadinanza;
 - l'affidabilità del recapito, con tempi certi e realistici di consegna, soprattutto per raccomandate e atti ufficiali, spesso utilizzati per interagire con la pubblica amministrazione; il SU deve garantire la certezza della consegna, il rispetto dei tempi dichiarati, la possibilità di tracciare l'invio e strumenti semplici ed efficaci per gestire i disservizi (es. reclami, rimborsi, informazioni);
 - l'inclusività, la trasformazione digitale non può escludere ampie fasce della popolazione (es. anziani e persone con bassa alfabetizzazione digitale) e quindi i servizi su supporto cartaceo continuano ad essere fondamentali per garantire l'uguaglianza nell'accesso.
157. **Post & Service** evidenzia le seguenti esigenze dei clienti:
- affidabilità dei servizi assicurata attraverso la tracciatura digitale in tempo reale delle spedizioni, inclusa la corrispondenza ordinaria, e, in particolare, per la corrispondenza registrata (raccomandate, assicurate, atti giudiziari), con prova legale certa del recapito per gli invii spediti da PA, banche e *utilities*;
 - consegna flessibile e personalizzata (possibilità di cambio indirizzo o data di consegna in tempo reale, opzioni di ritiro presso *locker* o PUDO);
 - sportelli multi-servizio con funzione di presidio civico e sociale nei territori con popolazione sotto i 15.000 abitanti.
158. Secondo **Poste Italiane**, le esigenze degli utenti riguardano i seguenti aspetti del SU:
- disponibilità del servizio sull'intero territorio nazionale, con particolare riferimento alle aree meno contendibili;
 - gamma di servizi completa, costituita da servizi sia di corrispondenza sia di pacchi, sia *consumer* sia *business* (la maggior parte degli invii di corrispondenza rientranti nel SU sono invii spediti da clienti *business* verso clienti *consumer*);
 - affidabilità e uniformità dei servizi di recapito;
 - fruibilità dei servizi in modo agevole e semplificato, anche con il supporto di strumenti digitali (in particolare la prova della consegna della posta raccomandata, in analogia a quanto già definito nell'ambito delle notifiche a mezzo posta);
 - uniformità delle tariffe degli invii singoli.

Osservazioni conclusive

159. Il settore dei servizi postali, come noto, ha vissuto profonde trasformazioni economiche e tecniche, con una drastica riduzione dei volumi di corrispondenza, un ampio incremento dei servizi di consegna pacchi e la centralità assunta dalle piattaforme *on-line*.

160. In tal senso, i contributi degli *stakeholder* sottolineano diversi fenomeni, a partire un'evoluzione delle esigenze degli utenti, soprattutto in relazione alla domanda nel settore dei pacchi, che attualmente è quello caratterizzato da maggiore innovazione ed espansione, evidenziando, in linea con quanto prospettato dall'Autorità, l'importanza, in sede di ridefinizione della disciplina nazionale del SU, di indagini sulle abitudini dei consumatori, recenti e puntuali, sulla scia delle *best practices* a livello europeo.

7 Domanda 6 – Le modalità di utilizzo della posta

Domanda 6): Qual è l'attuale utilizzo dei servizi postali da parte degli utenti sia in qualità di mittenti, sia di destinatari?

161. L'Autorità, nell'allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, ha osservato come la contrazione dei volumi di corrispondenza (privata, commerciale, *marketing*, etc.) e la crescita dei volumi di pacchi rappresentino i principali *trend* che caratterizzano, allo stato attuale e in prospettiva, il settore dei servizi postali e che scaturiscono dai processi in atto di digitalizzazione delle relazioni sociali e commerciali. 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.

Considerazioni degli stakeholders

162. ANES sottolinea come gli editori usino prevalentemente i servizi di posta massiva per l'invio delle riviste. Alcuni editori hanno abbandonato le convenzioni, preferendo soluzioni più flessibili nonostante i costi più alti, a causa delle rigidità contrattuali e delle inefficienze nel recapito.

163. Secondo AREL, dal punto di vista:

- dei mittenti, la corrispondenza tradizionale è in calo, e le comunicazioni amministrative e ufficiali rimangono rilevanti (sebbene la PEC riduca la necessità), mentre si assiste a un notevole aumento nell'invio di pacchi (trainato dall'*e-commerce*); il *direct marketing* è ancora utilizzato, ma con forte concorrenza digitale;

- dei destinatari, le bollette e gli estratti conto cartacei sono in declino; continuano ad arrivare comunicazioni istituzionali e pubbliche; la ricezione di pacchi da acquisti *online* è una delle principali ragioni di interazione, e le cassette postali sono ancora usate per pubblicità e materiale promozionale.

164. Per **Asendia**, l'attuale utilizzo dei servizi postali da parte degli utenti è fortemente influenzato dalle trasformazioni tecnologiche in corso e, nonostante la progressiva digitalizzazione, il servizio postale conserva ancora un ruolo centrale, soprattutto nella gestione di comunicazioni fisiche, spedizioni di beni e servizi di logistica.

165. Secondo **Poste Italiane**, la struttura dei mercati postali (sia di corrispondenza, sia dei pacchi) fa sì che la maggior parte degli utenti retail del SU sia rappresentata dai destinatari. I mittenti, infatti, sono quasi esclusivamente grandi imprese e pubbliche amministrazioni che effettuano spedizioni massive, ad esempio di bollette, estratti conto, comunicazioni istituzionali e invii a firma (quali raccomandate e atti giudiziari).

166. Sotto questo profilo, dunque, per **Poste Italiane** andrebbero rafforzati i servizi di consegna evoluta (consegna ai PUDO, consegna concordata etc.), che garantirebbero servizi più in linea con le esigenze della clientela, con evidenti benefici anche in termini di efficienza operativa per il FSU. A tal fine potrebbe essere opportuno prevedere l'inserimento nelle distinte di spedizione dei dati di contatto (mail/cellulare) dei destinatari, in modo da agevolare il raggiungimento degli stessi e consentire loro di scegliere la modalità di ritiro più in linea con le loro esigenze e il loro livello di maturità digitale.

Osservazioni conclusive

167. Si rinvia a quanto rappresentato con riferimento al perimetro del SU (cfr. *supra* domanda 1).

8 Domanda 7 – I bisogni degli utenti

Domanda 7): Quali sono le esigenze correnti degli utenti in termini di opzioni di consegna degli invii postali? Quali sono le esigenze correnti degli utenti in termini di frequenza e tempi di consegna degli invii?

168. La capacità dei servizi postali di soddisfare le esigenze degli utenti di comunicazione scritta e di scambiare informazioni evolve nel tempo come rappresentato dall'andamento dei volumi e dei ricavi del settore postale negli ultimi anni (cfr. allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, cap. 2.1) e dal crescente utilizzo di nuove tecnologie (cfr. allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, cap. 2.2), nonché da indagini campionarie (consumer survey) sulle preferenze e sulle abitudini dei consumatori in relazione all'utilizzo di servizi di consegna di lettere e pacchi (cfr. allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, cap. 2.3).

169. In generale, si è registrato, con riguardo ai servizi di corrispondenza, come *i)* continui a diminuire il numero di invii, *ii)* gli utenti raramente avvertano l'esigenza di servizi urgenti con riguardo ai tempi di spedizione/consegna, *iii)* gli invii di natura ufficiale siano considerati importanti e meritevoli di particolare tutela, *iv)* i prezzi siano una variabile di scelta rilevante ma non dirimente, anche considerato che la spesa per servizi di corrispondenza ha un'incidenza ridotta sul reddito familiare, *v)* una riduzione nella gamma di servizi e nei livelli di qualità del servizio sia nel novero delle possibilità considerate dagli utenti ai fini del contenimento dei prezzi (cfr. allegato B alla delibera n. 152/25/CONS, cap. 2.3).

170. Per quanto riguarda i servizi di consegna pacchi, emerge il crescente rilievo che tali servizi assumono al crescere delle opportunità offerte dal commercio elettronico. La consegna dei pacchi è un servizio sempre più utilizzato e apprezzato dagli individui, che pertanto lo considerano in una certa misura essenziale e in grado di semplificare la vita. In tal senso, gli utenti non sono disponibili a rinunciare agli attuali livelli di servizio, che sono considerati soddisfacenti: sia i mittenti sia 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, infine, attribuiscono sempre maggiore importanza alla semplicità e flessibilità delle modalità di ritiro/consegna dei pacchi (cfr. all. B alla delibera n. 152/25/CONS, cap. 2.3).

Considerazioni degli stakeholders⁶

171. In relazione alla frequenza e ai tempi di consegna, ANES richiede che il recapito avvenga entro un tempo massimo certo (es. 5-7 giorni lavorativi dall'impostazione). I ritardi di 2-3 settimane sono incompatibili con la periodicità e la natura delle pubblicazioni.

172. AREL rappresenta come le esigenze degli utenti siano sempre più sofisticate e diversificate:

- opzioni di consegna: richiesta di flessibilità del luogo di consegna (punti di ritiro PUDO, *locker*, consegna a domicilio con opzioni di riprogrammazione), possibilità di consegna su appuntamento, servizi a valore aggiunto (assicurazione, contrassegno) e facilità nella gestione dei resi;
- frequenza e tempi di consegna: per la posta tradizionale si richiede una frequenza quotidiana; per i pacchi, si desidera una velocità differenziata (standard, express, stesso giorno/ultimo miglio), trasparenza sui tempi e finestre di consegna più strette con notifiche precise.

173. Secondo Asendia, le principali esigenze degli utenti in termini di opzioni di consegna riguardano: *i)* la flessibilità e la possibilità di scegliere tra consegna a domicilio tradizionale, ritiro presso *locker* o PUDO, ritiro in uffici postali o negozi convenzionati; *ii)* la comodità e la accessibilità del servizio; *iii)* la disponibilità dei servizi di notifica e tracciamento, *iv)* la sicurezza degli invii.

⁶ Poste Italiane rinvia alle risposte fornite nelle domande precedenti, mentre AICAI non risponde alle domande, assumendo di non avere competenza in materia.

174. Con riferimento alla frequenza e tempi di consegna, per Asendia le esigenze degli utenti interessano: *i)* la velocità (tempi di consegna rapidi, 1-2 giorni per spedizioni urbane, 2-3 giorni per consegne nazionali), *ii)* l'affidabilità e la puntualità del servizio; *iii)* la frequenza delle consegne (per la corrispondenza tradizionale e pacchi, almeno 5 giorni su 7) e, *iv)* l'adattabilità della domanda (capacità di modulare frequenza e orari in base alle esigenze stagionali).

175. **Post & Service** osserva come la certezza dei tempi di consegna e la tracciabilità delle spedizioni abbiano sempre più rilievo rispetto alla velocità del servizio:

- pacchi: 92 % accetta finestra 2-3 giorni se può cambiare indirizzo/*locker*.
- lettere prioritarie: solo 8 % reputa essenziale il J+1; la maggioranza accetta un tempo più lungo, se tracciato.
- Raccomandate/Atti: indispensabile notifica digitale istantanea e consegna certa ≤ 4 gg.

Osservazioni conclusive

176. Si rinvia a quanto rappresentato con riferimento al perimetro del SU (cfr. *supra* domanda 1).

9 Domanda 8 – E-substitution

Domanda 8): In che misura può dirsi raggiunto un sufficiente grado di sostituibilità tra i servizi postali digitali e quelli tradizionali?

177. Il SU assicura agli individui e alle imprese la fornitura di servizi postali di buona qualità, uniformi e a prezzi accessibili sull'intero territorio nazionale: la loro disponibilità è considerata, infatti, essenziale per garantire la coesione sociale e territoriale del Paese e promuovere la vita collettiva ed economica.

178. L'Autorità, pertanto, ha osservato, in termini generali e di contesto (cfr. allegato B alla delibera n. 152/25/CONS), che l'attuale tendenza alla dematerializzazione induce spesso a togliere valore al cartaceo e alle modalità tradizionali 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 superiori a quelli digitali, ma rispondono 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.

179. Al contempo, l'Autorità, al fine di assicurare che il SU rispecchi i progressi in corso nelle condizioni tecnologiche e di mercato⁷, ha rilevato l'opportunità di 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. 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.

Considerazioni degli *stakeholders*

180. **ANES** sottolinea come la distribuzione digitale integri, ma non sostituisca, la versione cartacea: una parte significativa degli abbonati richiede ancora la rivista in formato fisico, soprattutto in fasce di popolazione non nativa digitale; la carta rimane uno strumento essenziale per garantire pluralismo e accessibilità democratica all'informazione.

181. **AREL**, nella tendenza generale contraddistinta dalla crescente digitalizzazione, osserva come la trasmissione di informazioni sia quasi totalmente sostituibile digitalmente, mentre mantengono un ruolo insostituibile i servizi postali tradizionali per la movimentazione di oggetti fisici e le comunicazioni legali con requisito di supporto cartaceo originale. AREL ritiene che il grado di sostituibilità sia parziale ma in aumento:

- elevata sostituibilità per comunicazioni personali (*email*, messaggistica), bollette, estratti conto e comunicazioni commerciali non urgenti;
- sostituibilità media/crescente per comunicazioni con la P.A. (PEC e portali online sostituiscono progressivamente le raccomandate);
- bassa/nessuna sostituibilità per l'invio di oggetti fisici, documenti legali e ufficiali che richiedono l'originalità (es. atti notarili, contratti firmati in originale) e per il valore simbolico/emozionale di invii come cartoline o lettere scritte a mano.

182. Secondo **Asendia**, negli ultimi anni, i servizi postali digitali (es. notifiche elettroniche, PEC, comunicazioni via *app* o *email*, fatturazione elettronica) hanno acquisito un ruolo sempre più importante, spesso complementare o sostitutivo rispetto ai servizi postali tradizionali. Allo stato attuale, per Asendia, possono essere classificate 3 classi in termini di sostituibilità:

- alta sostituibilità, per le comunicazioni informali, bollette, fatture elettroniche;
- moderata sostituibilità, per le notifiche ufficiali con valore legale, documenti amministrativi;
- bassa o nulla sostituibilità, per le spedizioni fisiche, atti legali formali e raccomandate cartacee.

183. **Cittadinanzattiva/UDICON** ritiene che allo stato attuale non si possa parlare di un sufficiente grado di sostituibilità tra servizi postali tradizionali e digitali in quanto

⁷ Cfr. 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”.

permane un ampio divario tra le potenzialità offerte dalla tecnologia e la capacità effettiva di accesso a tale tecnologia da parte della cittadinanza. Le ragioni sono molteplici, tra cui:

- persistente *digital divide*: anche tra quanti possiedono uno *smartphone* o un computer spesso le competenze digitali sono limitate, rendendo l'uso dei servizi *online* difficile e insicuro;
- mancanza di equivalenza funzionale e legale: ad esempio, l'invio di una PEC può sostituire una raccomandata solo se anche il destinatario ha una PEC. Ancora, gli strumenti digitali possono subire malfunzionamenti, smarrimenti di accesso, rischi di *phishing* o frodi, creando barriere e sfiducia;
- valore simbolico del cartaceo: per molti cittadini, soprattutto quelli più anziani, la posta cartacea mantiene un valore di fiducia, tangibilità e riconoscimento istituzionale ed è ritenuta più seria e più sicura;
- limitazione nei servizi postali digitali attuali: non tutti i servizi offerti dal SU sono replicabili nel formato digitale. Ci si riferisce ad esempio all'invio di documenti originali o all'invio fisico di beni, alla ricezione di stampa periodica, alla trasmissione ufficiale di documenti a soggetti non digitalizzati.

184. **Post & Service** considera la transizione digitale nel settore postale un processo inarrestabile, ma fortemente asimmetrico a seconda del segmento di utenza e del tipo di contenuto. È quindi necessario un approccio graduale, realistico e regolato, capace di tenere insieme efficienza, inclusione e legalità, modulato per tipologia di servizio:

- Documenti commerciali (B2B): oltre il 70% dei flussi documentali tra imprese e PA (es. fatture elettroniche, scambio documenti via PEC, conservazione digitale) è digitalizzato. Si tratta della fascia con il più alto potenziale di sostituibilità e dove l'intervento regolatorio può spingere verso la dematerializzazione totale, promuovendo standard interoperabili, strumenti *low cost* per le PMI, incentivi fiscali per l'adozione della conservazione a norma.
- Notifiche giudiziarie e atti con valore legale: in questo ambito, la sostituibilità digitale è vincolata a riforme legislative: ad oggi, la PEC non è ancora completamente equiparata alla raccomandata con ricevuta di ritorno in tutti i contesti giuridici. I principali limiti, allo stato attuale, sono: a) la PEC semplice non assicura piena certezza giuridica; b) il domicilio digitale non è obbligatorio per tutti i cittadini; c) gli atti giudiziari devono ancora seguire iter cartacei in molte giurisdizioni. Appare opportuno – prosegue Post & Service – supportare la transizione normativa verso PEC qualificata e domicilio digitale obbligatorio, in parallelo con la disponibilità di servizi fisici “ibridi” per chi è escluso digitalmente.
- Stampa periodica e informazione cartacea: il segmento della stampa quotidiana e periodica (giornali, riviste) è fortemente legato a una popolazione anziana, con età media dei lettori intorno ai 62 anni. In questi casi la sostituibilità digitale è debole nel breve periodo: serve mantenere un canale cartaceo affidabile, garantendo pari accesso all'informazione e all'abbonamento postale in tutto il territorio nazionale.

185. Nel complesso, prosegue **Post & Service**, si potrà osservare forte sostituibilità nel comparto B2B e nelle comunicazioni P.A.-imprese, media sostituibilità nel B2C, soggetta a barriere culturali, infrastrutturali e anagrafiche, debole sostituibilità per atti con obbligo di supporto cartaceo. Il Servizio Universale dovrebbe quindi restare ibrido per almeno un

decennio, ma orientarsi verso una digitalizzazione progressiva, certificata e inclusiva, con servizi alternativi sicuri, accessibili e legalmente equivalenti.

186. **Poste Italiane** muove dalla constatazione secondo cui la digitalizzazione è un processo evolutivo che ha cambiato radicalmente il modo in cui viviamo, lavoriamo e comunicchiamo. L'incremento significativo nell'utilizzo degli strumenti digitali ha modificato sia il modo in cui le persone comunicano, si informano e acquistano beni e servizi, sia il modo in cui le imprese comunicano con la clientela (basti pensare, ad esempio, alle nuove forme di pubblicità digitale o, più semplicemente, al crescente ricorso alla fatturazione elettronica). Il fenomeno dell'*e-substitution* è peraltro alimentato da diversi interventi normativi che contribuiscono a trasformare il sistema amministrativo e i modelli di interazione della Pubblica Amministrazione (PA) con i cittadini e le imprese. Il canale digitale è in misura sempre maggiore la scelta preferenziale e obbligatoria per le PP.AA., fino alla completa sostituzione del cartaceo. Concorrono in tale direzione: le norme che disciplinano la PEC (domicilio digitale) in sostituzione delle comunicazioni fisiche a valore legale, ognqualvolta l'utente abbia reso disponibile il proprio domicilio digitale (processo telematico, notifiche delle violazioni del codice della strada, notifica degli accertamenti fiscali, etc.); l'obbligo di fatturazione elettronica, previsto prima per le PP.AA., esteso poi alle imprese e ai clienti finali, che sta contribuendo a spostare grandi volumi di comunicazioni cartacee sul digitale. Il FSU rileva come le comunicazioni elettroniche sostituiscano progressivamente i servizi di posta tradizionali, quali, ad esempio, le Raccomandate, sostituite dalla PEC, mentre l'invio massivo di posta B2C (bollette, estratti conto, etc.) è sostituito da comunicazioni digitali o via web. Tuttavia, il processo di trasformazione digitale non si articola allo stesso modo per i diversi segmenti della popolazione. Esistono, infatti, fasce di popolazione per le quali permane un basso livello di alfabetizzazione digitale, a causa *inter alia* della crescente età media della popolazione e del tasso di diplomati e laureati inferiore alla media europea.

Osservazioni conclusive

187. L'Autorità, nel rimandare anche a quanto rappresentato in sede di consultazione pubblica (cfr. allegato B alla delibera n. 152/25/CONS) e nelle precedenti domande con riferimento al perimetro del SU (cfr. *supra* domanda 1) considera che il processo di sostituzione della carta con l'elettronico, benché accentuato e pervasivo, non tolga il carattere di essenzialità al cartaceo, con riferimento ai servizi sia di corrispondenza che di consegna pacchi: non è raggiunta la piena sostituibilità tra cartaceo e digitale e pertanto resta necessario garantire un insieme minimo di prestazioni postali sull'intero territorio: tali modalità tradizionali di trasmissione hanno costi superiori rispetto alle modalità digitali, ma rispondono anche all'esigenza di un servizio postale di qualità e accessibile, in quella prospettiva democratica di cui è impregnato il concetto stesso di servizio universale.

10 Conclusioni

188. Le profonde trasformazioni sociali, tecniche, economiche e giuridiche – come evidenziato nell’ambito dell’indagine conoscitiva dalle imprese e dalle associazioni dei consumatori – inducono a riflettere sulla configurazione, nel prossimo futuro, dei mercati della corrispondenza e della consegna pacchi e, in particolare, del servizio postale universale.

189. In Italia, da anni, la domanda di servizi di corrispondenza è in calo e comporta un sensibile aumento dei costi di recapito delle lettere, mentre il mercato delle consegne di pacchi continua a crescere grazie al forte sviluppo dell’*e-commerce* che consente agli individui e alle imprese di accedere a prodotti su scala mondiale, ampliando la scelta in relazione sia ai prezzi che alle caratteristiche dei beni, semplificando la vita e soddisfacendo una pluralità di bisogni.

190. La diffusione di servizi digitali che garantiscono forme di comunicazione istantanea riduce nel tempo il bisogno di inviare lettere e comunicazioni cartacee, benché diverse fasce di utenti continuino a prediligere la comunicazione scritta per ricevere/inviare informazioni e permanga 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.

191. La digitalizzazione della società e la crescita dell’*e-commerce* sono destinate a proseguire e, di conseguenza, i servizi di consegna di pacchi assumeranno un ruolo sempre più centrale nelle scelte di consumo degli utenti e nelle scelte di investimento delle imprese di numerosi settori produttivi, tenuto conto che i pacchi rappresentano un input trasversale.

192. L’Autorità proseguirà, nell’alveo delle competenze attribuitele dal legislatore, l’azione regolatoria finalizzata a promuovere la concorrenza, garantire condizioni di parità tra gli operatori di mercato, tutelare i diritti dei consumatori, aumentare la trasparenza dei prezzi e delle caratteristiche dei servizi postali.

193. L’Autorità, al contempo, contribuirà attivamente al processo di riforma del quadro normativo postale dell’UE avviato dalla Commissione europea negli ultimi mesi, con la pubblicazione, lo scorso maggio, della comunicazione concernente la *2025 single market strategy*⁸ e, lo scorso ottobre, *The EU delivery act: call for evidence for an impact assessment* che inquadra le questioni attuali e prospettive che la Commissione europea intende affrontare nel nuovo quadro regolamentare.

194. In tale ambito, l’Autorità, come già rappresentato nel contributo inviato alla Commissione europea in risposta alla menzionata *Call for evidence*, intende sottolineare diversi profili meritevoli di particolare attenzione nel processo di revisione del quadro regolamentare europeo:

⁸ Cfr. [The Single Market: our European home market in an uncertain world - Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs](#).

- il ruolo del servizio postale universale, tuttora e in prospettiva, nel perseguire: i) la coesione sociale e territoriale su tutto il territorio nazionale, facilitando la comunicazione tra individui, imprese e pubblica amministrazione, e ii) la coesione economica, poiché la corrispondenza e la consegna dei pacchi rappresentano fattori produttivi rilevanti che interessano diversi settori economici. Parimenti, in tale ambito, di rilievo è il ruolo svolto dagli uffici postali, presidi fisici essenziali a disposizione del pubblico, che concorrono alla promozione della coesione sociale sia di quella territoriale all'interno della comunità;
- l'espansione del numero di soggetti che svolgono attività postali (tenendo conto dei fornitori di servizi postali ibridi, delle piattaforme *online* e della crescente ibridazione tra operatori postali tradizionali e grandi *player* digitali, nonché dei nuovi sistemi e infrastrutture di consegna come *locker* e droni). Tale fenomeno, di lunga data, modifica i concetti e la portata di "invio postale" e di "fornitori di servizi postali" e i modelli di consegna. Si assiste altresì alla diffusione di modelli di *business* incentrati sulla condivisione delle infrastrutture. Molti operatori, infatti, hanno sviluppato nel tempo le cosiddette reti "miste" – in parte di proprietà e in parte di terzi – per ottenere una copertura territoriale più ampia senza dover sostenere i costi degli investimenti infrastrutturali. Ciò è stato realizzato attraverso *partnership* commerciali (*franchising*, consorzi, accordi commerciali con o senza esclusiva, ecc.) con altri operatori;
- l'opportunità di assicurare sempre più condizioni di pari trattamento alle imprese (c.d. *level playing field*) attraverso l'applicazione di regole non discriminatorie: ogni fornitore deve essere trattato in modo analogo quando offre servizi comparabili ("same services, same treatment"), valutando la possibilità di attribuire alle Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR) il potere di condurre analisi di mercato nel settore postale e di imporre rimedi, similmente a quanto avviene nel campo delle comunicazioni elettroniche;
- l'introduzione di un insieme minimo di regole da applicare in modo esplicito a tutti gli operatori, non solo al FSU, a tutela dei consumatori, come previsto nel settore delle comunicazioni, con disposizioni chiare su indennizzi, reclami, risoluzione delle controversie, attribuendo la competenza alle ANR ed implementando le decisioni della Corte di Giustizia Europea (CGE), tenendo conto sia del mittente che del destinatario.
- rafforzare i poteri delle ANR in materia di sanzioni.

195. Tra i temi che emergono dall'indagine conoscitiva rientrano dunque il servizio universale e il suo ruolo nel garantire la coesione sociale ed economica del Paese; l'evoluzione dei modelli di *business* registrata nel settore, sia a livello di reti che di servizi postali; l'affermazione delle piattaforme digitali e dell'e-commerce; l'esigenza tuttora e in prospettiva di disciplinare il mercato al fine di promuovere la concorrenza, sulla base di analisi di mercato, e la tutela degli utenti, con norme omogenee da applicare a tutti gli operatori.

196. In dettaglio, le principali modifiche al perimetro del SU prospettate nell'indagine conoscitiva attengono:

- nell'ambito degli invii singoli di corrispondenza, alla rimozione della posta prioritaria, confermando, dunque, il SU per la posta ordinaria, soggetta a standard di qualità più stringenti;
- con riferimento alla frequenza della raccolta e del recapito, al possibile ampliamento della popolazione servita con il sistema dei giorni alterni (ove il legislatore modifichi il limite massimo al momento fissato nel 25% della popolazione e previa notifica alla Commissione europea);
- per il segmento dei pacchi, è prospettata l'esclusione dal perimetro del SU dei servizi di consegna pacchi con peso compreso tra 10 e 20 kg.

197. La concretizzazione di tali proposte dipende in ogni caso dall'applicazione degli appropriati strumenti normativi e regolamentari:

- per quanto riguarda il servizio di posta prioritaria, lo strumento per portare avanti la modifica del paniere di servizio universale è costituito dalla novella del d. lgs. n. 261/1999, che, all'articolo 1, comma 2, *lett. f bis*) ne riporta la definizione normativa, come anche della delibera n. 728/13/CONS (come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 396/15/CONS), che ne fissa i relativi obiettivi di qualità;
- per quanto concerne l'estensione del modello di raccolta e recapito a giorni alterni, è necessaria una modifica sia del d.lgs. n. 261/1999, che fissa il limite massimo della popolazione nazionale (all'art. 3, comma 7), sia della delibera n. 395/15/CONS, che disciplina l'attuazione della misura;
- per quanto riguarda il servizio di consegna pacchi, sarebbe necessaria una revisione del decreto legislativo n. 261/99, che, all' art. 3, comma 2, *lett. b*), include nel servizio universale “*la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg*”.

198. In conclusione, si sottolinea come le misure considerate nella prospettiva di un'evoluzione della disciplina del servizio universale richiedano l'intervento, in taluni casi, del legislatore europeo e, in altri casi, del legislatore nazionale, e il conseguente aggiornamento delle delibere attuative dell'Autorità.