

Allegato A alla delibera n. 589/20/CONS

**ANALISI DEL MERCATO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DELLA
CORRISPONDENZA E DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE MASSIME
DEI SERVIZI POSTALI UNIVERSALI**

– Definizione dei mercati merceologici e geografici rilevanti –

Indice

1	INTRODUZIONE.....	3
2	IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO.....	5
2.1	Il quadro regolamentare Europeo.....	5
2.2	Il quadro normativo nazionale.....	7
2.3	Gli interventi dell’Autorità.....	9
3	I SERVIZI DI CONSEGNA DEGLI INVII DI CORRISPONDENZA.....	16
3.1	Andamento del mercato a livello internazionale ed europeo.....	16
3.2	Caratteri ed evoluzione del mercato italiano degli invii di corrispondenza.....	17
3.3	L’impatto della digitalizzazione sul mercato italiano.....	23
3.4	Soggetti attivi dal lato della domanda.....	24
3.5	Soggetti attivi dal lato dell’offerta.....	25
3.6	Le reti postali.....	25
3.7	Le tipologie di servizi di corrispondenza.....	29
4	DEFINIZIONE DEI MERCATI RILEVANTI.....	31
4.1	Introduzione.....	31
4.2	Definizione merceologica.....	31
4.2.1	Mercati dei servizi rivolti alla clientela residenziale (invii singoli) e alla clientela affari (invii multipli).....	31
4.2.2	Mercati dei servizi di recapito della corrispondenza registrata e non registrata.....	34
4.2.3	Mercati dei servizi di recapito della corrispondenza ordinaria e prioritaria.....	37
4.2.4	Mercati dei servizi di recapito della pubblicità diretta per corrispondenza (c.d. “Direct mail”).....	39
4.2.5	Mercato dei servizi di recapito dei prodotti editoriali.....	41
4.2.6	Mercati dei servizi universali e non universali.....	43
4.2.7	Sostituibilità tra servizi di corrispondenza fisica e digitale.....	49

4.2.8	Mercati dei servizi nazionali e transfrontalieri	52
4.2.9	Mercati wholesale e retail	53
4.3	Conclusioni	54

1 INTRODUZIONE

1. Nell'ultimo decennio l'Italia ha registrato uno dei più alti tassi di decrescita dei volumi di corrispondenza in Europa ed è verosimile che questo andamento negativo proseguirà nei prossimi anni per effetto della crescente diffusione della digitalizzazione, ulteriormente accelerata dalla pandemia Covid-19. Ciò nonostante, è verosimile ritenere che un mercato dei servizi di corrispondenza - rientranti o meno nel perimetro del servizio universale - continuerà ad esistere, almeno nel medio periodo. Questi servizi, infatti, sono ancora richiesti nell'ambito delle comunicazioni commerciali, legali, della pubblica amministrazione e da particolari categorie di utenti.

2. Sebbene l'offerta di servizi postali sia realizzata, oltre che dal fornitore del servizio universale (Poste Italiane), da numerosi operatori alternativi, il mercato della corrispondenza è tuttora molto concentrato.

3. Il calo dei volumi ha determinato un aumento dei costi unitari di fornitura dei servizi per effetto della minore saturazione delle reti postali. D'altra parte, l'integrazione delle reti di consegna della corrispondenza e dei pacchi e l'innovazione tecnologica hanno consentito agli operatori postali di aumentare l'efficienza delle reti. Per quanto riguarda, in particolare, i servizi rientranti nel servizio universale, l'aumento dei costi dovuto al calo dei volumi ha comportato un aumento dei prezzi per garantire la sostenibilità del costo netto del servizio universale. Per questa ragione, l'Autorità ha autorizzato più volte manovre tariffarie di Poste Italiane finalizzate ad adeguare i prezzi dei servizi ai costi sottostanti la loro fornitura.

4. Gli ultimi interventi dell'Autorità in materia di determinazione delle tariffe massime dei servizi universali sono stati effettuati con la delibera n. 728/13/CONS, poi modificata parzialmente dalla delibera n. 396/15/CONS, in un contesto regolamentare e di mercato, quindi, profondamente diverso da quello attuale. A ciò si aggiunga che alcune previsioni sulle modalità di tariffazione previste nella delibera da ultimo citata sono condizionate alla vigenza del contratto di programma 2015-2019 scaduto di recente. È necessario, pertanto, valutare l'adeguatezza delle tariffe dei servizi universali all'attuale contesto di mercato.

5. Con il presente documento si provvede a: *i.* individuare i soggetti attivi sul mercato della corrispondenza dal lato della domanda e dell'offerta; *ii.* analizzare gli effetti prodotti dall'*e-substitution* sul mercato della corrispondenza; *iii.* individuare i mercati rilevanti. Nella successiva fase procedimentale, previa ulteriore consultazione pubblica, l'Autorità provvederà a valutare il grado di concorrenzialità dei mercati individuati e a definire, se necessario, gli opportuni interventi regolamentari, tra i quali una eventuale rimodulazione delle tariffe massime dei servizi universali.

6. Le informazioni necessarie per svolgere l'analisi sono state raccolte inviando ai principali operatori attivi sul mercato italiano dei servizi di corrispondenza un questionario di carattere qualitativo e quantitativo relativo agli anni dal 2016 al 2018. Per disporre di dati relativi ad un arco temporale ancor più significativo, si è deciso di

estendere l'analisi anche al periodo precedente (anni 2013-2015) e a quello successivo (2019) utilizzando i dati ricevuti dagli operatori per le Relazioni annuali. L'Autorità si è avvalsa, inoltre, di altre informazioni, sempre di carattere sia quantitativo che qualitativo, attinte da fonti pubbliche. È opportuno sottolineare che i dati relativi al mercato della corrispondenza riportati nel presente documento non includono gli invii di corrispondenza aventi uno spessore superiore a 20 mm che, ai sensi del Regolamento (UE) 2018/644 (Regolamento sui pacchi transfrontalieri), sono considerati pacchi;¹ poiché i volumi di questo tipo di invii sono aumentati per effetto dell'*e-commerce*, nella presente analisi il calo dei volumi e dei ricavi degli invii di corrispondenza risulterà più accentuato rispetto ai dati riportati nelle relazioni annuali e negli osservatori trimestrali dell'Autorità.²

7. Con delibera n. 330/20/CONS del 22 luglio 2020 è stata avviata la consultazione pubblica a cui hanno partecipato Poste Italiane (di seguito anche "PI"), Nexive e Consorzio Arel (in rappresentanza anche dell'operatore Fulmine). La sintesi della consultazione pubblica è riportata nell'Allegato B.

¹ Regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, si veda in particolare il considerando 16 del Regolamento in cui si afferma che *"si presume che gli invii postali di spessore superiore a 20 mm contengano beni diversi dalla corrispondenza, siano essi trattati o meno dai fornitori del servizio universale"*. Si veda anche, al riguardo, l'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi (delibera n. 212/20/CONS).

² Al riguardo, giova osservare che gli invii di corrispondenza utilizzati per le consegne *e-commerce* (considerati pacchi ai fini dell'analisi di mercato) consentono agli operatori postali di raggiungere un maggior livello di saturazione delle reti che può controbilanciare, almeno in parte, il calo dei volumi della corrispondenza tradizionale.

2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

2.1 Il quadro regolamentare Europeo

9. La liberalizzazione dei servizi postali in ambito europeo ha seguito un approccio graduale a partire dal 1997, scandito dal susseguirsi di tre “direttive postali” che hanno determinato un’apertura progressiva dei mercati nazionali alla concorrenza, garantendo un insieme minimo di servizi postali di qualità specifica a un prezzo accessibile a tutti gli utenti.³

10. Le tre direttive postali hanno consentito, quindi, agli Stati membri di governare la transizione dei servizi postali verso un’economia di mercato, affinando gradualmente i rispettivi sistemi normativi e regolamentari e riducendo progressivamente il perimetro della riserva a favore dell’operatore designato per la fornitura del servizio universale. Mentre la prima direttiva postale (direttiva 97/67/CE) era incentrata prevalentemente, ma non esclusivamente, sui servizi rientranti nel servizio universale e, in particolare, sui servizi di corrispondenza, la terza direttiva (direttiva 2008/6/CE) ha significativamente mutato l’impianto originario adattandolo ad un contesto di libera concorrenza. Gli obiettivi, i principi generali ed il campo di applicazione della direttiva non sono mai stati circoscritti al solo servizio universale ma progressivamente vi è stata una sempre maggiore attenzione alla fornitura di tutti i servizi postali.

11. La direttiva 2008/6/CE, l’ultima tappa legislativa nel processo di liberalizzazione del mercato, ha fissato al 31 dicembre 2012 il termine ultimo per la completa apertura del mercato ed ha imposto agli Stati membri di abolire qualunque forma di monopolio nel settore postale e di adottare tutte le altre misure necessarie alla completa apertura del mercato, quali: *i)* garantire la fornitura del SU “*come minimo cinque giorni lavorativi a settimana, salvo circostanze e condizioni geografiche eccezionali*”; *ii)* abolire l’area di riserva entro il 31 dicembre 2012;⁴ *iii)* adottare una delle seguenti modalità per la fornitura del SU: fornitura da parte delle forze di mercato; designazione di una o più imprese per fornire elementi diversi del SU o per coprire diverse parti del territorio; appalto pubblico di servizi; *iv)* definire i criteri per determinare le tariffe di ciascuno dei servizi postali inclusi nel SU, assicurando prezzi ragionevoli ed accessibili all’insieme degli utenti, nonché correlati ai costi; *v)* abolire tutti i diritti speciali; *vi)* garantire a tutti gli operatori del settore postale l’accesso alle infrastrutture postali a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie.

³ Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, così come modificata dalla direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002 e dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 concernente il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

⁴ Il termine era previsto al 31 dicembre 2010 per 16 Stati membri e al 31 dicembre 2012 per gli (allora) 11 Stati membri rimanenti.

12. I servizi postali continuano a svolgere un ruolo fondamentale in tutta l'Unione europea (di seguito anche "UE"), sebbene la natura di tale ruolo stia cambiando per effetto delle nuove tecnologie, che determinano la sostituzione della posta cartacea con quella elettronica e un volume crescente di acquisti *online*. La possibilità di inviare lettere e pacchi con consegna entro un determinato termine a un prezzo definito in tutte le parti dell'Unione europea resta un fattore fondamentale della coesione sociale, economica e territoriale e dello sviluppo del mercato unico.⁵ La regolamentazione di settore deve dunque assicurare l'accesso universale alla rete postale ed un'adeguata qualità del servizio per tutti gli utenti.

13. Nonostante la piena apertura del mercato, la concorrenza sui mercati della corrispondenza ha tardato a svilupparsi e i fornitori del servizio universale hanno conservato quote di mercato molto elevate in quasi tutti gli Stati membri. La concorrenza nel mercato della corrispondenza, laddove si è sviluppata, è soprattutto di tipo infrastrutturale.

14. La terza direttiva postale, all'articolo 12, stabilisce i principi applicabili alla definizione delle tariffe dei servizi postali rientranti nel servizio postale universale (di seguito anche "SU"): ragionevolezza, accessibilità, correlazione ai costi, trasparenza e non discriminazione. Un ulteriore principio è quello dell'uniformità dei prezzi sul territorio nazionale: si tratta, tuttavia, di un'opzione facoltativa perché gli Stati membri possono, ad esempio, differenziare il prezzo su base geografica (c.d. "*zonal pricing*").

15. Ai sensi dell'articolo 22 della citata direttiva spetta alle Autorità nazionali di regolamentazione (di seguito anche "ANR") il compito di garantire l'osservanza degli obblighi da essa derivanti, istituendo procedure di monitoraggio e regolamentazione per garantire la fornitura del servizio universale; esse possono inoltre avere il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale (comma 2). Strettamente connessa alla realizzazione di questa esigenza è la previsione dell'obbligo della separazione contabile imposta al fornitore del servizio universale (di seguito anche "FSU"), così come chiarito dal considerando n. 41 della direttiva.

16. Le direttive postali attribuiscono, dunque, specifiche e rilevanti funzioni alle ANR sull'intero settore postale quali ad esempio quelle di "promozione della concorrenza" e più nello specifico, "di analisi e monitoraggio dei mercati postali", che non possono essere svolte senza una corretta e completa rappresentazione dei mercati. La terza direttiva postale riconosce, al considerando n. 51, che le Autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale "*devono poter raccogliere informazioni presso gli operatori per poter adempiere efficacemente ai compiti loro assegnati*".

⁵ "Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva sui servizi postali", COM(2015) 568 final.

2.2 Il quadro normativo nazionale

17. La disciplina comunitaria è stata trasposta nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 261/1999, successivamente modificato dal decreto legislativo n. 384 del 23 dicembre 2003 e, infine, dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE. Da ultimo, il quadro normativo delineato dal decreto legislativo è stato modificato dalla legge n. 190 del 23 dicembre 2014, (c.d. "Legge di stabilità 2015") e dalla legge n. 124 del 4 agosto 2017.

18. Il d. lgs. n. 261/1999 riprende in linea generale i principi e le disposizioni contenute nelle direttive postali, relative ai compiti e alle funzioni dell'ANR, ai requisiti del SU e agli obblighi posti in capo all'FSU; inoltre, fissa i requisiti generali per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze e il regime di sanzioni applicabile.

19. La funzione di regolazione dei mercati postali attribuita all'Autorità trova concreta attuazione nei provvedimenti regolatori in materia di qualità e caratteristiche del SU, di accesso alla rete postale e relativi servizi, di determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e promozione della concorrenza nei mercati postali; inoltre, all'Autorità spetta la verifica del rispetto degli *standard* di qualità del SU e la vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico dell'FSU e su quelli derivanti da licenze ed autorizzazioni. Infine, compito dell'Autorità è condurre il monitoraggio dei mercati postali, con particolare riferimento ai prezzi dei servizi (art. 2).

20. Quanto al servizio universale, l'articolo 3 statuisce che *"è assicurata la fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all'utenza"* (comma 1). L'indirizzo generale si traduce nelle specifiche previsioni di un congruo numero di punti di accesso alla rete postale (comma 5) e di un'adeguata frequenza nella fornitura del servizio (commi 6 e 7). Le altre norme contenute nell'articolo 3 delineano il perimetro (commi da 2 a 4) e le condizioni di offerta (commi da 5 a 10) del servizio, inclusi i principi di trasparenza e non discriminazione. In particolare, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, il paniere del SU è costituito da: i) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; ii) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; iii) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.

21. Il legislatore italiano ha optato per l'estensione massima del SU consentita dalle direttive comunitarie, includendovi anche la corrispondenza commerciale (di cui fa parte anche la c.d. "posta massiva"). Il d.lgs. n. 58 del 2011 ha abolito la riserva a favore di Poste Italiane per i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera entro il limite di peso di 50 grammi, ma ha mantenuto a favore di Poste Italiane, in regime di esclusiva, i servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle contravvenzioni del codice della strada. Solo nel 2017, con la legge n. 124, del 4 agosto 2017, il legislatore ha disposto l'abolizione di

quest'ultima area di esclusiva completando così la transizione al mercato libero dei servizi postali.⁶ La pubblicità diretta per corrispondenza non fa più parte del SU dal 1° giugno 2012. In materia di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), l'articolo 32-bis del decreto-legge n. 91/2014⁷ ha previsto che le prestazioni del servizio postale universale, nonché le cessioni di beni a queste accessorie, effettuate dai soggetti obbligati ad assicurarne l'esecuzione siano esenti dall'imposta sul valore aggiunto, ad eccezione delle prestazioni di servizi e delle cessioni di beni ad esse accessorie, le cui condizioni siano state negoziate individualmente.

22. I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, atti giudiziari, invii editoriali, pacco ordinario, servizi postali accessori ai precedenti (es. avviso di ricevimento, assicurazione).

23. L'art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 261/1999 attribuisce all'Autorità di regolamentazione il compito provvedere alla determinazione delle tariffe massime delle prestazioni di servizi rientranti nel SU nel rispetto dei criteri della ragionevolezza e accessibilità all'insieme degli utenti, di correlazione ai costi nonché di trasparenza e non discriminazione (comma 3). Il decreto precisa altresì che le tariffe sono fissate, ove opportuno o necessario, in misura uniforme per l'intero territorio nazionale. Al fornitore del servizio universale è concessa la facoltà di concludere accordi individuali con i clienti, nel rispetto dei principi di non discriminazione e trasparenza dei prezzi e delle condizioni associate.

24. Al fine di consentire all'ANR di adottare le decisioni connesse al servizio universale, comprese quelle relative alla determinazione delle tariffe, nonché al controllo delle condizioni di mercato, l'FSU, coerentemente al dettato normativo europeo, è obbligato alla tenuta di conti separati e trasparenti sulla base dell'art. 7 del decreto legislativo n. 261/1999 come modificato dal decreto legislativo n. 58/2011.

25. Con la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014), il legislatore è intervenuto a modificare le disposizioni concernenti il SU con l'intento di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale, consentendo l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito.

26. Quanto alla razionalizzazione del servizio, la legge ha ridefinito il servizio di posta ordinaria, fissando come obiettivo medio per il recapito il quarto giorno lavorativo

⁶ Art. 1, comma 57, lett. b).

⁷ Convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014. La modifica al regime iva, prima tutti i servizi universali erano esenti, è stata disposta a seguito della sentenza della Corte di giustizia (C-357/07) che aveva ritenuto non applicabile l'esenzione dall'IVA ai servizi postali forniti sulla base di contratti individuali a prezzi inferiori a quelli pubblici di listino, in quanto scindibili dal servizio pubblico perché rispondenti alle esigenze specifiche di operatori economici.

successivo a quello di inoltro, ed ha introdotto il nuovo servizio di posta prioritaria, con obiettivo medio di consegna il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro.⁸ Il legislatore ha incaricato l’Autorità di deliberare nuovi obiettivi statistici di qualità nonché di determinare nuove tariffe per i servizi rientranti nel servizio universale.⁹

2.3 Gli interventi dell’Autorità

27. Nel corso degli anni gli interventi dell’Autorità sul mercato della corrispondenza hanno riguardato diversi aspetti.

28. L’Autorità è intervenuta in più occasioni in materia di prezzi dei servizi rientranti nel SU, sia con provvedimenti volti a fissare i criteri per la loro determinazione, in linea con quanto previsto dal decreto, sia per valutare le manovre tariffarie proposte da Poste Italiane per garantire la sostenibilità del SU.

Manovre tariffarie e analisi di mercato

29. Il primo intervento dell’Autorità in materia di regolazione delle tariffe del servizio universale si è avuto con la delibera n. 640/12/CONS, con la quale, in applicazione della delibera CIPE del 2003, così come previsto dall’art. 13, comma 1, del decreto legislativo n. 261/1999 e s.m.i., è stata approvata la proposta di modifica tariffaria presentata da Poste Italiane relativa agli invii di posta non massiva, nazionali e transfrontalieri, gli invii raccomandati nazionali nonché gli invii attinenti alle procedure giudiziarie.¹⁰

30. Successivamente, con la delibera n. 728/13/CONS, l’Autorità, dopo aver individuato i mercati rilevanti e valutato il loro grado di concorrenzialità, ha imposto in capo all’FSU obblighi di trasparenza, non discriminazione, contabilità dei costi, separazione contabile e controllo dei prezzi; l’Autorità ha altresì imposto l’obbligo di accesso alla rete di Poste Italiane (di seguito anche “PI”) a condizioni eque e ragionevoli. Gli obblighi di prezzo sono stati declinati specificamente per ogni mercato come segue:

- i) mercati degli invii singoli nazionali ed internazionali di corrispondenza ordinaria (Posta Prioritaria¹¹, Avviso di Ricevimento, Posta Prioritaria Internazionale, *inbound* ed *outbound*): l’Autorità ha fissato direttamente il prezzo massimo relativo al prodotto di primo porto (0-20 grammi) della Posta Prioritaria e indirettamente, cioè attraverso una variazione proporzionale

⁸ Art. 1, comma 278.

⁹ Art. 1, comma 280.

¹⁰ I prodotti rimasti fuori dalla decisione, quali gli invii di posta massiva, posta assicurata, gli invii attinenti alle procedure amministrative e quelli relativi al pacco ordinario, erano regolati, rispettivamente, dal decreto del Ministero delle Comunicazioni n. 22286 del 12 maggio 2006, dal Decreto del Ministero dello Sviluppo economico n. 39240 del 19 giugno 2009, dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico n. 49933 del 25 novembre 2010 artt. 1, 3 e 6 nonché dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico n. 54592 del 20 maggio 2011.

¹¹ Al momento della pubblicazione della delibera esisteva la Posta Ordinaria con tempi di consegna pari ad 1 giorno lavorativo.

rispetto all'incremento della fascia da 0 a 20 grammi della Posta Prioritaria, i prezzi delle altre fasce di peso, dell'Avviso di Ricevimento e della Posta Prioritaria Internazionale;

- ii) mercati degli invii singoli nazionali ed internazionali di corrispondenza registrata (Posta Raccomandata, Raccomandata *on-line*, Posta Raccomandata Internazionale, *inbound* ed *outbound*): l'Autorità ha fissato direttamente il prezzo massimo per il primo porto della Posta Raccomandata e indirettamente, cioè attraverso una variazione proporzionale rispetto all'incremento del primo porto della Posta Raccomandata nazionale, i prezzi per le altre fasce di peso, per la Posta Raccomandata Internazionale e per la Raccomandata *on-line*;
- iii) mercato degli invii singoli di corrispondenza assicurati: prezzi equi e ragionevoli;
- iv) mercati degli invii di Pacco Ordinario Nazionale ed Estero: prezzi equi e ragionevoli;
- v) mercato unico degli invii multipli nazionali di corrispondenza ordinaria (Posta Prioritaria Pro, Posta Massiva, Posta Time e l'Avviso di Ricevimento multiplo): prezzi equi, ragionevoli e non discriminatori;¹²
- vi) mercati degli invii multipli nazionali di corrispondenza registrata (Posta Raccomandata Pro, Raccomandata Smart ed Assicurata Smart): prezzi equi, ragionevoli e non discriminatori;
- vii) mercato degli invii singoli e multipli degli atti giudiziari: l'Autorità ha fissato prezzi pari a quelli della Raccomandata Pro ed ha imposto l'obbligo di non superare il livello dei prezzi vigente nel 2013, al momento della pubblicazione della delibera.

31. In ottemperanza alla legge di stabilità 2015, l'Autorità, con la delibera n. 396/15/CONS, ha definito i prezzi per la posta ordinaria e per il nuovo prodotto di posta prioritaria come segue:

- per la posta ordinaria ha stabilito un prezzo per il primo porto e ha accordato a PI la facoltà di variarlo in misura inversamente proporzionale all'andamento dei volumi di traffico, mentre per le altre fasce di peso, per il servizio di posta ordinaria internazionale e per l'Avviso di Ricevimento ha stabilito l'obbligo di praticare prezzi equi e ragionevoli.
- per la posta prioritaria ha stabilito il limite di prezzi equi e ragionevoli.

32. Con l'ultimo intervento legislativo, che ha disposto l'abrogazione del regime di esclusiva per i servizi di notifica a mezzo posta, il legislatore ha attribuito all'Autorità il

¹² Il controllo dei prezzi riguarda solo i servizi rientranti nel SU.

compito di definire i requisiti per il conseguimento della licenza speciale e gli obblighi da rispettare nell'esercizio dell'attività. L'Autorità, con la delibera n. 77/18/CONS, ha approvato il regolamento per il rilascio delle licenze individuali speciali.

33. Successivamente, la legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha modificato le condizioni del servizio di notifica degli atti giudiziari, attribuendo al mittente la facoltà, a partire dal 1° giugno 2019, di chiedere la restituzione via PEC dell'avviso di ricevimento entro 5 giorni dalla consegna del plico.¹³ Questa nuova modalità di recapito dell'avviso di ricevimento ha reso difficoltosa la riscossione da parte dell'operatore di quanto dovuto per le comunicazioni connesse (CAN e CAD) eventualmente emesse durante il servizio di notifica per cui Poste Italiane ha richiesto di estendere la tariffazione a *forfait* anche alla clientela non contrattualizzata.¹⁴ Per questo motivo, l'Autorità con la delibera n. 469/19/CONS ha approvato la tariffazione a *forfait* per la remunerazione delle comunicazioni connesse anche per la clientela non contrattualizzata ed ha rinviato la valutazione delle tariffe massime del servizio di notifica base alla presente analisi.

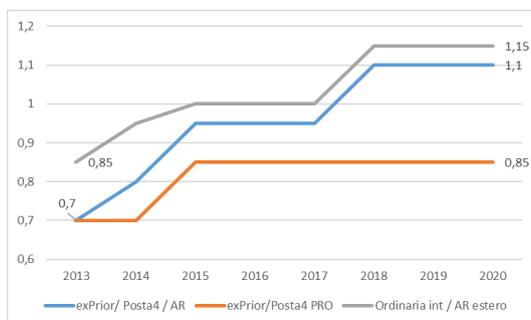
34. Le figure che seguono riportano le variazioni dei prezzi dei servizi universali a seguito delle manovre tariffarie proposte da Poste Italiane e autorizzate dall'Autorità dal 2013 al 2020. Fatta eccezione per la posta prioritaria (il cui prezzo dall'anno 2015 è rimasto pari a 2,80 euro per un invio nazionale del primo porto di peso),¹⁵ gli atti giudiziari (AG, il cui prezzo nel 2020 è tornato al livello del 2013 pari a 7,2 euro) e il primo porto di peso del pacco ordinario (il cui prezzo è rimasto pari a 9 euro dal 2013), tutti i servizi rientranti nel servizio universale hanno subito incrementi di prezzo nell'arco di tempo considerato. Gli incrementi maggiori hanno riguardato i servizi di posta raccomandata per utenti residenziali cioè servizi forniti, come verrà illustrato meglio in seguito, quasi esclusivamente dal fornitore del servizio universale.

¹³ Art. 1 commi 813 e 814.

¹⁴ La tariffa applicata alla clientela contrattualizzata si compone del prezzo dell'atto oggetto di notifica per ciascuna fascia di peso, secondo i criteri previsti dall'art. 10 della delibera n. 728/13/CONS, più il *forfait* relativo a CAN e CAD, pari al prodotto tra l'incidenza delle comunicazioni connesse sul totale delle notifiche (aggiornato annualmente) ed il prezzo vigente degli invii raccomandati singoli.

¹⁵ Si rammenta che il servizio di posta prioritaria è stato introdotto a partire dal 2015 dalla Legge di stabilità 2015, la stessa legge ha anche ridefinito il servizio di posta ordinaria modificandone i tempi di recapito da uno a quattro giorni successivi alla presa in carico.

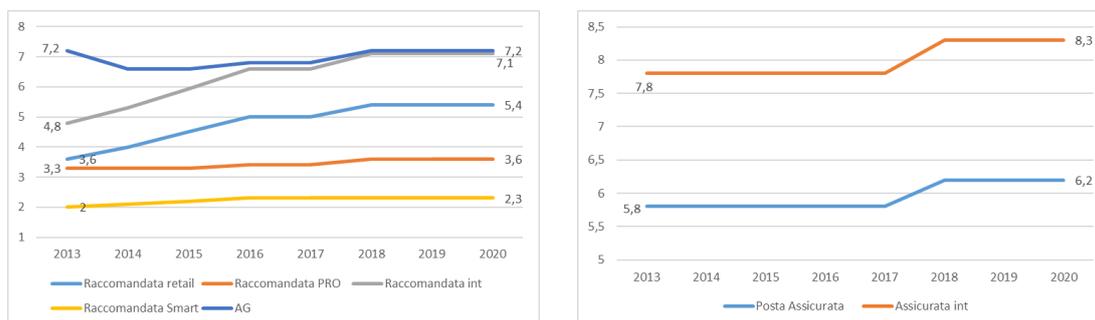
Figura 2.1 – Prezzi dei servizi universali di posta indescritta (€/invio)*



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

*I prezzi sono relativi al primo porto di peso. Per i servizi PRO, il prezzo è relativo ad un invio nella zona AM. Per i servizi internazionali, il prezzo è relativo ad un invio destinato alla zona 1 (Unione europea).

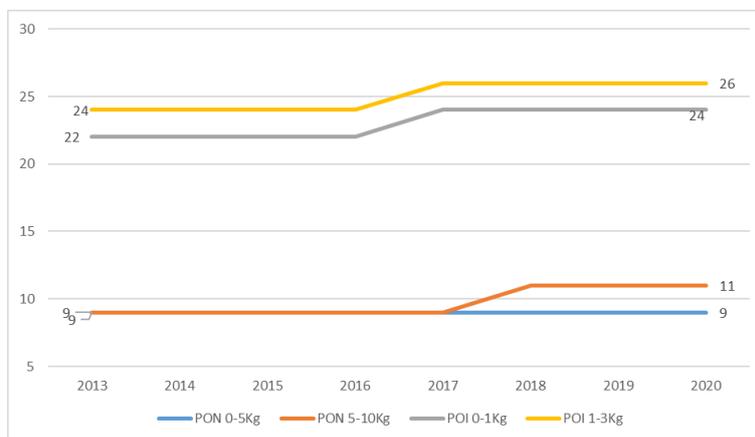
Figura 2.2 – Prezzi dei servizi universali di posta raccomandata (€/invio)*



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

*I prezzi sono relativi al primo porto di peso. Per i servizi PRO, il prezzo è relativo ad un invio nella zona AM. Per i servizi internazionali, il prezzo è relativo ad un invio destinato alla zona 1 (Unione europea).

Figura 2.3 – Prezzi dei servizi universali per l’invio di pacchi (€/invio) *



Elaborazioni Agcom su dati operatori

**Per i servizi internazionali (POI), il prezzo è relativo ad un invio destinato alla zona 1 (Unione europea).*

35. L’Autorità, infine, è intervenuta anche in materia di tariffe dei servizi di consegna dei prodotti editoriali, sempre allo scopo di allineare i prezzi ai costi medi crescenti. I prezzi dei prodotti editoriali offerti in regime di servizio universale erano rimasti invariati dal 2002, sebbene nell’ultimo decennio questi servizi avessero registrato consistenti cali dei volumi. Per tale motivo, con la delibera n. 266/18/CONS, l’Autorità ha approvato nuove tariffe base per gli invii a mezzo posta dei prodotti editoriali con un aumento del 23% per tutti i porti di peso a partire dal 1° luglio 2018, un aumento comunque molto inferiore rispetto agli altri prodotti del servizio universale e dell’aumento registrato nello stesso arco temporale dagli indici generali dei prezzi al consumo. Con la delibera n. 453/18/CONS l’Autorità ha approvato prezzi speciali per gli invii fino a 2.000 copie da parte di editori di quotidiani e periodici e di soggetti *no profit* mittenti di pubblicazioni informative e promozionali, con decorrenza dal 1° ottobre 2018.¹⁶

Recapito a giorni alterni

36. Con la delibera n. 395/15/CONS, l’Autorità, in attuazione delle previsioni del Legislatore in materia di recapito a giorni alterni, ha autorizzato Poste Italiane ad applicare un modello di recapito secondo uno schema bisettimanale, lunedì-mercoledì-venerdì/martedì-giovedì. L’attuazione del recapito a giorni alterni si è svolta in modo

¹⁶ I prezzi speciali corrispondono a prezzi scontati rispetto alla tariffa base definita dalla delibera precedente, l’offerta è stata formulata da PI su indicazione dell’Autorità per ridurre l’impatto della manovra tariffaria sui piccoli editori in quanto agli invii fino a 2.000 copie non si applicano le agevolazioni tariffarie pubbliche.

graduale, secondo uno schema articolato in tre fasi, dall'ottobre del 2015 al marzo del 2019, ed ha riguardato complessivamente circa il 23% della popolazione.¹⁷

Restituzione degli invii rinvenuti nella rete di PI

37. Un altro ambito di intervento dell'Autorità ha riguardato le condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane. Inizialmente, con la delibera n. 385/13/CONS, che ha modificato le condizioni generali del servizio universale, l'Autorità ha stabilito che gli invii degli altri operatori rinvenuti nella rete di PI, non potessero più essere distrutti o restituiti al mittente (ove identificabile), ma dovessero rientrare nella disponibilità degli operatori affidatari. In tal modo, questi ultimi avrebbero potuto portare a termine il servizio recapitando gli invii ai destinatari. A tal fine era previsto che PI restituisse gli invii agli operatori alternativi in base ad un accordo tra le parti (sulla misura del corrispettivo, sulle modalità e sui termini della restituzione,) e con la possibilità, in caso di mancato accordo, di chiedere l'intervento dell'Autorità.

38. Successivamente, in ragione della diffusione del fenomeno dei rinvenimenti (nuovo ed in rapida crescita a seguito della liberalizzazione del mercato) e della difficoltà a concludere accordi tra le parti, l'Autorità, con la delibera n. 621/15/CONS, ha definito in via regolamentare i contenuti più rilevanti dei rapporti tra PI ed i concorrenti, indicando i criteri per definire le condizioni economiche e alcune condizioni giuridiche essenziali per il servizio di restituzione. Per quanto riguarda le condizioni economiche, la delibera ha adottato una metodologia di *pricing* a costi incrementali.

39. Infine, a valle del procedimento relativo al “*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*” (delibera n. 384/17/CONS), l'Autorità ha adottato la delibera n. 553/18/CONS, con la quale ha rivisto le condizioni economiche del servizio di restituzione ed introdotto condizioni di reciprocità. La delibera, inoltre, ha esplicitato gli obblighi gravanti in capo agli operatori in merito alla conclusione di accordi individuali con Poste Italiane ovvero all'adesione alle sue condizioni generali di contratto per il servizio di restituzione. Ulteriori disposizioni riguardano: *i*) il passaggio al servizio di accesso in raccolta, nel caso in cui i volumi rinvenuti nella rete di PI superino un determinato valore di soglia;¹⁸ *ii*) la previsione di alcune misure di carattere informativo a tutela dell'utenza finale.

¹⁷ La legge di stabilità 2015, modificando la normativa preesistente, ha previsto che il fornitore del servizio universale ha facoltà di effettuare il recapito a giorni alterni in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale e geografica, in ambiti territoriali con una densità di popolazione inferiore a 200 abitanti per chilometro quadrato, fino ad un massimo di un quarto della popolazione (precedentemente il limite era pari ad un ottavo).

¹⁸ Con la delibera n. 384/17/CONS l'Autorità ha osservato che il fenomeno degli invii di corrispondenza affidati ad altri operatori e rinvenuti erroneamente nella rete di Poste Italiane dovrebbe essere quantitativamente contenuto perché derivante, in prevalenza, dall'errata postalizzazione degli invii da parte dei clienti di altri operatori e, comunque, dovrebbe ridursi via via nel tempo con il progressivo perfezionamento del sistema d'informazione alla clientela sulle modalità di invio. Una percentuale di

Test di prezzo

40. Con la delibera n. 384/17/CONS l’Autorità ha previsto che le offerte di servizi di recapito di invii multipli formulate da Poste Italiane per i grandi clienti (es. banche, gestori di *utilities*, pubblica amministrazione) nell’ambito di gare ad evidenza pubblica o richieste di offerta private di valore superiore a 500 mila euro siano sottoposte ad un *test* di prezzo. Il *test*, la cui metodologia è stata definita con delibera n. 452/18/CONS, verifica la replicabilità di tali offerte da parte di un concorrente “ipotetico” che si assume debba avvalersi in una certa misura della rete di Poste Italiane per offrire servizi ai propri clienti finali. Lo scopo è di assicurare il rispetto del principio di non discriminazione ed il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini a danni dei concorrenti di PI.

rinvenimenti elevata, viceversa, deve essere considerata una manifestazione di inefficienze nei sistemi di informazione alla clientela o di carenze infrastrutturali della rete di raccolta degli operatori alternativi che, per evitare tali disfunzioni e garantire la certezza e la regolarità del recapito, devono ricorrere alla rete di PI.

3 I SERVIZI DI CONSEGNA DEGLI INVII DI CORRISPONDENZA

3.1 Andamento del mercato a livello internazionale ed europeo

41. Il processo di digitalizzazione ha determinato profonde trasformazioni nel mercato postale, con esiti diversi: se da un lato l'*e-substitution* ha provocato una sensibile riduzione dei volumi di servizi di corrispondenza, dall'altro lo sviluppo dell'*e-commerce* ha favorito la crescita dei volumi di pacchi spediti.

42. Gli operatori postali, per far fronte al calo dei ricavi da servizi di corrispondenza, hanno diversificato le proprie attività integrandosi verticalmente per l'offerta di servizi in mercati contigui (es. logistica, servizi per l'*e-commerce*) e valorizzando la rete degli uffici postali e di recapito (es. servizi finanziari, *silver economy*).

43. Sebbene i servizi di corrispondenza mantengano ancora un peso significativo per l'industria postale, i dati globali mostrano che la crescita è ormai trainata dai settori della consegna dei pacchi, della logistica e finanziario. Nel 2018 i volumi di corrispondenza a livello globale sono diminuiti del 5,9% rispetto al 2017, circa un punto percentuale in più rispetto al *trend* registrato nei due anni precedenti (rispettivamente 5,1% nel 2017 e 4,9% nel 2016). Il peso dei servizi di corrispondenza è destinato a ridursi ulteriormente e la consegna dei pacchi dell'*e-commerce* potrebbe essere il nuovo *core business* del mercato. I ricavi di corrispondenza registrano un *trend* positivo (+2,2%) per effetto dell'incremento dei prezzi e dell'utilizzo della corrispondenza per l'invio di piccoli oggetti; tuttavia, l'EBIT è in calo: dal 2016 al 2018 è passato dal 4,5% al 3%.¹⁹

44. Le medesime dinamiche si registrano nel mercato europeo: dall'ultimo rapporto sui principali sviluppi nel settore postale europeo nel triennio 2013-2016 emerge il calo costante dei volumi di lettere (-4,2% annuo) e la crescita sostenuta dei volumi di pacchi (+13% annuo); tuttavia, per molti operatori storici, fornitori del servizio universale, i ricavi dei servizi di consegna dei pacchi non coprono le perdite dei servizi di corrispondenza, per cui la loro profittabilità è in calo (-7% annuo dell'*average EBIT margin*). Il rapporto europeo mostra anche come i mercati postali nazionali siano molto disomogenei in termini di dimensione e *trend*. Ad esempio, i volumi di corrispondenza in Danimarca, Olanda e Italia decrescono significativamente (dall'8% al 15%), mentre in Lituania, Slovenia, Slovacchia, Croazia e Irlanda decrescono ad un tasso più contenuto (2%) e in Germania non decrescono affatto. Ciò è in parte riconducibile a differenti scenari sociali e culturali: vi sono, infatti, paesi in cui la propensione alla comunicazione scritta è maggiore rispetto ad altri, così come paesi in un cui il *direct mail* come strumento di *marketing* e pubblicità si è sviluppato molto più che in altri, come l'Italia, dove invece hanno prevalso altri mezzi come la tv. In generale, il livello di posta e pacchi ricevuti *pro-capite* influisce sulla velocità del cambiamento dei mercati.²⁰

¹⁹ IPC, "Key Findings", 2019.

²⁰ Copenhagen economics, "Main developments in the Postal Sector (2013-2016)", 2018.

45. Il *trend* negativo per il mercato europeo della corrispondenza è confermato anche da un *report* più recente redatto dal gruppo dei regolatori postali europei (ERGP) da cui emerge che nel periodo 2014-2018 i volumi di lettere sono diminuiti ad un tasso medio annuale del 5% e nell'ultimo anno (2018) ad un tasso anche maggiore, pari al 7%. I ricavi si riducono anch'essi, ma a tassi inferiori: del 3% nel periodo 2014-2018 e del 2% nell'ultimo anno. La decrescita dei volumi e dei ricavi della posta tradizionale riguarda soprattutto i paesi europei meridionali e quelli occidentali.²¹

46. Un fenomeno rilevante, registrato nell'ultimo triennio, è la crescita dei volumi di invii postali di peso compreso tra i 100 grammi ed i 2 kg (+7%), in particolare per la posta transfrontaliera (+22% *inbound* e +95% *outbound*). Il dato trova giustificazione nell'ormai evidente fenomeno dell'utilizzo della posta tradizionale (l'invio di "corrispondenza" secondo la definizione originaria della direttiva UE) per spedire i pacchetti dell'*e-commerce* soprattutto in ambito transfrontaliero.²²

47. In tutti i mercati mondiali, la pandemia Covid-19 ha determinato un'ulteriore contrazione dei volumi di corrispondenza, particolarmente accentuata nel periodo di *lockdown*.²³ È verosimile che la contrazione dei volumi prosegua considerato che il *lockdown* ha impresso un'accelerazione al fenomeno della sostituzione digitale.

3.2 Caratteri ed evoluzione del mercato italiano degli invii di corrispondenza

48. Il mercato italiano dei servizi postali è meno sviluppato rispetto a quello degli altri paesi europei. Storicamente nel nostro paese si inviano meno lettere: gli invii medi annuali di corrispondenza pro-capite sono 38 contro una media europea di 112. Inoltre, l'Italia è tra i paesi che, nell'ultimo decennio, registrano il maggiore calo dei volumi di corrispondenza per effetto dell'*e-substitution*.²⁴

49. Come mostrano le figure seguenti, nel periodo compreso tra il 2013 ed il 2019, i ricavi da servizi di corrispondenza in Italia sono diminuiti ad un tasso annuo medio del 5,4% mentre i volumi sono diminuiti ad un tasso annuo medio del 7,9%. Sono soprattutto i servizi universali a registrare un calo significativo dei volumi e dei ricavi. Conseguentemente, i servizi universali perdono centralità nel mercato: come mostrano le figure che seguono, se nel 2013 i ricavi da servizi universali rappresentavano i due terzi dell'intero mercato in termini di ricavi, nel 2019 rappresentano meno della metà; analogamente i volumi dei servizi universali, che nel 2013 rappresentavano il 53%, nel 2019 rappresentano il 33%.

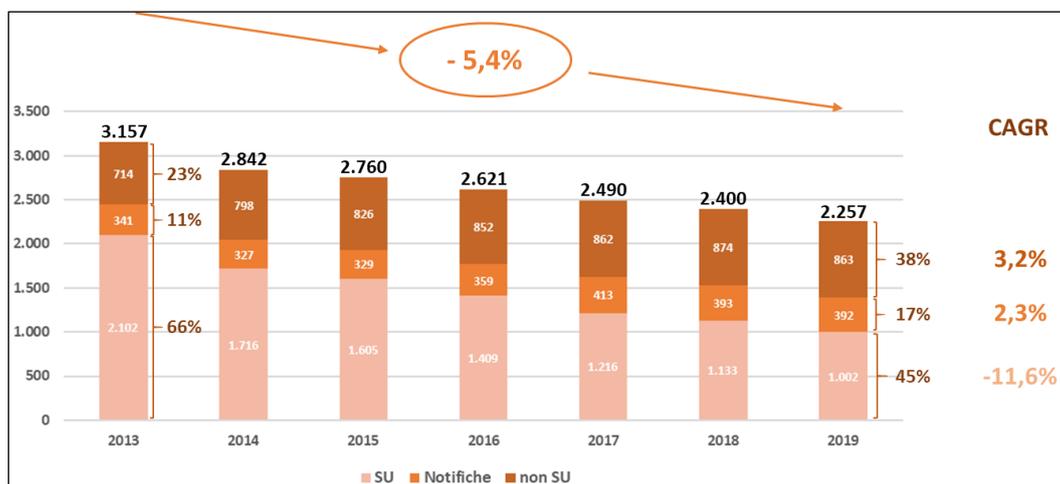
²¹ ERGP, "Ergp report on core indicators for monitoring the european postal market", 2019.

²² Copenhagen economics, 2018, cit. Per una descrizione del fenomeno si veda anche l'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi, delibera n. 212/20/CONS.

²³ Copenhagen economics stima che i volumi di lettere in Europa nel mese di marzo sono diminuiti del 19% rispetto all'anno precedente e del 24% nel mese di aprile. Si vedano gli atti della "Web-conference on postal, delivery and e-commerce economics and policy" del 19 maggio 2020.

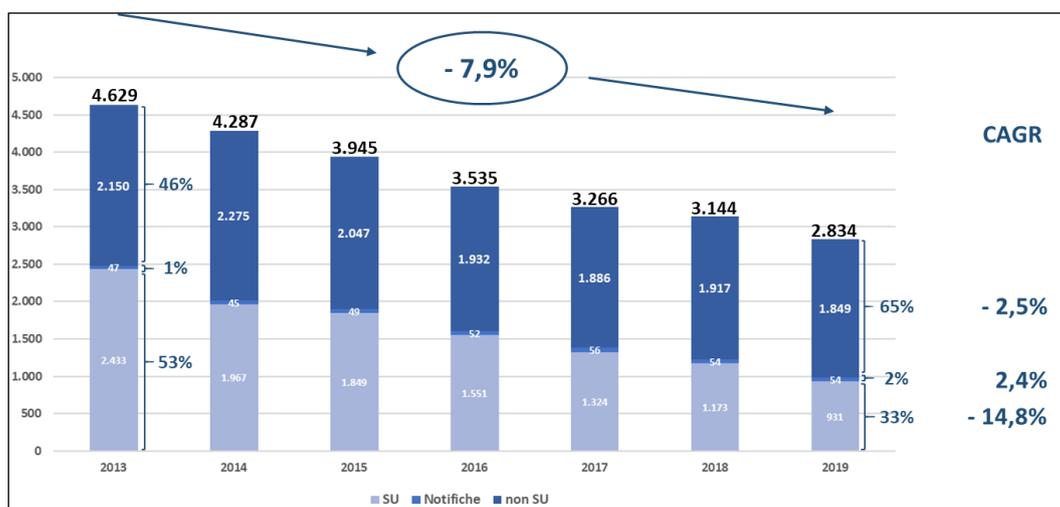
²⁴ Copenhagen economics, 2018, cit.

Figura 3.1 - Ricavi totali, servizi universali e non (mln di euro).



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

Figura 3.2 - Volumi totali, servizi universali e non (mln di invii)



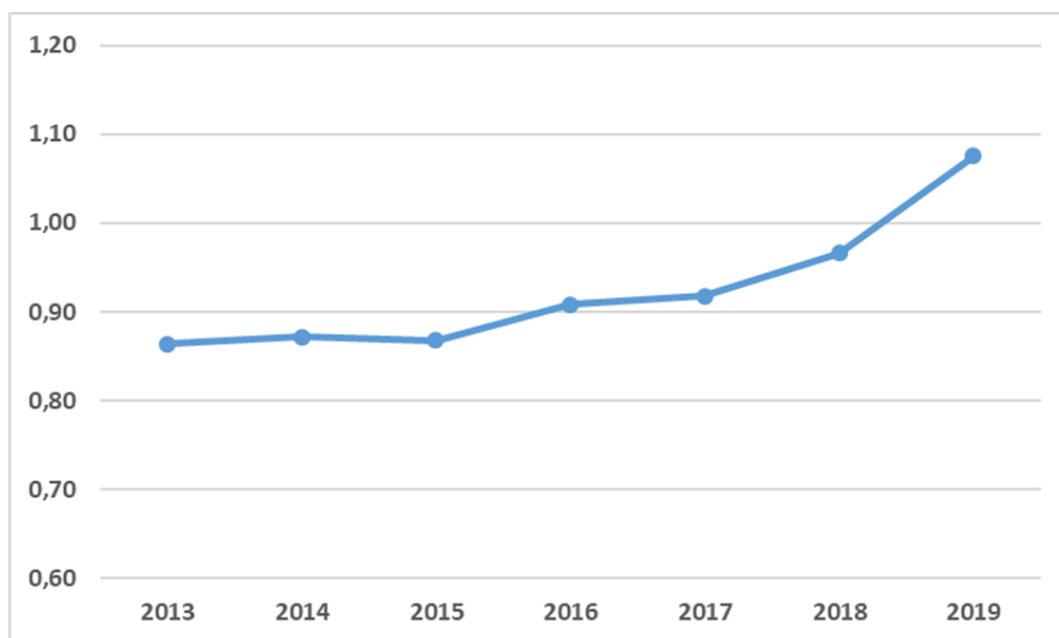
Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

50. Le figure riportano separatamente i dati relativi ai ricavi e volumi dei servizi di notifica degli atti giudiziari in quanto, pur facendo parte del servizio universale, si tratta di servizi che fino, al 2018, erano riservati a PI. Come si vede, a differenza degli altri servizi universali, i volumi e i ricavi di questi servizi non sono diminuiti nel corso del tempo.

51. I ricavi e i volumi relativi ai servizi non rientranti nel servizio universale seguono un andamento diverso: mentre i primi crescono del 3% nell'arco di tempo considerato, i volumi si riducono del 2,5%.

52. A partire dal 2013 si è registrato un progressivo aumento dei prezzi dei servizi postali, in particolare di quelli rientranti nel servizio universale. L'aumento dei prezzi del SU è riconducibile alle manovre tariffarie finalizzate a rendere sostenibile l'onere del servizio universale a fronte del continuo calo dei volumi di posta tradizionale (cfr. *supra*). Come mostra la figura che segue, il ricavo unitario medio dei SU è aumentato nel tempo, soprattutto a partire dal 2015, quando sono entrate in vigore le modifiche introdotte dalla Legge di stabilità 2015 e dalla delibera n. 396/15/CONS.

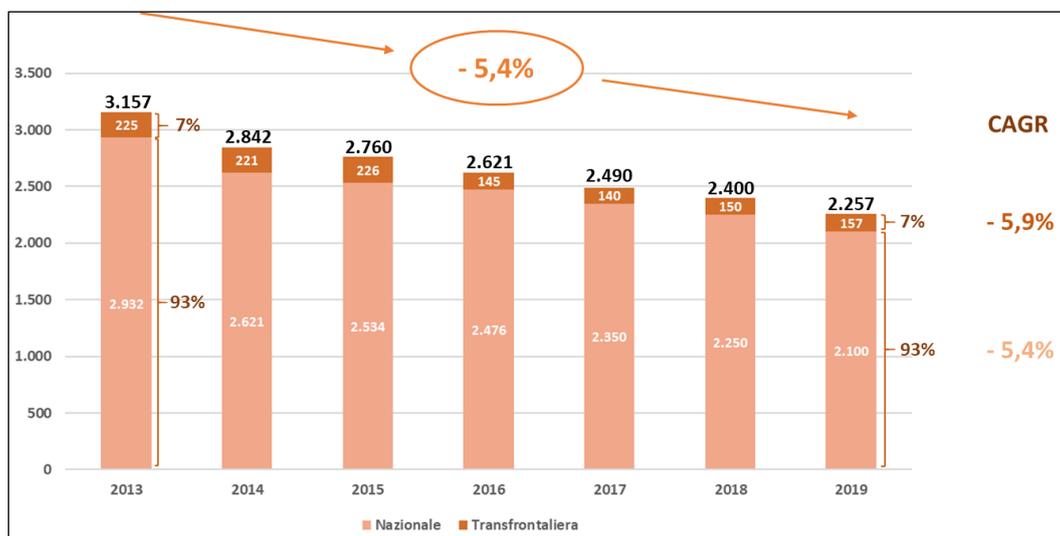
Figura 3.3 – Ricavo medio del SU (€/invio)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

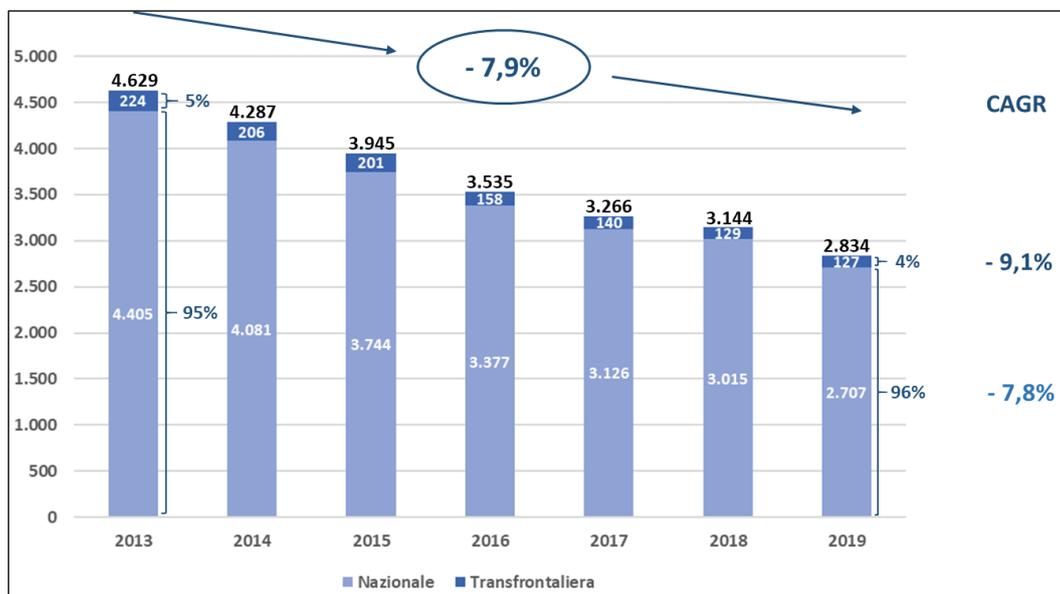
53. Le figure che seguono mostrano il dettaglio dei ricavi e volumi di posta nazionale e transfrontaliera: si nota che la posta transfrontaliera rappresenta una quota marginale del mercato complessivo, pari al 7% in ricavi e al 4% in volumi. Entrambe le tipologie di invii diminuiscono nell'arco di tempo considerato. Come già evidenziato in precedenza, si deve tenere conto che, ai fini della presente analisi, non sono considerati come servizi di corrispondenza gli invii di spessore superiore ai 20 mm che, in linea con il regolamento CE, sono da considerare pacchi. Questa tipologia di servizi, nell'arco di tempo considerato, registra un incremento significativo dei volumi per effetto dell'*e-commerce* nella direttrice transfrontaliera.

Figura 3.4 – Ricavi totali, posta nazionale e transfrontaliera (mln di euro)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

Figura 3.5 – Volumi totali, posta nazionale e transfrontaliera (mln di invii)

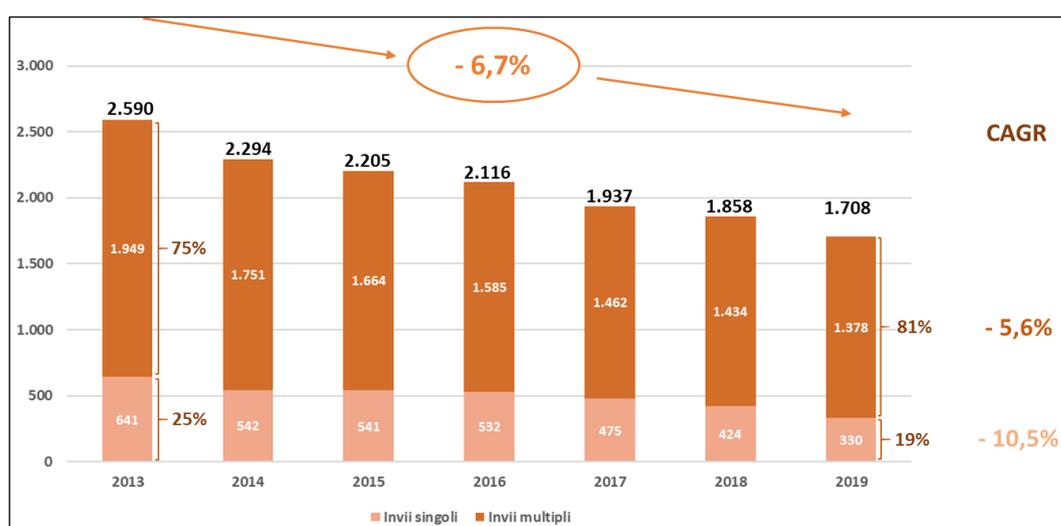


Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

54. Come si vede nelle figure seguenti, la quasi totalità del mercato della posta nazionale è costituita da invii multipli. Nel 2019 gli invii singoli rappresentano il 3% dei volumi complessivi e il 19% dei ricavi; nel periodo considerato i volumi si sono ridotti in media del 23% annuo mentre i ricavi del 10% annuo. La minore riduzione dei ricavi può essere ricondotta agli effetti delle manovre tariffarie dei servizi universali adottate negli

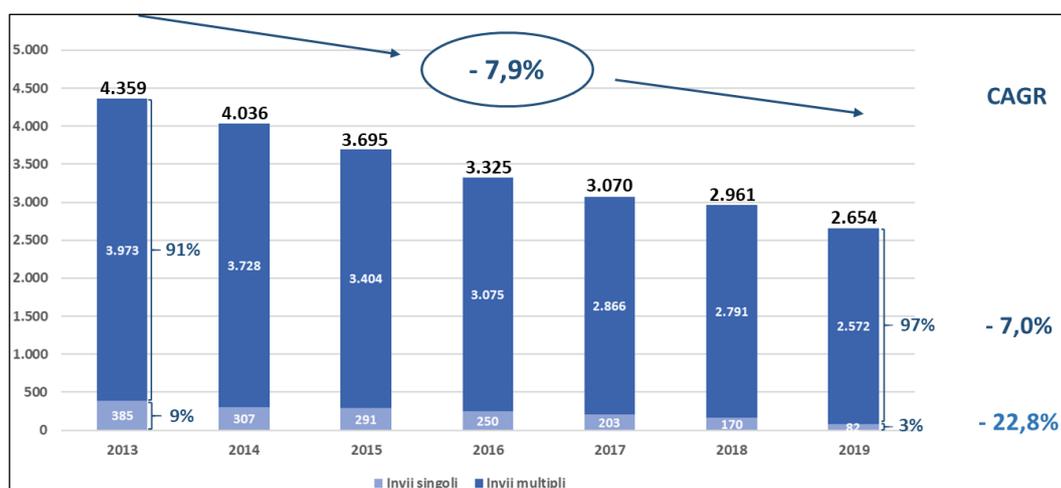
ultimi anni, considerato che la maggior parte degli invii singoli sono servizi universali (circa il 90%) e che sono stati maggiormente interessati dalle manovre tariffarie. Si osserva, anche, che i volumi di invii singoli calano ad un tasso tre volte più grande di quello degli invii multipli, a conferma del fatto che finora il fenomeno della sostituzione digitale ha inciso in modo più significativo sulla corrispondenza privata rispetto a quella commerciale.

Figura 3.6 – Ricavi posta nazionale, invii singoli e multipli (mln di euro)*



* non include i servizi di notifica di atti giudiziari

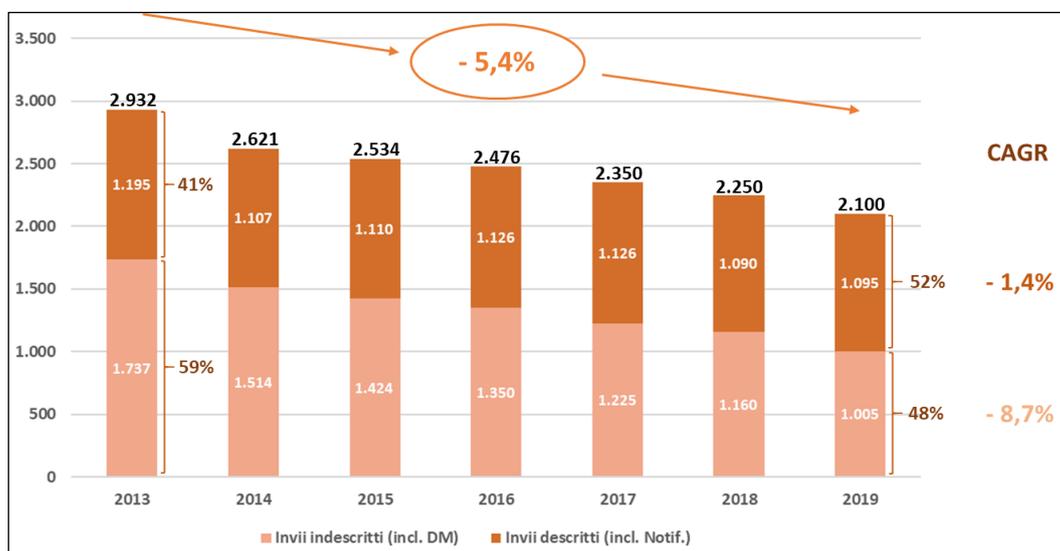
Figura 3.7 – Volumi posta nazionale, invii singoli e multipli (mln di invii)*



* non include i servizi di notifica di atti giudiziari

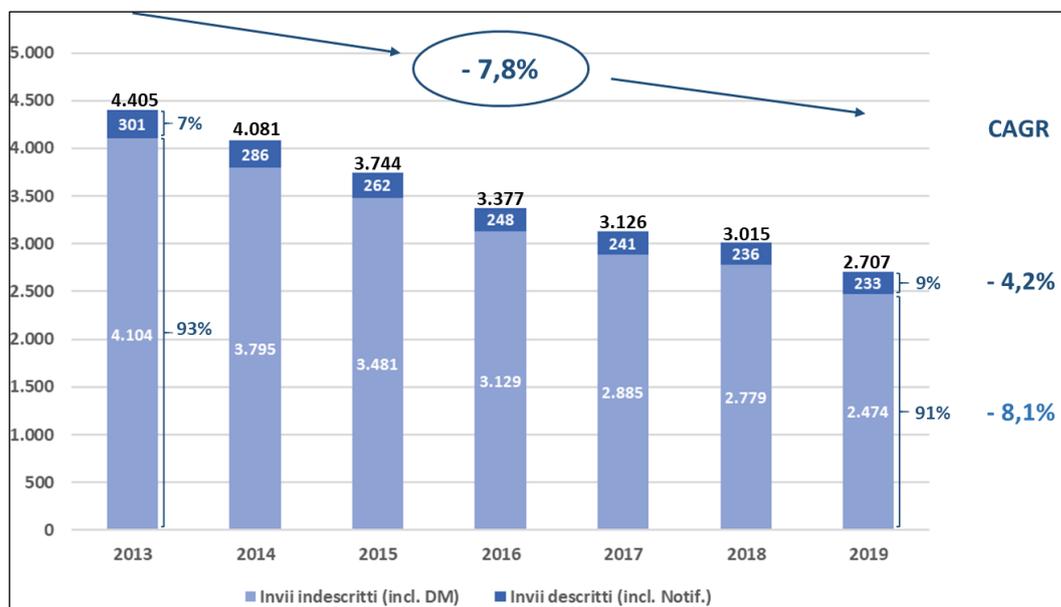
55. Dalle figure che seguono si osserva che gli invii descritti costituiscono poco meno del 10% dei volumi di corrispondenza nazionale ma che, in termini di ricavi, valgono la metà dell'intero mercato; ciò si spiega con il fatto che i servizi di posta descritta hanno prezzi più elevati rispetto alla posta indescritta e, dunque, una remuneratività maggiore. Gli invii descritti subiscono, inoltre, una riduzione di volumi e ricavi più contenuta; il fenomeno può trovare in parte spiegazione nella circostanza che nella predetta categoria rientrano i servizi di notifica a mezzo posta che, sotto entrambi i profili, non hanno registrato riduzioni significative.

Figura 3.8 – Ricavi posta nazionale, invii descritti e indescritti (mln di euro)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

Figura 3.9 – Volumi posta nazionale, invii descritti e indescritti (mln di invii)



3.3 L'impatto della digitalizzazione sul mercato italiano

56. La rivoluzione digitale ha determinato l'affermarsi di nuove modalità di comunicazione sia in ambito privato sia in ambito commerciale, come *e-mails*, messaggi istantanei, fatturazione elettronica, *e-government*. Questa trasformazione ha influenzato in modo particolare i volumi della corrispondenza che, negli ultimi dieci anni, nelle economie avanzate si sono ridotti di circa il 30%.²⁵ Il fenomeno della sostituzione digitale (noto anche come "*e-substitution*") ha una portata generale ma si manifesta con velocità diverse nei singoli mercati nazionali. Di norma la riduzione dei volumi è maggiore nei paesi con una maggiore propensione alla corrispondenza interpersonale scritta, un maggiore tasso di penetrazione di *internet* a banda larga o una maggiore alfabetizzazione digitale.

57. In Italia la sostituzione digitale si è realizzata più velocemente nell'ambito degli invii dei privati rispetto a quelli legati all'attività commerciale (es. *marketing*, pubblicità, fatture, estratti conto) o amministrativa (es. multe, atti giudiziari) perché le tecnologie digitali hanno reso la comunicazione *person-to-person* più veloce ed economica. Per le comunicazioni commerciali e per quelle legali-amministrative non è sempre possibile una sostituzione altrettanto immediata sia per ragioni riconducibili alle specifiche esigenze dei clienti (es. indisponibilità al passaggio a strumenti più evoluti, come la fattura elettronica, il conto *on-line*, etc.) sia per ostacoli legislativi o

²⁵ IPC, "Key Findings", 2018. Il dato si riferisce al periodo 2007-2017.

regolamentari che hanno impedito il processo di sostituzione. Il calo dei volumi postali, quindi, finora è stato maggiore per gli invii singoli rispetto agli invii multipli.

58. Negli ultimi anni, tuttavia, il processo di sostituzione digitale ha subito un'accelerazione anche nell'ambito delle comunicazioni commerciali e legali-amministrative. Attualmente, ad esempio, la PEC è utilizzata ampiamente nelle comunicazioni tra professionisti, nei settori legale e delle assicurazioni e per le procedure amministrative. Sulla diffusione delle comunicazioni digitali hanno influito in misura rilevante anche le riforme che negli ultimi anni hanno interessato numerosi ambiti della sfera pubblica, come ad esempio l'introduzione del processo civile telematico. Dai dati dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) risulta che ad aprile 2020 le caselle PEC registrate sono oltre 11 milioni e nel solo primo quadrimestre dell'anno sono stati inviati circa 730 milioni di messaggi.²⁶ Nello stesso periodo dell'anno, le fatture elettroniche gestite dalla PA sono state 159 milioni (n.b. le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di emettere, trasmettere, gestire e conservare le fatture esclusivamente in formato elettronico, secondo la normativa vigente) e sono state attribuite oltre 7,5 milioni di identità digitali SPID.²⁷ Alla luce di quanto evidenziato, è verosimile ipotizzare che nei prossimi anni il calo dei volumi di invii multipli subirà un'accelerazione ulteriore e che, contrariamente a quanto avvenuto finora, interesserà tanto gli invii indescritti quanto quelli descritti.

3.4 Soggetti attivi dal lato della domanda

59. I soggetti che domandano servizi di consegna della corrispondenza sono i privati cittadini, le imprese, la pubblica amministrazione (es. enti locali, amministrazioni centrali, enti pubblici, di seguito anche "P.A.") e i consolidatori.

60. La domanda dei privati cittadini rappresenta una componente marginale della domanda totale ed è quella che ha subito il maggiore decremento per effetto della sostituzione digitale.

61. La domanda da parte di imprese, P.A. e consolidatori rappresenta la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza. Tra le imprese, *utilities*, banche e assicurazioni sono quelle che generano le maggiori quote di volumi. Anche la P.A. genera elevati volumi per le comunicazioni rivolte ai cittadini. Trattandosi di clienti che spediscono significativi volumi di corrispondenza (c.d. grandi clienti), essi hanno un elevato potere negoziale.

62. I consolidatori sono operatori commerciali che offrono servizi ai grandi clienti (*utilities*, ecc..) quali ad esempio la stampa e l'imbustamento, la pre-lavorazione e la

²⁶ <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/posta-elettronica-certificata/statistiche-utilizzo-pec>.

²⁷ <https://avanzamentodigitale.italia.it/it>.

preparazione della posta per l'accettazione da parte dell'operatore postale e, infine, la materiale consegna all'operatore incaricato del recapito.

3.5 Soggetti attivi dal lato dell'offerta

63. Gli operatori che offrono servizi di consegna di corrispondenza in Italia sono l'operatore storico PI e alcuni operatori alternativi, entrati nel mercato a seguito della liberalizzazione. Tra questi i principali concorrenti di PI sono Nexive, Fulmine e Citypost. Un numero comunque esiguo se confrontato con il numero, circa tremila, di operatori dotati del titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza) presenti sul mercato nazionale.²⁸

64. Il numero elevato di operatori autorizzati trova spiegazione nel modello di *business* utilizzato che si basa su una organizzazione unitaria e coordinata di più soggetti. Nel settore postale, infatti, il modello organizzativo prevalente è quello di "impresa – rete", nella quale però vi è un soggetto di vertice che svolge un ruolo centrale e dominante mentre le altre imprese, di dimensioni economiche più modeste, hanno un ruolo servente. I principali operatori in termini di fatturato agiscono, quindi, come capofila rispetto ad un gruppo di soggetti abilitati che svolgono solo alcune fasi del servizio unitariamente considerato all'interno del gruppo. Nonostante l'elevato numero di soggetti abilitati, il mercato è in realtà composto da un numero più limitato di operatori postali strutturati sul territorio nazionale, responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*).

3.6 Le reti postali

65. Con la liberalizzazione del mercato, in Italia si è instaurata una concorrenza infrastrutturale nel mercato della corrispondenza, per cui quasi tutti gli operatori si sono dotati di una rete proprietaria per il recapito. Tuttavia, vi sono anche alcuni esempi di operatori del tutto privi di una rete di recapito, che effettuano in proprio solo le attività a monte come ad esempio la raccolta e lo smistamento per poi affidare gli invii ad altri operatori (es. corrieri o FSU) per la consegna finale.²⁹

66. PI, essendo l'ex monopolista pubblico e in ragione della sua funzione di operatore designato per la fornitura del servizio universale, è l'unico operatore dotato di una rete di recapito che raggiunge tutta la popolazione nazionale.³⁰ Per lo stesso motivo, PI ha anche

²⁸ Fonte Ministero dello Sviluppo Economico ("Mise"), dato aggiornato a febbraio 2020. L'autorizzazione generale è richiesta per offrire servizi postali non rientranti nel servizio universale mentre la licenza individuale per offrire servizi postali che rientrano nel servizio universale; alcuni operatori detengono solo una tipologia di titolo abilitativo mentre altri (circa il 40%) detengono entrambi i titoli.

²⁹ Questa tipologia di organizzazione è molto diffusa tra gli operatori attivi nel segmento delle cartoline.

³⁰ PI è stata, da ultimo, designata per la fornitura dei servizi universali con il d.lgs. n. 58/2011 che prevede un affidamento quindicennale.

una rete di accettazione estremamente capillare, costituita da circa 13 mila Uffici Postali (UP) e 47 mila cassette di impostazione (vedi tabella in basso).

67. Per garantire l'universalità nell'accesso al servizio agli utenti finali, il d. lgs. n. 261/99 prescrive l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso, da individuare secondo un criterio di ragionevolezza al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza. A tal fine, il decreto del MISE del 7 ottobre 2008 (c.d. "decreto Scajola") ha stabilito che il fornitore del servizio universale è tenuto ad assicurare un punto di accesso ai servizi entro la distanza massima di: *i*) tre chilometri dal luogo di residenza per il 75% della popolazione, *ii*) cinque chilometri dal luogo di residenza per il 92,5 % della popolazione, *iii*) sei chilometri dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione. Inoltre, l'FSU deve assicurare l'operatività di un UP almeno nel 96% dei comuni e non può procedere alla soppressione di uffici "presidio unico di comune", la cui apertura, peraltro, non può essere inferiore a tre giorni e 18 ore settimanali.³¹

68. Tra le reti di recapito alternative, vi sono almeno tre reti di dimensione nazionale, la cui copertura in termini di popolazione varia tra la posta registrata e non registrata, essendo in genere maggiore per la prima. Vi sono, poi, soggetti che operano su porzioni ridotte del territorio, ad esempio a livello regionale o provinciale. Per il recapito della corrispondenza nelle aree non direttamente coperte con la propria rete questi operatori ricorrono alla rete di PI (c.d. "postalizzazione").

69. Come rilevato nella delibera n. 384/17/CONS, le reti postali alternative di dimensione nazionale, in molti casi, sono il risultato di processi di aggregazione di operatori di dimensione sub-nazionale: l'integrazione di più infrastrutture (rete di recapito e/o filiali) di limitate dimensioni consente di ottenere la copertura di un'elevata porzione del territorio. L'aggregazione è realizzata da un'impresa, con un ruolo centrale nell'ambito dell'organizzazione unitaria, attraverso varie forme contrattuali quali ad esempio *franchising*, consorzi e *partnerships* di vario tipo; ogni operatore è dotato di titolo abilitativo per la fornitura di servizi postali e può operare in esclusiva o meno per la rete di appartenenza.

70. Normalmente le reti degli operatori alternativi coprono integralmente le aree più densamente abitate (aree metropolitane, c.d. "aree AM" e centri provinciali, c.d. "aree CP") e solo parzialmente quelle con un livello ridotto di urbanizzazione ed una minore presenza di attività commerciali (aree extraurbane, c.d. "aree EU").

³¹ La delibera n. 342/14/CONS ha modificato in parte i criteri di distribuzione degli UP definiti dal decreto Scajola, introducendo previsioni specifiche a tutela degli utenti del servizio postale universale che abitano nelle zone remote del Paese. In particolare, l'Autorità ha stabilito il divieto della chiusura degli UP situati nei comuni montani e rurali o che siano presidi unici nelle isole minori; ed inoltre, ha previsto che gli UP presidio unico di comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, ove sia presente entro 3 km un ufficio limitrofo aperto almeno tre giorni a settimana, osservano un'apertura al pubblico non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali, garantendo un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio limitrofo, in modo da assicurare la più ampia accessibilità del servizio.

71. Il grado di replicabilità della rete di accettazione di PI (rete uffici postali) è inferiore rispetto a quello della rete di recapito. Ciò è dovuto al fatto che i nuovi entranti, operando principalmente con la clientela *business*, non necessitano di infrastrutture *ad hoc* (cassette di impostazione, rete di uffici) per l'accettazione che avviene mediante *pick-up* o consegna da parte del cliente/consolidatore presso i nodi logistici dell'operatore. La presenza sul territorio è importante, tuttavia, anche per gli operatori che lavorano prevalentemente con i clienti *business* per gestire la giacenza ed il ritiro della corrispondenza inesitata (es. raccomandate).³² Per questo motivo, negli ultimi anni molti operatori alternativi (es. Nexive, Fulmine, Citypost, Mail Express, Hybripost) hanno concluso accordi con reti di esercizi commerciali diffusi sul territorio quali ad esempio quelle dei tabaccai, delle cartolerie e delle edicole, per offrire servizi di accettazione e/o giacenza della posta registrata e dei pacchi (c.d. reti PUDO "*Pick up and drop off point*"). Attraverso queste nuove forme di *partnerships* gli operatori hanno ampliato la disponibilità di servizi per il ritiro della posta inesitata, sia in termini di copertura territoriale sia in termini di fasce orarie. Ciò nonostante, come mostrano le tabelle seguenti, permane una sostanziale differenza tra la dimensione della rete di Poste Italiane e quella dei concorrenti.

72. Gli unici operatori alternativi dotati di una rete di cassette di impostazione sono quelli che hanno un *business* centrato sulle cartoline turistiche (GPS, Express Group con il marchio "Friend Post", S&MS).

³² Per ridurre il tasso di inesitate gli operatori alternativi ricorrono anche a modalità di recapito specifiche come la consegna concordata e il doppio tentativo di recapito. Inoltre, con la crescente digitalizzazione alcuni operatori propongono il ritiro digitale.

Tabella 3.1 - Reti di accettazione

Operatore	Cassette di impostazione		Punti di accettazione fisici		Punti di accettazione mobili	
	Rete proprietaria	Rete estesa	Rete proprietaria	Rete estesa	Rete proprietaria	Rete estesa
Poste Italiane	47.114		12.928		24.981	
Nexive	-	-	294	713	-	-
Fulmine	-	-	15	-	-	-
Citypost	-	-	201	-	132	-
Mail Express	-	-	141	40	-	-
La Nuova Posta	-	-	157	-	-	-
Hybripost	-	-	1	13	-	-
Express Group	948	-	-	-	-	-
Gps	2.000	-	n.d.*-	-	-	-
S&MS	-	223	-	-	-	-

Nota: sono inclusi i centri di accettazione *retail* e grandi clienti

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

*L'Operatore ha avviato anche un servizio di recapito della posta ordinaria e raccomandata in partnership con Sailpost. L'accettazione della posta è effettuata presso i punti GPS abilitati.

Tabella 3.2 - Reti di giacenza

Operatore	Rete proprietaria	Rete estesa	Totale
Poste Italiane	12.812	-	12.812
Nexive	351	977	1.328
Citypost	326	41	367
Fulmine	270	25	295
Mail Express	141	40	181
La Nuova Posta	157	-	157
Hybripost	1	13	14

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

73. Negli ultimi anni le reti postali hanno subito profonde trasformazioni, volte ad aumentarne l'efficienza, attraverso l'introduzione di innovazioni tecnologiche e l'utilizzo di soluzioni per il recapito congiunto di pacchi e lettere (c.d. "*joint delivery*"). Il tema della riduzione dei costi si è posto soprattutto per gli operatori storici: Poste Italiane, ad esempio, ha intrapreso diverse iniziative volte ad aumentare il livello di automazione dei processi e ad adeguare la rete tradizionale al recapito dei pacchi dell'*e-commerce*, come l'adozione di macchine per lo smistamento congiunto di lettere e pacchi, la riorganizzazione del processo di recapito (Piano "Delivery 2020") e la sostituzione dei

mezzi in dotazione dei portalettere.³³ Anche Nexive, Fulmine e Citypost effettuano il recapito congiunto dei pacchi e delle corrispondenza.

3.7 Le tipologie di servizi di corrispondenza

74. Gli operatori italiani offrono diverse tipologie di servizi, che si differenziano in funzione della velocità di consegna (es. posta ordinaria vs. prioritaria), per la presenza o meno di un particolare valore aggiunto come la tracciatura (es. posta ordinaria vs. posta a data e ora certa), la certificazione legale dell'avvenuta consegna (es. posta non registrata vs. posta raccomandata) o l'assicurazione del contenuto (es. posta ordinaria vs. assicurata). Come meglio illustrato nel seguito, solo alcuni di questi servizi rientrano nel servizio universale.

75. L'offerta è particolarmente diversificata per i clienti *business* (imprese e P.A.) che rappresentano la componente largamente prevalente della domanda di servizi di corrispondenza. Nel segmento dei servizi *business* si è concentrata l'offerta degli operatori alternativi. Sono servizi maggiormente remunerativi perché non richiedono una rete di accettazione fisica capillare sul territorio e consentono di sfruttare economie di scala per i maggiori volumi spediti. In questo segmento si è anche registrato un maggior livello di innovazione di prodotto: ad esempio, il servizio a data e ora certa, introdotto sul mercato da un nuovo entrante, Nexive, si è poi rapidamente affermato incontrando il favore della clientela, per il valore aggiunto della certificazione della consegna, ed è stato rapidamente adottato da tutti gli operatori del mercato, compresa PI, che hanno proposto un'offerta simile.

76. La domanda di servizi proveniente dai clienti residenziali (privati cittadini) è soddisfatta in massima parte dai servizi universali, offerti da PI in qualità di operatore designato. Non tutti gli operatori alternativi offrono servizi alla clientela residenziale e la maggior parte di essi li offre solo in via residuale. Sono soprattutto gli operatori dotati di agenzie in *franchising*, come La Nuova Posta o Mail Express, a rivolgersi anche alla clientela residenziale, avendo essi un *business* più focalizzato sulla prossimità al cliente.

77. La digitalizzazione dei processi ha consentito l'introduzione di servizi accessori come la tracciatura anche per la posta ordinaria (precedentemente prerogativa della sola posta raccomandata) ed il lancio di servizi c.d. "ibridi" che prevedono che una parte del processo di creazione e recapito della posta sia digitale. Attualmente, diversi operatori già offrono servizi ibridi, tra cui la raccomandata *on-line* e il ritiro digitale per le raccomandate.

78. Inoltre, i servizi si distinguono in "servizi di recapito degli invii singoli" e "servizi di recapito degli invii multipli": nel primo caso il mittente affida all'operatore di recapito un unico invio per volta (es. una lettera personale) mentre nel secondo caso il mittente

³³ Poste Italiane, presentazione "*capital markets day2018 results & 2019 guidance*", 2019. Si veda anche l'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi delibera n. 212/20/CONS.

affida all'operatore più invii per volta (es. gli estratti conto del mese "x" destinati ai clienti della banca "y"). I servizi di recapito di invii singoli sono rivolti alla clientela che utilizza i servizi postali in modo occasionale, mentre i servizi di recapito massivo sono rivolti alla clientela che utilizza i servizi postali di frequente e/o in modo sistematico; si tratta, in quest'ultimo caso, di "grandi speditori" quali medie e grandi imprese, professionisti e pubblica amministrazione che spediscono regolarmente grandi quantitativi di posta (es. studi professionali, banche, *utilities*, uffici pubblici).

4 DEFINIZIONE DEI MERCATI RILEVANTI

4.1 Introduzione

80. La finalità della definizione del mercato è quella di individuare un insieme di prodotti/servizi e loro fornitori (attuali e potenziali) che siano effettivamente alternativi per la soddisfazione di un determinato bisogno economico, delimitandone al tempo stesso l'ambito geografico di riferimento. In tal senso, il mercato rilevante presenta sia una dimensione merceologica sia una dimensione geografica.

81. Oltre a considerare i prodotti o servizi sufficientemente intercambiabili per caratteristiche obiettive, prezzi e destinazione, la definizione del mercato rilevante presuppone un'analisi delle condizioni di sostituibilità prevalenti dal lato della domanda e dell'offerta attraverso il test del monopolista ipotetico, il cosiddetto SSNIP test (*Small but Significant Non Transitory Increase in Price*).

82. Nei paragrafi che seguono sono definiti i mercati merceologici e geografici rilevanti alla luce degli esiti della consultazione pubblica.³⁴

4.2 Definizione merceologica

4.2.1 Mercati dei servizi rivolti alla clientela residenziale (invii singoli) e alla clientela affari (invii multipli).

83. I servizi postali per l'invio di corrispondenza sono utilizzati da privati (c.d. "clienti residenziali"), professionisti, imprese e pubblica amministrazione (c.d. "clienti affari"). I clienti residenziali utilizzano i servizi occasionalmente per lo scambio di comunicazioni scritte di natura interpersonale o di natura commerciale/amministrativa con persone giuridiche (es. imprese o P.A.). I clienti affari utilizzano la posta con maggiore regolarità, per trasmettere comunicazioni di natura commerciale, legale o amministrativa a privati (comunicazioni c.d. "*business to consumer*" o "B2C") o a persone giuridiche (comunicazioni c.d. "*business to business*" o "B2B").

84. I clienti affari generano la maggior parte dei volumi di corrispondenza; si tratta in prevalenza di spedizioni massive (invii multipli) di tipo B2C.³⁵ Gli elevati volumi

³⁴ La sintesi dei contributi degli operatori e le relative valutazioni dell'Autorità sono riportate nell'Allegato B.

³⁵ È utile chiarire che vi è anche una clientela di tipo affari (es. studi legali, professionisti, pmi) che acquista servizi di invii singoli in quanto, sebbene utilizzi con regolarità il servizio postale, non spedisce volumi di invii annui tali da poter accedere alle offerte di invii multipli. I servizi di invii multipli, infatti, sono offerti ai clienti che raggiungono una determinata soglia di volumi annui e che sono in grado di consegnare la posta con un certo grado di prelaborazione ad un livello di rete più alto rispetto agli uffici postali.

generati consentono loro di ottenere condizioni più favorevoli (es. sconti a volume e di pre-lavorazione) e, più in generale, di ottenere una modulazione delle condizioni di fornitura del servizio in relazione alle proprie esigenze. Come meglio illustrato nei paragrafi che seguono, oltre ai clienti *business*, accedono alle offerte di invii multipli rientranti nel servizio universale anche gli operatori alternativi.

85. I clienti residenziali, invece, spediscono invii singoli e accedono a offerte *standard* con condizioni prefissate.

86. Per queste ragioni, il livello di prezzo dei servizi rivolti alla clientela residenziale è più alto di quello dei servizi rivolti alla clientela affari (vedi figura successiva).

Tabella 4.1 – Confronto tra i prezzi dei servizi rivolti alla clientela *consumer* e *business*

[*omissis*]

87. Oltre che per i volumi di posta generati e, quindi, per il livello dei prezzi, i servizi rivolti ai clienti residenziali e si differenziano da quelli rivolti alla clientela affari per le modalità di fruizione del servizio e per le modalità di pagamento.

88. L'accettazione della posta per i primi avviene mediante immissione nelle cassette di impostazione (nel caso di lettere già affrancate) o presso gli uffici/agenzie dell'operatore, mentre per i clienti *business* avviene in un punto più alto della rete postale corrispondente di solito a un centro di lavorazione postale (es. centro di distribuzione o centro di meccanizzazione). La posta può essere conferita al centro di lavorazione direttamente o mediante un intermediario (es. consolidatore). La posta *business* può anche essere ritirata direttamente dall'operatore presso la sede del cliente (in tal caso il cliente fruisce di un servizio di *pick-up* che può essere a pagamento o meno). Infine, la posta *business* viene affidata all'operatore con un certo grado di pre-lavorazione (es. pre-smistata per CAP, organizzata in scatole o *pallets*.), svolta direttamente dal cliente o affidata a terzi (es. consolidatore). La pre-lavorazione comporta anch'essa uno sconto sul prezzo del servizio.

89. Quanto alla modalità di pagamento, mentre i clienti residenziali in genere pagano il servizio "a consumo" mediante affrancatura³⁶ o corrispondendo il prezzo dell'invio direttamente all'agenzia/ufficio postale al momento dell'accettazione, i clienti affari utilizzano modalità semplificate di affrancatura (es. macchine affrancatrici) e pagano

³⁶ Per i servizi offerti da PI si può pagare mediante affrancatura, acquistando il francobollo in qualsiasi momento presso gli uffici postali, le agenzie o gli esercizi commerciali convenzionati ed utilizzato quando serve, oppure direttamente all'ufficio postale o agenzia al momento dell'accettazione che l'impiegato di sportello provvederà ad apporre sulla lettera. Una modalità analoga è quella degli *stickers* utilizzati per l'invio di cartoline turistiche di operatori alternativi (es. GPS, Express Group).

sulla base di contratti, annuali o pluriennali, stipulati con l'operatore postale che, a fronte di un versamento periodico, prevedono un determinato quantitativo di invii.

90. La maggior parte degli operatori alternativi offre esclusivamente, o comunque prevalentemente, servizi alla clientela affari in quanto si tratta della clientela che genera la quota più significativa di volumi ed i cui servizi sono più remunerativi (consentendo di realizzare maggiori economie di scala grazie ai maggiori volumi e non richiedendo una rete fisica di accettazione). La domanda residenziale di servizi, invece, è soddisfatta soprattutto da Poste Italiane che, per ragioni storiche ed in qualità di fornitore del servizio universale offre un'ampia gamma di servizi rivolti alla clientela *consumer*. Come visto, solo una parte residuale di questa domanda è soddisfatta da alcuni operatori alternativi.

91. Quanto descritto mostra che i servizi rivolti alla clientela residenziale e quelli rivolti alla clientela affari differiscono per tipologia di soggetti presenti dal lato della domanda e dell'offerta e tipologia di offerte.

92. Pertanto, un cliente affari, nel caso di un incremento di prezzo piccolo ma non transitorio dei servizi *business*, non sostituirebbe il servizio *business* con uno residenziale che sarebbe comunque meno conveniente in termini di prezzo e di modalità di accettazione (accettazione presso l'ufficio postale); allo stesso modo, un cliente residenziale non troverebbe conveniente passare alle offerte *business* nel caso di un incremento di prezzo piccolo ma non transitorio dei servizi residenziali, perché dovrebbe assicurare un numero minimo di invii annui. Si può dunque concludere che i servizi residenziali e affari non sono sostituibili dal lato della domanda.

93. Dal lato dell'offerta si osserva che la fornitura delle due tipologie di servizi richiede diversi investimenti di rete: mentre la fornitura di servizi di recapito alla clientela residenziale necessita di una rete di accettazione capillare sul territorio, la fornitura degli stessi servizi alla clientela *business* avviene tramite accettazione degli invii presso i centri logistici o mediante servizio di *pick up*. Inoltre, dal momento che i volumi generati dalla clientela residenziale sono molto inferiori rispetto a quelli generati dalla clientela *business* e diminuiscono a tassi più elevati per l'effetto dell'*e-substitution*, questi servizi risultano mediamente più costosi per gli operatori in quanto non consentono di realizzare le stesse economie di scala dei servizi *business*. Pertanto, un operatore che offre servizi alla clientela *business* difficilmente, a seguito di un incremento piccolo ma non transitorio del prezzo dei servizi residenziali offrirebbe anche questi servizi. In effetti, si è visto che molti operatori offrono servizi alla clientela privata solo in via residuale e marginale, nonostante il livello di prezzi più elevato. Si può ritenere, quindi, che non vi sia sostituibilità tra i due servizi nemmeno dal lato dell'offerta.

94. Alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene che i servizi rivolti alla clientela residenziale (invii singoli) e quelli rivolti alla clientela affari (invii multipli) appartengano a due mercati merceologici distinti.

4.2.2 Mercati dei servizi di recapito della corrispondenza registrata e non registrata

95. I servizi di posta registrata (o descritta) si differenziano da quelli di posta non registrata (o indescritta) in quanto forniscono al mittente la certificazione legale della consegna.

96. Il servizio di posta registrata o “a firma”, più comunemente noto come “Posta Raccomandata”, è rivolto agli utenti (mittenti) che necessitano della certificazione legale dell’avvenuta consegna al destinatario. Si tratta di un servizio utilizzato prevalentemente per usi amministrativi e giudiziari. Vi sono casi in cui l’invio mediante raccomandata è richiesto espressamente dal destinatario (es. concorsi pubblici). Il servizio prevede l’espressa accettazione da parte del destinatario, per cui la consegna avviene a mano del destinatario, di un soggetto abilitato o di un delegato, previa identificazione della persona che prende in consegna l’invio e firma del ricevente. Al momento dell’accettazione, il mittente riceve l’attestazione dell’avvenuta spedizione; inoltre, può richiedere di ricevere la prova di consegna (c.d. “ricevuta di ritorno”). La spedizione è tracciata, contrassegnata da un codice identificativo che permette di ricostruirne il percorso di recapito. In caso di assenza del destinatario, il ritiro può avvenire presso l’ufficio postale/agenzia riportato sull’avviso di giacenza che viene lasciato nella cassetta postale del destinatario, solitamente entro 30 giorni.

97. L’esigenza della certificazione legale della consegna fa sì che i clienti siano disposti a pagare un prezzo molto più alto (fino a quattro-cinque volte, come mostra la tabella sottostante) rispetto alla posta non registrata.

Tabella 4.2 – Confronto tra servizi di posta registrata e non registrata

[*omissis*]

98. Alla luce delle caratteristiche evidenziate, si ritiene che, dal lato della domanda, non vi sia sostituibilità tra servizi di posta registrata e di posta non registrata.

99. Quanto al lato dell’offerta, si osserva che la fornitura di servizi di posta registrata comporta per l’operatore costi per l’accettazione, il recapito e per la gestione delle giacenze più alti rispetto ai costi di fornitura di servizi non registrati. Più precisamente, il maggior costo unitario di consegna di un invio di posta registrata è riconducibile al fatto che: *i*) l’accettazione fisica può avvenire solo tramite sportello e richiede una lavorazione più lunga e articolata rispetto alla mera affrancatura utilizzata per la posta non registrata; *ii*) la consegna avviene a mano, quindi richiede tempi mediamente più lunghi rispetto ad un servizio con consegna in cassetta; *iii*) la gestione delle c.d. “inesitate”, cioè delle raccomandate che non è stato possibile consegnare al primo tentativo, richiede un’adeguata rete di punti per la giacenza ed il ritiro della posta o soluzioni di recapito specifiche quali ad esempio la consegna su appuntamento. Alla luce di quanto evidenziato, si può ritenere che la sostituibilità dal lato dell’offerta sia solo parziale.

100. In conclusione, l’Autorità ritiene che i servizi di posta registrata e quelli di posta non registrata appartengano a due mercati distinti. Pertanto, sia il mercato degli invii singoli, sia quello degli invii multipli si suddividono in mercati degli invii di posta registrata e non registrata come mostra la tabella di seguito.

mercati	
Invii singoli	Posta non registrata
	Posta registrata
Invii multipli	Posta non registrata
	Posta registrata

4.2.2.1 *Avvisi di ricevimento*

101. L’avviso di ricevimento è un servizio accessorio della posta registrata che può essere richiesto dal mittente che necessiti di avere una prova dell’avvenuta consegna della corrispondenza. Il prezzo del servizio corrisponde a quello di un invio di posta ordinaria. Essendo l’avviso di ricevimento un servizio accessorio della posta registrata si ritiene opportuno includerlo nel mercato della posta registrata come sottomercato.

4.2.2.2 *Servizi di posta assicurata*

102. Il servizio di posta assicurata consente al mittente di spedire oggetti di valore, documenti, denaro, titoli o valori, assicurandoli contro lo smarrimento, il furto e il danneggiamento.

103. L’andamento decrescente dei volumi di posta assicurata, già rilevato nel 2013 nella delibera n. 728/13/CONS, si conferma anche negli anni successivi: dal 2013 al 2019, i volumi si sono ridotti di oltre il 50%, passando rispettivamente da circa [omissis] del 2013 a circa [omissis] nel 2019 e i ricavi sono diminuiti di quasi il 60%, passando da circa [omissis] del 2013 a poco più di [omissis] nel 2019.

104. Data la riduzione strutturale dei volumi e dei ricavi degli invii assicurati pochi operatori offrono questo tipo di servizi. In particolare, oltre a PI, l’unico operatore che offre il servizio di posta assicurata è Citypost (marchio Sailpost). La tabella sottostante riporta i prezzi dei servizi di posta assicurata offerti da PI e dal suo concorrente Citypost.

Tabella 4.3 – Confronto tra prezzi della posta assicurata

[omissis]

105. Considerato che il servizio di posta assicurata è per molti versi assimilabile a quello della posta raccomandata, l’Autorità ritiene che si tratti di un sottomercato della posta registrata.

4.2.2.3 *Notifiche a mezzo posta*

106. La notifica a mezzo posta, che comprende sia gli atti giudiziari che le violazioni del Codice della Strada, è un servizio di posta registrata che può prendere forma di invio singolo, utilizzato in larga parte dagli studi legali, oppure di invio multiplo, che ha tra gli

utilizzatori primari la P.A. Il servizio di notifica a mezzo posta è, infatti, in larga parte utilizzato da una clientela professionale. Il servizio si compone di due invii: l'invio raccomandato che contiene l'atto da consegnare al destinatario, e l'avviso di ricevimento, anch'esso raccomandato, da restituire al mittente. Nei casi stabiliti dalla legge, sono contemplati due servizi aggiuntivi a pagamento: la comunicazione di avvenuto deposito (CAD) e la comunicazione di avvenuta notifica (CAN).

107. Con delibera n. 469/19/CONS, l'Autorità ha esteso a tutta la clientela una modalità di tariffazione a *forfait* dei servizi di notifica a mezzo posta, con una tariffa onnicomprensiva che include anche le spese per l'eventuale emissione delle comunicazioni connesse. La tariffa è, quindi, composta dell'importo relativo all'atto da notificare, il quale resta immutato per ciascuna fascia di peso rispetto a quanto definito nella delibera n. 728/13/CONS, cui si somma il *forfait* relativo alle comunicazioni connesse CAN e CAD, calcolato sulla base dell'incidenza percentuale annuale delle comunicazioni connesse effettivamente emesse nel corso del servizio di notifica.

108. Con il comma 57, *lett. b*), dell'art. 1 della legge 4 agosto 2017, n. 124, è stata disposta l'abrogazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 261/1999 che affidava a Poste Italiane l'esclusiva in merito alla fornitura dei servizi di notifica a mezzo posta. L'Autorità, con la delibera n. 77/18/CONS, ha approvato il regolamento per il rilascio delle licenze individuali per la fornitura di tali servizi; in seguito il Ministero dello Sviluppo Economico ha pubblicato il disciplinare delle procedure per il rilascio dei suddetti titoli abilitativi. Essendo un servizio con un ricavo medio elevato, diversi operatori postali si sono già dotati del titolo abilitativo. Nel settore, tuttavia, anche dopo l'abolizione dell'area di riserva e l'adozione della regolamentazione da parte dell'Autorità, per lungo tempo soltanto PI è stata attiva. Le dinamiche concorrenziali hanno tardato a svilupparsi a causa degli ostacoli di natura organizzativa che non hanno consentito l'espletamento dei corsi di formazione per gli addetti al recapito, presupposto imprescindibile per l'operatività del servizio. Considerando quanto dichiarato dagli operatori postali nel procedimento sulla modalità di tariffazione dei servizi di notifica a mezzo posta (delibera n. 307/19/CONS), è verosimile che la concorrenza da parte dei nuovi entranti si concentrerà nel segmento degli invii multipli; inoltre, data la possibilità di ottenere un titolo abilitativo anche solo a livello regionale, è possibile che il livello di concorrenzialità si differenzi a seconda delle aree considerate.

109. Dalla consultazione pubblica è emerso che i servizi di notifica a mezzo posta presentano alcune specificità rispetto agli altri servizi di posta registrata che ne giustificano la collocazione in un mercato separato. In particolare, dal lato della domanda, i mittenti non sono né consumatori né imprese, ma esclusivamente pubbliche amministrazioni e studi legali; dal lato dell'offerta, i titoli abilitativi necessari per fornire tale tipologia di servizi ("licenza speciale") differiscono da quelli previsti per gli altri servizi di corrispondenza ("licenza individuale"/"autorizzazione generale"); inoltre, la modalità di recapito è rigidamente disciplinata dalla normativa di settore, per cui le modalità di accettazione e di consegna degli atti risultano vincolate al rispetto di determinate procedure a differenza di quanto avviene per la posta registrata. Per tali

motivi si ritiene opportuno suddividere ulteriormente il mercato degli invii singoli e quello degli invii multipli in mercati degli invii di posta registrata, non registrata e delle notifiche a mezzo posta.

mercati		sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	
	Posta registrata	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
	Notifiche a mezzo posta	
Invii multipli	Posta non registrata	
	Posta registrata	- <i>avviso di ricevimento</i> - <i>posta assicurata</i>
	Notifiche a mezzo posta	

4.2.3 Mercati dei servizi di recapito della corrispondenza ordinaria e prioritaria

110. Il servizio di recapito di posta ordinaria consente al cliente di inoltrare una comunicazione scritta non urgente, di carattere personale o di altra natura. L'invio viene consegnato al destinatario mediante immissione in cassetta postale, entro 3-5 giorni dall'accettazione per le consegne in ambito nazionale.

111. La posta prioritaria, invece, è un servizio che risponde ad esigenze di urgenza nella comunicazione, garantendo un recapito veloce dell'invio mediante immissione in cassetta postale di norma entro un giorno dall'accettazione per le consegne in ambito nazionale (c.d. "consegna in J+1"). Il cliente che acquista un servizio prioritario ha, quindi, un'esigenza specifica, per la quale è disposto a pagare un *surplus* di prezzo anche significativo rispetto alla posta ordinaria (si veda la tabella in basso). Si può, quindi, ritenere che dal lato della domanda i servizi non siano sostituibili.

Tabella 4.4 – Confronto tra prezzi della posta ordinaria e prioritaria

[*omissis*]

112. Per quanto riguarda la sostituibilità dal lato dell'offerta vi è da considerare che per offrire servizi prioritari l'operatore necessita di una maggiore dotazione infrastrutturale rispetto a quella utilizzata per le consegne non prioritarie come, ad esempio, l'uso dell'aereo o una flotta di mezzi più numerosa. A ciò si aggiunga che, oltre a Poste Italiane, pochi operatori alternativi forniscono servizi espressi (es. Citypost e La Nuova Posta offrono la raccomandata prioritaria con tempi di recapito, rispettivamente, D+2 e D+1). Tutto ciò considerato, si può ritenere che dal lato dell'offerta non vi sia piena sostituibilità tra i due servizi.

113. I servizi di recapito di posta prioritaria appartengono, quindi, ad un mercato distinto da quello di posta ordinaria.

mercati			sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	ordinaria	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	ordinaria	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			

4.2.3.1 Servizi a data e ora certa

114. I servizi c.d. “a data e ora certa” sono servizi rivolti prevalentemente alla clientela di tipo *business*, con tempi di consegna ordinari (J+4), che rispondono all’esigenza di avere la certezza della consegna. Questo tipo di servizi, infatti, prevede la tracciatura dell’invio dalla presa in carico fino alla consegna. Nonostante il mittente sia costantemente aggiornato sullo stato di avanzamento della spedizione e sull’avvenuta consegna non si tratta di una certificazione legale; inoltre, diversamente dalla posta registrata, l’invio viene consegnato in cassetta. Si tratta, dunque, di invii indescritti di posta ordinaria a valore aggiunto. Per poter offrire servizi di consegna a data e ora certa gli operatori necessitano di effettuare investimenti nell’ambito dei sistemi IT e nella dotazione di *devices* ai vari livelli della catena logistica (es. palmari ai portalettere) che consentono di registrare il passaggio dell’invio da una fase all’altra attraverso il codice a barre.

115. I servizi a data e ora certa sono stati introdotti sul mercato dagli operatori nuovi entranti (Nexive con “Formula certa”, Fulmine con il “Servizio DOC”) rappresentando la chiave del loro successo commerciale. La tracciatura, infatti, è un servizio ad alto valore aggiunto per i clienti *business*. Sin dal 2009 anche PI offre un servizio a data e ora certa (“Posta time”).

116. Dal lato della domanda, i servizi a data e ora certa non sono sostituibili con quelli di posta registrata perché non prevedono la certificazione legale della consegna; invece, sono sostituibili con i servizi di posta ordinaria tradizionale perché offrono un valore aggiunto a condizioni economiche più favorevoli, ad esempio, della Posta massiva. Tanto è vero che la posta ordinaria “tracciata” ha progressivamente sostituito per i grandi clienti il servizio di posta ordinaria tradizionale. Alla luce di quanto evidenziato e considerati i tempi di consegna, si ritiene che i servizi a data e ora certa possano essere inclusi nel mercato degli invii multipli di posta ordinaria indescritta.

4.2.3.2 Cartoline

117. A seguito del processo di liberalizzazione sono entrati nel mercato alcuni operatori specializzati nell'offerta di servizi di consegna delle cartoline turistiche.

118. Ai fini della definizione del mercato occorre valutare se le cartoline siano assimilabili alle lettere di posta ordinaria. Al riguardo si osserva, innanzitutto che, dal lato della domanda, le due tipologie di invio non sono del tutto sostituibili in quanto, sebbene la modalità di affrancatura sia la medesima, le cartoline non assicurano la riservatezza della comunicazione.

119. Quanto al lato dell'offerta, si osserva che gli operatori specializzati nella fornitura di servizi di recapito di cartoline necessitano di una rete logistica diversa da quella utilizzata per la consegna della posta ordinaria: ad esempio, la rete di accettazione deve essere dimensionata in funzione di una domanda che si concentra nelle aree turistiche del paese e che presenta dei picchi in particolari periodi dell'anno. A ciò si aggiunga che, rispetto alla posta ordinaria, la percentuale di volumi di invii destinati all'estero è prevalente per le cartoline, quindi il costo della consegna transfrontaliera incide maggiormente sui fornitori di questo tipo di servizi. Un altro elemento di specificità del servizio riguarda la gestione del cliente in quanto la domanda dei servizi di cartoline è composta prevalentemente da stranieri per cui nella fase di accettazione e di vendita è necessario fornire informazioni anche in diverse lingue.

120. Tutto ciò considerato si ritiene che le cartoline costituiscano un sottomercato del mercato degli invii singoli di posta ordinaria indescritta.

mercati			sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	ordinaria	- cartoline
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	ordinaria*	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			

* Include invii data e ora certa

4.2.4 Mercati dei servizi di recapito della pubblicità diretta per corrispondenza (c.d. "Direct mail")

121. I servizi di consegna della pubblicità diretta per corrispondenza, c.d. "Direct mail", sono utilizzati dalla clientela *business* per spedire in modo massivo materiale

commerciale, pubblicitario o promozionale agli utenti postali di una certa area geografica. L'invio può essere costituito da cartoline, pieghevoli di vari formati, cataloghi, etc., con o senza imbustamento (in alcuni casi l'imbustamento è sostituito dalla c.d. "cellophanatura", cioè il rivestimento in cellophane). L'invio può essere, inoltre, indirizzato o non indirizzato: nel primo caso si tratta di invii indirizzati ad una platea ben specifica di utenti individuata dal committente (es. un'azienda che vuole raggiungere i clienti che hanno precedentemente acquistato i suoi prodotti), nel secondo caso si tratta di invii destinati ad una platea generica.³⁷ I tempi di consegna sono quelli della posta ordinaria (es. 4-7 giorni).

122. Il servizio di *direct mail* dal 2012 in Italia non fa più parte del servizio universale ed è comunque un servizio meno diffuso rispetto ad altri paesi europei, in quanto per veicolare i messaggi pubblicitari le aziende utilizzano in misura prevalente altri mezzi, soprattutto la televisione.

123. Poste Italiane offre una vasta gamma di servizi per il *direct mail* (es. servizi della gamma "Posta Target") mentre solo alcuni operatori alternativi offrono questo tipo di servizi.

124. La gamma dei formati del *direct mail* consente una maggiore libertà di espressione del messaggio promozionale rispetto a quanto sarebbe possibile con i servizi tradizionali di posta indescritta per cui dal lato della domanda i due servizi non sono sostituibili. A ciò si aggiunga che, in alcuni casi, le condizioni di accesso ai servizi *direct mail* (es. i servizi offerti da PI) prevedono espressamente che il servizio non possa essere utilizzato per spedire comunicazioni commerciali come fatture, estratti conto, contratti, bollettini utenze, etc., che normalmente vengono spediti mediante i servizi di posta massiva o a data e ora certa.

125. Quanto al lato dell'offerta, si osserva che per l'operatore la fornitura di formati atipici può richiedere mezzi e processi di lavorazione specifici, ad esempio nella fase di smistamento. Talvolta l'invio di *direct mail* prevede alcune attività preparatorie specifiche come, ad esempio, il rivestimento in cellophane (es. per i cataloghi o i magazine). Quindi, non è detto che un operatore che offre servizi di invii multipli di posta indescritta entri nel mercato del *direct mail* ove il prezzo di questi servizi subisca un aumento piccolo ma significativo e non transitorio.

126. Tutto ciò considerato, l'Autorità ritiene opportuno individuare un mercato distinto per i servizi di *direct mail*; tale mercato include unicamente i servizi indirizzati in quanto i servizi di *direct mail* non indirizzati, mancando dell'indicazione del destinatario, non possono essere considerati servizi postali ai sensi del quadro normativo vigente.³⁸

³⁷ Secondo alcuni questa categoria di invii rientrerebbe in un mercato più ampio che include anche servizi non postali (es. servizi offerti da agenzie pubblicitarie).

³⁸ Si veda l'art. 1, lettera h), del d. lgs. n. 261/99 che, riprendendo la definizione contenuta nella direttiva 97/67, qualifica la "pubblicità diretta per corrispondenza" come una: "comunicazione indirizzata ad un numero significativo di persone, consistente unicamente in materiale pubblicitario o di marketing,

mercati			sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	ordinaria	- cartoline
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	ordinaria*	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
<i>Direct mail</i>			

* Include invii data e ora certa

4.2.5 Mercato dei servizi di recapito dei prodotti editoriali

127. La consegna in abbonamento postale di prodotti editoriali è un servizio utilizzato dalle imprese editrici per recapitare a domicilio libri, cataloghi, stampe, periodici, quotidiani ecc. ai propri abbonati. Anche questa tipologia di servizi ha risentito fortemente del fenomeno dell'*e-substitution* in quanto la crescente diffusione delle tecnologie di comunicazione digitale ha modificato profondamente le modalità di fruizione delle informazioni da parte del pubblico. L'accesso all'informazione avviene, ed avverrà sempre meno, attraverso mezzi tradizionali, quali giornali cartacei e TV, e sempre più attraverso nuovi mezzi digitali quali computer, *smartphone* e *tablet*. Per queste ragioni il mercato dell'editoria, in tutti i Paesi industrializzati, ha registrato un drastico calo della domanda e gli editori hanno dovuto procedere ad un profondo ripensamento del modello editoriale, promuovendo gli abbonamenti ai quotidiani in forma digitale. Il mercato italiano ha subito un calo maggiore rispetto agli altri Paesi.

128. La consegna avviene mediante immissione nella cassetta postale del destinatario e i tempi di recapito sono differenziati a seconda della tipologia di prodotto editoriali (ad esempio i quotidiani necessitano della consegna in J+1 ma non altrettanto i periodici).

129. Si tratta di servizi che possono essere forniti in regime di concorrenza e che, al contempo, vengono anche offerti da PI nell'ambito dei servizi universali ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. f), del decreto legislativo n. 261/1999.

contenente lo stesso messaggio ad eccezione del nome, dell'indirizzo e del numero di identificazione del destinatario nonché altre modifiche che non alterano la natura del messaggio, da inoltrare e consegnare all'indirizzo indicato dal mittente sull'invio stesso o sull'involucro [...]".

130. I servizi di consegna di prodotti editoriali rientranti nel perimetro del servizio universale sono: *i)* “stampe periodiche ROC”, servizio postale riservato a editori iscritti al ROC per la spedizione di quotidiani, giornali locali e periodici in abbonamento che rispettino i limiti indicati nell'art. 2 del decreto-legge n. 353/03, *ii)* “pubblicazioni informative distribuite da enti no profit”, servizio postale per l’invio di pubblicazioni informative da parte di associazioni e organizzazioni senza fini di lucro individuate dall’art. 1 commi 2 e 3 del decreto legge n. 353/03, *iii)* “promozioni distribuite da enti no profit”, servizio postale dedicato agli invii promozionali da parte di associazioni e organizzazioni senza fini di lucro individuate dall'art. 1 commi 2 e 3 del decreto legge n. 353/03, *iv)* “promozione abbonamento”, servizio postale dedicato agli invii promozionali finalizzati alla sottoscrizione o al rinnovo di abbonamenti a pubblicazioni periodiche, *v)* “pieghi di libri”, *vi)* “stampe in regime libero”, servizio per la consegna delle pubblicazioni distribuite da soggetti esclusi dal regime delle agevolazioni.

131. L’offerta di questi servizi in regime di servizio universale è disciplinata dalle norme di settore; pertanto, il regime tariffario di base di questi prodotti (c.d. “tariffe di riferimento”) è sottoposto all’esercizio delle competenze dell’Autorità in materia di determinazione delle tariffe massime dei servizi rientranti nel servizio universale. L’Autorità non ha, invece, alcuna competenza in materia di agevolazioni tariffarie trattandosi di una missione di servizio pubblico distinta da quella propria del servizio postale universale (si veda la delibera n. 266/18/CONS).³⁹

132. Con le delibere n. 266/18/CONS e n. 453/18/CONS l’Autorità ha approvato nuove tariffe base per i servizi postali universali per l’editoria. Come già ricordato, le tariffe erano rimaste invariate dal 2002, nonostante il calo dei volumi registrato nell’ultimo decennio. Nel 2018, con la delibera n. 266/18/CONS, sono state rideterminate le tariffe base degli invii di prodotti editoriali con un numero di copie a spedizione maggiore di 2.000 applicando un aumento del 23% per tutti i porti di peso a partire dal 1° luglio 2018. Per gli invii fino a 2.000 copie la delibera n. 453/18/CONS ha, invece, approvato la proposta di PI di applicare prezzi speciali a far data dal 1° ottobre 2018.

133. Trattandosi di un mercato specifico, destinato ad un pubblico ben definito (editori), avente ad oggetto servizi diversi dalla corrispondenza tradizionale (quotidiani,

³⁹ Come ha chiarito la Commissione Europea con la decisione del 20 novembre 2011, (decisione C(2012) 8230 relativa alle compensazioni statali concesse a Poste Italiane S.p.a. per la fornitura del servizio universale e per le agevolazioni tariffarie offerte a imprese editrici, organizzazioni senza scopo di lucro e candidati alle elezioni politiche nel periodo 2009-2011), le agevolazioni tariffarie individuano una missione di servizio pubblico distinta da quella propria del servizio postale universale. Le differenze rispetto a quest’ultimo riguardano, ad avviso della Commissione: *i.* la missione perseguita (ad es. garantire il pluralismo connesso alla libertà d’espressione, non riconducibile al servizio universale postale); *ii.* la natura discriminatoria del servizio: vi accedono infatti solo i soggetti iscritti al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) o riconosciuti ufficialmente come organizzazioni senza scopo di lucro oppure i candidati alle elezioni politiche; *iii.* la diversità del soggetto preposto ad erogare le compensazioni (per il servizio pubblico il MISE mentre nel caso delle agevolazioni tariffarie, il Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

periodici, etc.), l’Autorità ritiene opportuno individuare un mercato rilevante separato per i servizi di consegna di invii multipli di prodotti editoriali.

mercati			sottomercati
Invii singoli	Posta non registrata	ordinaria	- cartoline
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
Invii multipli	Posta non registrata	ordinaria*	
		prioritaria	
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
Notifiche a mezzo posta			
<i>Direct mail</i>			
Prodotti editoriali			

* Include invii data e ora certa

4.2.6 Mercati dei servizi universali e non universali

134. Poste Italiane è l’operatore designato per la fornitura del servizio postale universale in Italia.⁴⁰ A seguito della liberalizzazione, numerosi operatori si sono dotati della licenza per la fornitura di servizi rientranti nel servizio universale; tuttavia, finora gli operatori alternativi hanno sempre dichiarato che i servizi da loro offerti non rientrano nel servizio universale perché si caratterizzano per un valore aggiunto che andrebbe oltre la definizione di servizio universale come servizio base.

135. I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, atti giudiziari, invii editoriali, pacco ordinario, servizi postali accessori ai precedenti (es. avviso di ricevimento, assicurazione).

⁴⁰ Il d.lgs. n. 58/2011 ha confermato l’affidamento a Poste Italiane S.p.A. del servizio universale per un periodo di quindici anni (fino al 30 aprile 2026), con possibilità di revoca, ogni quinquennio, qualora la verifica del rispetto degli obblighi del contratto di programma da parte del MISE dia esito negativo. Il rapporto tra PI e il committente (MISE) è disciplinato da un Contratto di programma pluriennale; l’ultimo Contratto di programma stipulato è relativo al periodo 2020-2024, ma la sua efficacia è condizionata alle valutazioni, ancora in corso, da parte della Commissione europea, per il profilo relativo alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico, in conformità alla normativa UE in materia di aiuti di Stato.

136. I servizi universali sono servizi base, senza valore aggiunto,⁴¹ offerti a condizioni uniformi e non discriminatorie a tutti gli utenti su tutto il territorio nazionale: per fornire questi servizi, PI si avvale di una rete universale sia per l'accettazione (Uffici postali e cassette di impostazione) sia per il recapito. L'offerta dei servizi universali è *standard*, le condizioni sono pre-definite in base ai parametri imposti dalla normativa vigente e sono pubbliche.⁴² Le condizioni del servizio non sono modificabili, incluse quelle dei servizi di invii multipli utilizzati dalla clientela *business*.⁴³ I servizi universali, in base alle disposizioni comunitarie, sono accessibili anche ai concorrenti di PI, che li utilizzano per il recapito nelle aree che non coprono direttamente con la propria rete (c.d. "postalizzazione").

137. In sintesi, gli elementi che differenziano i servizi universali da quelli non universali sono: *i*) l'assenza di prestazioni aggiuntive *ii*) l'ubiquità (i servizi devono essere accessibili a tutti), *iii*) la necessità di rispettare i principi imposti dalla normativa

⁴¹ Sui rapporti tra le prestazioni, aggiuntive o supplementari, ed il servizio universale, è intervenuta di recente la Corte di giustizia europea con la sentenza nelle cause riunite C 203/18 e C 374/18 (Deutsche Post e Leymann). Secondo la Corte, se è vero che la direttiva 97/67 definisce soltanto il nucleo essenziale della nozione di «servizio universale» e consente una certa elasticità al legislatore nazionale per tenere conto delle differenti concezioni degli Stati membri in ordine all'estensione del compito di interesse generale, ciò tuttavia non consente di attribuire alla sovranità degli Stati membri la scelta di includere nel servizio universale servizi di base accompagnati da prestazioni aggiuntive. Lo Stato membro può, dunque, affidare al fornitore del servizio universale ulteriori servizi di base, ma non può includere le prestazioni aggiuntive che la direttiva individua chiaramente ed espressamente attraverso i criteri indicati nel considerando 18 della direttiva. Tali criteri tracciano un confine netto e valgono a differenziare il servizio universale dalle prestazioni non rientranti nel servizio universale. Il giudice europeo afferma, in conclusione, che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, una spedizione di base fornita con prestazioni supplementari non può essere considerata una spedizione effettuata nell'ambito del «servizio universale».

⁴² Ai sensi delle direttive postali il servizio universale comprende un set di servizi base di qualità adeguata accessibile a tutti gli utenti a prezzi abbordabili; il d.lgs. n. 261/99, art. 12, prevede che per ciascun servizio universale, l'Autorità definisca i requisiti di qualità relativamente ai tempi di recapito, alle caratteristiche tecniche di fornitura ed al prezzo al pubblico e vigili sul rispetto dei livelli di qualità, che sono recepiti nella carta dei servizi del fornitore ed anche nel contratto di programma.

⁴³ Il decreto legislativo n. 261/1999 consente al fornitore del servizio universale di concludere accordi individuali con i clienti pur nel rispetto dei principi di non discriminazione e trasparenza dei prezzi e delle condizioni associate; in caso di contrattazioni individuali in cui le condizioni di fornitura del servizio universale siano negoziate tra le parti, il servizio non si considera più offerto nell'ambito del servizio universale e ad esso si applica l'aliquota IVA (si veda al riguardo la giurisprudenza della Corte di Giustizia (causa C-357/07 del 23 aprile 2009) che ha stabilito che l'esenzione IVA deve essere esclusa quando le prestazioni offerte dal fornitore del servizio universale sono negoziate individualmente poiché tali prestazioni rispondono ad esigenze specifiche degli operatori economici e sono dunque scindibili dal servizio di interesse pubblico che giustifica l'esenzione e quella del Tar Lazio (Sezione prima n. 1525/2014). Inoltre, nell'ambito del procedimento di approvazione delle condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale, è chiarito quanto segue: "[...] l'Autorità ritiene di eliminare ... il richiamo alla disciplina degli "accordi negoziati individualmente", in quanto trattasi di una fattispecie che [...] esula dal servizio universale e, pertanto, è inconferente rispetto al testo delle CGS che disciplina le condizioni di fornitura di prestazioni rientranti nel perimetro del servizio universale" (Delibera n. 385/13/CONS).

vigente relativi all'abbordabilità e, laddove possibile, all'uniformità dei prezzi, iv) l'esenzione IVA.

138. Negli ultimi anni i volumi dei servizi universali hanno subito un drastico calo per effetto non solo dell'*e-substitution* ma anche dello spostamento della domanda verso i servizi non universali offerti inizialmente dagli operatori nuovi entranti a seguito della liberalizzazione e, successivamente, anche da PI.

139. L'*e-substitution* ha riguardato, almeno nei primi anni, soprattutto i volumi di invii singoli. Il calo dei volumi ha giustificato le manovre tariffarie attuate negli ultimi anni, mediante le quali i prezzi dei servizi universali sono stati allineati ai costi medi crescenti; l'allineamento dei prezzi ai costi ha, probabilmente, avuto l'effetto di accelerare ulteriormente la sostituzione digitale nelle comunicazioni interpersonali.

140. Lo spostamento della domanda verso i servizi non universali ha riguardato in modo prevalente i servizi rivolti alla clientela *business* (invii multipli), segmento in cui si è maggiormente sviluppata la concorrenza all'indomani della liberalizzazione. I servizi non universali si caratterizzano per un maggior valore aggiunto (es. la tracciatura *light* dei servizi a data e ora certa) ed un livello di prezzi inferiore. Si tratta di servizi offerti sia dai nuovi entranti, sia dalla stessa PI che, per recuperare, almeno in parte, la perdita dei volumi del SU, ha introdotto sul mercato offerte di servizi non universali. Diversamente, nel segmento dei servizi di invii singoli la concorrenza non si è sviluppata per cui ad oggi, il 90% del mercato degli invii singoli è costituito da invii universali.

Tabella 4.5 – Confronto dei prezzi dei servizi universali (SU) e non (Non SU)

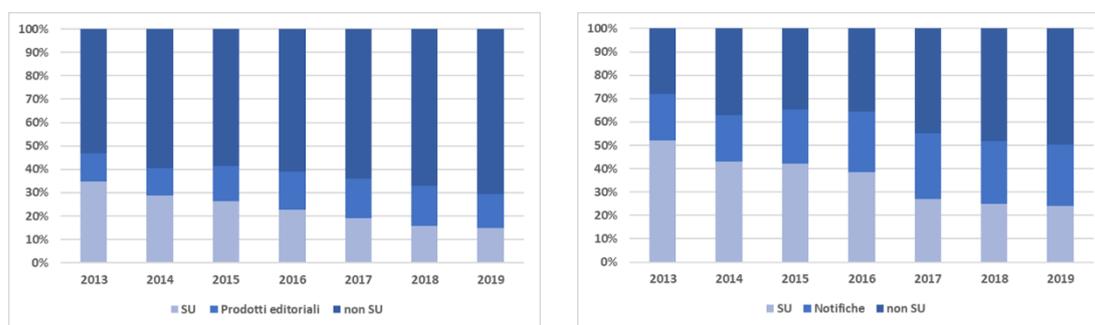
[*omissis*]

141. Come mostra la tabella 5.5, i servizi non universali sono più economici di quelli universali in quanto il loro fornitore, sia esso PI o un operatore alternativo, non è sottoposto agli obblighi di servizio universale (es. recapito su tutto il territorio nazionale per 5 giorni alla settimana). In altri termini, gli obblighi di SU impongono a PI la costituzione ed il mantenimento di una rete di accettazione e recapito caratterizzata da elevati costi fissi (riconducibili principalmente alla capillarità della rete ed ai vincoli relativi alla frequenza e alla qualità del servizio) e sovradimensionata rispetto al livello della domanda. Dunque, per migliorare il livello di saturazione dell'infrastruttura postale, PI è incentivata ad ampliare la propria offerta con servizi che, non rientrando nel perimetro del SU, possono essere offerti a prezzi molto più convenienti in quanto correlati ai costi incrementali. PI è l'unico operatore con un'offerta di servizi non universali che copre l'intero territorio nazionale.

142. Il fatto che a seguito della liberalizzazione del mercato, l'elevata differenza dei prezzi (mediamente superiore al 10%) abbia comportato un progressivo trasferimento di volumi dai servizi universali a quelli non universali, in particolare per gli invii multipli, dovrebbe provare la sussistenza di una sostituibilità tra i due servizi dal lato della domanda, almeno unidirezionale. Come si vede nelle figure seguenti, gli invii multipli di

posta indescritta rientranti nel SU (esclusi i prodotti editoriali) costituivano il 35% del totale degli invii multipli di posta indescritta nazionale nel 2013 mentre nel 2019 sono scesi al 15%.⁴⁴ Analogamente, gli invii multipli universali di posta descritta (escluse le notifiche di atti giudiziari) costituivano il 52% del totale degli invii multipli di posta descritta nazionale nel 2013 mentre nel 2019 sono scesi al 24%. Quindi, nel periodo considerato, sia nel segmento degli invii multipli indescritti, sia in quello degli invii multipli descritti, la quota dei servizi universali si è dimezzata.

Figura 4.1 – Volumi di invii multipli nazionali, indescritti (a sinistra) e descritti (a destra)

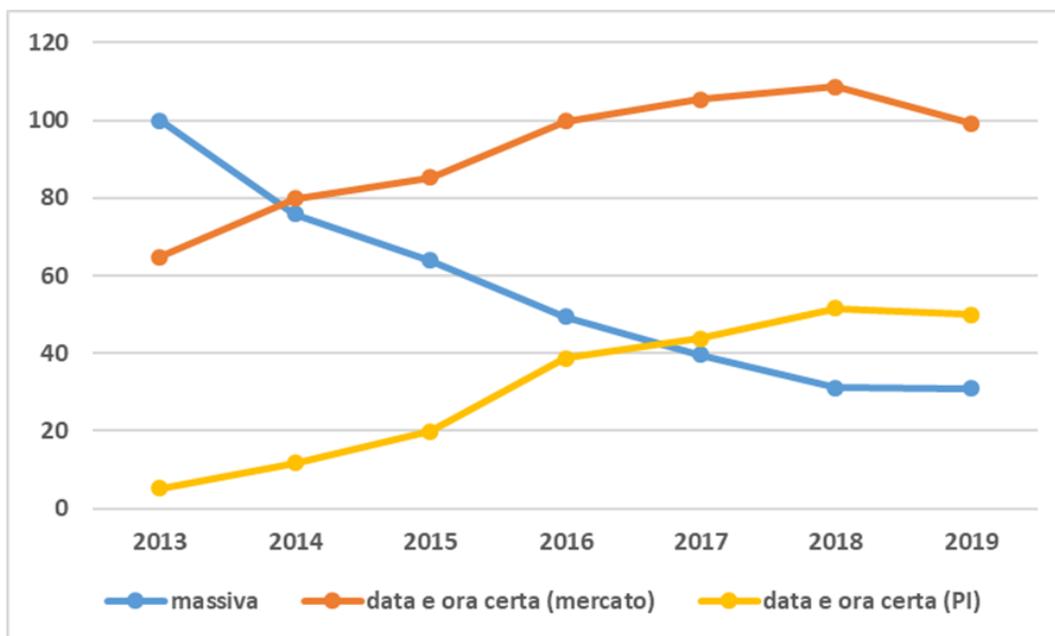


Elaborazioni Agcom su dati operatori

143. La figura seguente mostra in dettaglio l'andamento dei volumi del servizio di Posta Massiva e quelli dei servizi a data e ora certa, facendo emergere con chiarezza il trasferimento di volumi da un servizio all'altro. In particolare, si osserva che, prendendo a riferimento il mercato complessivo degli invii multipli indescritti (linea arancione), i volumi dei servizi a data e ora certa hanno superato quelli della Posta Massiva nel 2014; prendendo a riferimento i soli servizi di PI (linea gialla), invece, si osserva che i volumi del Posta Time hanno superato quelli della Posta Massiva nel 2017.

⁴⁴ La quota di invii "postalizzati" negli ultimi anni costituisce il 4% degli invii multipli universali.

Figura 4.2 – Volumi Posta Massiva e servizi a data e ora certa



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

144. Diverso è il discorso, invece, per i servizi di invii singoli: in questo caso l'offerta non universale è marginale e non paragonabile, per condizioni del servizio, a quella universale; basti pensare che nessun operatore alternativo dispone di una rete di accettazione paragonabile alla rete universale di PI. Pertanto, un incremento piccolo ma significativo e non transitorio del prezzo di un servizio universale per invii singoli genererebbe uno spostamento della domanda verso l'offerta di servizi non universali trascurabile, tale cioè da non compromettere la remuneratività della manovra di prezzo. A ciò si aggiunga che, nonostante negli ultimi anni le diverse manovre tariffarie del servizio universale abbiano incrementato il prezzo dei servizi di invii singoli, non si è registrato un aumento dell'offerta commerciale per tali servizi. Ciò in quanto, come si è detto, sebbene il ricavo medio degli invii singoli sia più alto di quelli multipli, non vi è interesse da parte degli operatori ad entrare in questo mercato poiché sono necessari ingenti investimenti nella rete di accettazione e si tratta comunque di volumi di invii molto inferiori a quelli degli invii multipli. Alla luce di queste considerazioni l'Autorità ritiene che alle attuali condizioni di mercato i servizi universali di invii singoli non siano sostituibili con quelli non universali.

145. Tutto ciò considerato, l'Autorità ritiene opportuno individuare mercati distinti per i servizi universali e quelli non universali limitatamente agli invii singoli, mentre per gli invii multipli conferma l'orientamento di includere le due tipologie di servizi in un unico mercato.

146. Nello schema seguente sono riportati tutti i mercati individuati. Si osserva che il sottomercato delle cartoline è stato definito solo per i servizi non universali dal momento

che nell'offerta universale non vi è distinzione tra invii ordinari e cartoline (PI utilizza la stessa infrastruttura e lo stesso processo di lavorazione, dall'accettazione alla consegna). Inoltre, non è stato individuato un mercato della posta registrata prioritaria universale in quanto non vi è alcun servizio universale rientrante in tale categoria, a differenza di quanto accade, invece, nel mercato dei servizi non universali. Infine, non è stato individuato un mercato degli invii singoli di notifiche a mezzo posta non universale in quanto, come previsto dal Legislatore, il servizio deve rispettare obblighi del servizio universale con riguardo alla sicurezza, alla qualità, alla continuità, alla disponibilità e all'esecuzione delle prestazioni ed il rilascio del titolo è condizionato a specifici requisiti e obblighi relativi all'affidabilità, alla professionalità e all'onorabilità dei richiedenti.

mercati			sottomercati	
Invii singoli	SU	Posta non registrata	ordinaria	
			prioritaria	
		Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata
	Notifiche a mezzo posta			
	NON SU	Posta non registrata	ordinaria	- cartoline
			prioritaria	
Posta registrata		ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata	
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata	
Invii multipli**	Posta non registrata	ordinaria*		
		prioritaria		
	Posta registrata	ordinaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata	
		prioritaria	- avviso di ricevimento - posta assicurata	
Notifiche a mezzo posta				
<i>Direct mail</i>				
Prodotti editoriali				

* Include invii data e ora certa

** Include servizi universali e non universali

N.B. Tutti i mercati includono anche gli invii di posta ibrida

147. La dinamica riscontrata per gli invii multipli induce una riflessione sulla opportunità di includere un servizio di posta massiva nel servizio universale. Al riguardo l'Autorità osserva, in linea con l'AGCM,⁴⁵ che il perimetro del servizio universale dovrebbe essere ridefinito e limitato ai servizi rivolti alla clientela che spedisce modiche quantità di invii come le persone fisiche, i professionisti e le PMI, e non dovrebbe comprendere i servizi rivolti ad una clientela *business* che spedisce grandi quantitativi. Quest'ultima, infatti, può negoziare con i fornitori le condizioni del servizio in funzione

⁴⁵ Si veda la segnalazione "AS1627-Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane" del 6 dicembre 2019.

delle proprie esigenze specifiche. La revisione del perimetro del servizio universale richiede una modifica legislativa e l'Autorità ha solo il potere di segnalare al Parlamento la necessità di un tale intervento. In termini più generali la segnalazione potrebbe riguardare anche l'ipotesi di attribuire all'Autorità il compito di individuare il perimetro del servizio universale attraverso analisi a cadenza periodica che tengano conto dell'evoluzione delle dinamiche competitive, così da assicurare la piena rispondenza del servizio universale alla finalità di rendere disponibili, per la generalità dei cittadini, prestazioni effettivamente essenziali.

4.2.7 Sostituibilità tra servizi di corrispondenza fisica e digitale.

148. Come osservato nei paragrafi precedenti, il fenomeno della digitalizzazione ha avuto un impatto molto forte sulla corrispondenza, seppure in misura diversa a seconda dei mercati. Si è visto che gli invii singoli di corrispondenza, almeno inizialmente, sono diminuiti più degli invii multipli, così come gli invii di posta ordinaria sono diminuiti più di quelli di posta registrata. L'*e-substitution* ha sottratto comunque volumi a tutti i mercati della corrispondenza per cui, secondo alcuni, i servizi di corrispondenza postale e i servizi digitali apparterrebbero allo stesso mercato rilevante.

149. La definizione del mercato in economia e diritto della concorrenza è strumentale alla valutazione del potere di mercato, pertanto mira a identificare i prodotti che esercitano vincoli concorrenziali reciproci e non semplicemente a identificare prodotti con caratteristiche simili: due beni o servizi appartengono allo stesso mercato rilevante se la sostituibilità è determinata da variazioni di prezzo relative che fanno spostare la domanda verso i beni sostituiti (SSNIP test); in tal caso, il mercato di riferimento rilevante comprende anche i sostituti e il fornitore del prodotto iniziale ha perso il suo potere di mercato, cioè la capacità di aumentare il prezzo al di sopra del livello competitivo realizzando extra profitti.

150. A ben vedere, queste non sono le dinamiche che si sono verificate nei mercati postali a seguito della digitalizzazione in quanto la domanda si è spostata dai servizi postali a vari tipi di servizi digitali a causa di uno *shock* tecnologico piuttosto che a causa di un aumento dei prezzi del servizio postale. Si osserva, infatti, che in molti paesi, tra cui l'Italia, nonostante i prezzi abbiano continuato a crescere per garantire la sostenibilità del servizio universale, esiste ancora una domanda di servizi postali tradizionali, sebbene considerevolmente ridotta rispetto al passato. Ciò dimostra che il passaggio della domanda ai servizi digitali non sia ascrivibile a una variazione dei prezzi e che, anzi, gli operatori postali detengono tutt'ora un certo potere di mercato su questa domanda residuale.⁴⁶

⁴⁶ Si veda:

151. L’Autorità ritiene che un invio postale debba avere almeno un elemento fisico quali l’accettazione, lo smistamento o il recapito; peraltro, tale impostazione è del tutto in linea con l’orientamento dell’ERGP, che afferma chiaramente che poiché i servizi elettronici sono regolati da quadri normativi differenti e non hanno componenti fisiche non possono essere considerati servizi postali.⁴⁷

152. Resta, tuttavia, da valutare fino a che punto i servizi di posta ibrida, o altre soluzioni digitali come le caselle di posta digitali, debbano essere inclusi nell’ambito del settore postale, poiché questi potrebbero avere un impatto importante sul mercato e sulla concorrenza nel prossimo futuro. Negli ultimi anni, infatti, gli operatori postali si sono adeguati alla crescente digitalizzazione della società con l’offerta di servizi di recapito digitali o ibridi, che prevedono la digitalizzazione di una o più fasi del processo postale (ad esempio, l’accettazione, la consegna o la certificazione dell’avvenuta consegna).⁴⁸

153. La posta ibrida ha il vantaggio di essere più flessibile, comoda ed economica per il cliente in quanto: *i*) non è necessario stampare la lettera, né imbustarla, affrancarla o recarsi all’ufficio postale/agenzia per l’accettazione, *ii*) si può inviare e ricevere la corrispondenza in qualsiasi momento della giornata anche se non si è a casa, *iii*) il prezzo dei servizi ibridi è normalmente più basso di quello dei servizi fisici perché l’operatore ribalta sul cliente in forma di sconto il risparmio di costi derivante dalla digitalizzazione di una parte del processo (es. costi di accettazione).⁴⁹ Per utilizzare questi servizi, tuttavia, è necessario disporre di una dotazione *hardware* e *software* minima, vale a dire: *i*) un dispositivo collegato alla rete internet, *ii*) un *account* attivo sul portale *web* dell’operatore

- Brennan, T.J., & Crew, M.A. (2014) “*Gross substitutes vs. marginal substitutes: Implications for market definition in the postal sector*”. In M. A. Crew & T. J. Brennan (Eds), “*The Role of the postal and delivery sector in the digital age (pp 1-15)*”. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Brennan, T.J., & Crew, M.A. “*The Postal Accountability and Enhancement Act After 10 years - Some Proposal for Reform*” In M. A. Crew, P.L. Parcu & T. J. Brennan (Eds), “*The Changing postal and delivery sector (pp 1-15)*”. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

⁴⁷ ERGP, “*Opinion on the review of the regulatory framework*”, 2019 (ERGP PL I (19) 12); “*Report on Postal Definitions*”, 2020 sottoposto a consultazione pubblica ERGP, dal 6 luglio al 27 settembre 2020, e attualmente in fase di approvazione.

⁴⁸ Un primo tipo di servizio postale ibrido consente al mittente di trasmettere all’operatore il contenuto della comunicazione (descritta o indescritta) in forma digitale accedendo alla pagina *web* dell’operatore con le proprie credenziali o mediante una specifica applicazione, l’operatore provvede poi alla stampa, all’imbustamento e al recapito fisico della corrispondenza. Un’altra tipologia prevede la possibilità di ricevere in formato digitale la corrispondenza, in tal caso è il destinatario che attiva un servizio c.d. “di ritiro digitale” presso l’operatore affidatario della corrispondenza a lui destinata. Infine, per la corrispondenza registrata esiste anche la possibilità di ricevere la notifica di avvenuta consegna in formato digitale.

⁴⁹ Al prezzo di recapito può essere aggiunto un *surplus* corrispondente al costo di stampa e imbustamento che non è presente nei prezzi dei servizi fisici, quindi, il prezzo finale dipende dal tipo di invio, descritto o indescritto. Prendendo, ad esempio, in considerazione i servizi di PI si osserva che mentre il prezzo della raccomandata *on-line* è più basso del corrispondente servizio di posta fisica, il prezzo della Posta 4 *on-line* è più alto: intuitivamente ciò è dovuto alla differenza nei costi di accettazione sottostanti al servizio di posta registrata e non registrata.

o sull'applicazione e, in alcuni casi, *iii*) strumenti digitali specifici come l'identità digitale o la firma digitale.⁵⁰

154. La posta ibrida si è diffusa prima tra i servizi di invii multipli, ed è stata offerta in particolare da quegli operatori che si sono integrati verticalmente nelle attività a monte dell'accettazione (c.d. attività di prelaborazione)⁵¹ e sono stati quindi in grado di effettuare l'accettazione digitale della posta *business*. In questo caso, i clienti trasmettono all'operatore i *file* della corrispondenza e l'accettazione è smaterializzata.

155. Nella tabella che segue sono riportate le offerte di servizi di posta ibrida attualmente disponibili nel mercato nazionale.

⁵⁰ Ad esempio, per il Ritiro Digitale della Raccomandata di Poste Italiane è necessario accedere al servizio con le credenziali PosteID abilitato a SPID e apporre la Firma Digitale Remota sull'invio digitale per attestare l'avvenuta consegna.

⁵¹ Si tratta di attività preliminari alla lavorazione della posta quali stampa e imbustamento. Si osserva che queste non sono attività postali.

Tabella 4.6 – Offerte di servizi ibridi sul mercato nazionale

Operatore	Servizio ibrido con fase di accettazione digitale	Servizio ibrido con fase di ritiro digitale
Poste Italiane	Il servizio di posta <i>on-line</i> è disponibile per l’invio di posta non registrata ordinaria e prioritaria, posta raccomandata o telegrammi.	Il servizio “Ritiro Digitale” è disponibile per il ritiro di invii di posta raccomandata, atti giudiziari o raccomandata giudiziaria. Per usufruire del servizio, il destinatario deve prima registrarsi online aderendo al contratto di Ritiro Digitale, dotarsi dell’identità digitale PosteID abilitato a SPID, e attivare il servizio di Firma Digitale Remota. Il servizio è gratuito.
Nexive	Il servizio “Raccomandata Digitale” consente al mittente di spedire l’invio in formato digitale e, al destinatario, di ricevere l’invio in formato cartaceo o digitale.	Il servizio “Raccomandata digitale” consente il ritiro della raccomandata in formato digitale mediante l’uso di codici pin univoci e la firma elettronica avanzata del destinatario. La ricevuta di ritorno viene inviata in formato elettronico al mittente. Il servizio “Raccomandata Next” consente la digitalizzazione della prova di consegna: il destinatario firma su supporto digitale e la prova di consegna è disponibile <i>online</i> entro 24 ore a partire dalla firma del destinatario.

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

156. Alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene che i servizi di posta ibrida, in quanto contengono un elemento fisico, siano integralmente da ricondurre al settore postale e possano essere inclusi nel medesimo mercato dei servizi fisici di riferimento.

4.2.8 Mercati dei servizi nazionali e transfrontalieri

157. I servizi di recapito della corrispondenza in ambito nazionale e quelli in ambito transfrontaliero dovrebbero appartenere a mercati distinti in quanto non sono sostituibili dal lato della domanda né dal lato dell’offerta. Dal primo punto di vista si osserva che, essendo le direttrici diverse, un cliente non potrebbe utilizzare un servizio di posta

nazionale per spedire un invio oltre frontiera né potrebbe utilizzare un servizio di posta transfrontaliera per spedire un invio entro i confini nazionali. Dal punto di vista dell'offerta si osserva che per poter fornire servizi transfrontalieri sono necessarie un'infrastruttura sovranazionale o accordi con operatori internazionali.

158. Alla luce delle considerazioni emerse in consultazione, l'Autorità ritiene opportuno rivedere la proposta iniziale individuando un mercato dei servizi di consegna in ambito nazionale e due mercati dei servizi di consegna in ambito transfrontaliero, uno per gli invii in entrata (*inbound*) ed uno per gli invii in uscita (*outbound*).

4.2.9 Mercati *wholesale* e *retail*

159. Ai fini della individuazione dei mercati rilevanti si deve tener conto di una specificità del mercato postale della corrispondenza, vale a dire del fatto che alle offerte *business retail* universali (es. Posta Massiva) accedono indistintamente tanto i grandi clienti affari quanto gli operatori alternativi, nonostante la normativa preveda la possibilità di ricorrere ad un servizio *wholesale*, seppure a condizioni liberamente negoziate (delibera n. 384/17/CONS).

160. Tutti i mercati rilevanti individuati finora sono mercati rivolti alla clientela finale (c.d. "*retail*"). Si osserva, al riguardo, che anche i volumi di posta c.d. "postalizzata" cioè affidata al fornitore del servizio universale dai concorrenti che acquistano il servizio universale (es. Posta massiva) appartengono ai corrispondenti mercati *retail* (nell'esempio della Posta massiva il mercato è quello degli invii multipli di posta indescritta). L'accesso al servizio universale da parte dei concorrenti di PI non si configura, quindi, come un servizio *wholesale* in quanto i concorrenti accedono ad un servizio rivolto alla clientela finale *business* alle stesse condizioni di accesso di quest'ultima.

161. Ciò detto, va riconosciuto che almeno teoricamente potrebbero essere individuati dei mercati *wholesale*, cioè relativi a servizi rivolti specificamente ad operatori di consegna. La delibera n. 384/17/CONS, infatti, prevede la possibilità per i concorrenti di PI di negoziare l'accesso alla rete, nonostante ad oggi non risultino contratti di accesso alla rete di PI conclusi. Inoltre, con il provvedimento n. 27568 (caso A493B) l'AGCM ha imposto in capo a PI l'obbligo di rendere disponibile ai concorrenti, per la consegna in una porzione di aree EU corrispondenti a circa il 22% della popolazione, un "servizio equivalente al Posta Time" il cui prezzo è determinato con un criterio c.d. "*retail minus*" cioè applicando uno sconto, pari ai costi commerciali, al prezzo del corrispondente servizio *retail*. Anche in questo caso, il servizio risulta utilizzato solo marginalmente dai concorrenti di PI.

162. Alla luce delle considerazioni svolte dagli operatori in fase di consultazione pubblica, l'Autorità ritiene opportuno rivedere la proposta iniziale individuando un mercato dei servizi *wholesale* che include i servizi offerti da Poste Italiane agli altri operatori postali in forza di un obbligo imposto dalla regolamentazione *ex-ante* o *ex-post*

(es. offerta del servizio “posta time retail *minus*” in determinate aree EU2). Il mercato non include, quindi, i volumi di Posta Massiva acquistati dagli operatori alternativi in quanto, come detto, è un servizio *retail* cui gli operatori accedono, alle medesime condizioni della clientela *business*, in virtù delle disposizioni della direttiva europea relative all’accesso ai servizi universali.

4.3 Conclusioni

163. Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti l’Autorità individua i seguenti mercati rilevanti dei servizi di corrispondenza:

*Mercati dei servizi di consegna di **invii singoli universali**:*

1. invii singoli universali di posta non registrata ordinaria
2. invii singoli universali di posta non registrata prioritaria
3. invii singoli universali di posta registrata ordinaria
 - a) sottomercato degli invii di posta assicurata
 - b) sottomercato degli avvisi di ricevimento
4. invii singoli universali di notifiche a mezzo posta

*Mercati dei servizi di consegna di **invii singoli non universali**:*

5. invii singoli non universali di posta non registrata ordinaria
 - a) sottomercato degli invii di cartoline
6. invii singoli non universali di posta non registrata prioritaria
7. invii singoli non universali di posta registrata ordinaria
 - c) sottomercato degli invii di posta assicurata
 - d) sottomercato degli avvisi di ricevimento
8. invii singoli non universali di posta registrata prioritaria
 - e) sottomercato degli invii di posta assicurata
 - f) sottomercato degli avvisi di ricevimento

*Mercati dei servizi di consegna di **invii multipli (universali e non universali)**:*

9. invii multipli di posta non registrata ordinaria (include Posta Massiva e servizi a data e ora certa)
10. invii multipli di posta non registrata prioritaria
11. invii multipli di posta registrata ordinaria
 - g) sottomercato degli invii di posta assicurata

h) sottomercato degli avvisi di ricevimento

12. invii multipli di posta registrata prioritaria

i) sottomercato degli invii di posta assicurata

j) sottomercato degli avvisi di ricevimento

13. invii multipli di notifiche a mezzo posta

14. Mercato dei servizi di “Direct mail”

15. Mercato dei Prodotti editoriali

16. Mercato dei servizi di corrispondenza *wholesale*

164. I servizi di posta ibrida sono inclusi nei mercati dei corrispondenti servizi fisici. Tutti i mercati si dividono in mercati nazionali, transfrontalieri *inbound* e *outbound*. L’Autorità ritiene che tutti i mercati rilevanti individuati abbiano dimensione geografica nazionale.