

**Allegato B alla delibera n. 51/22/CONS**

**CONSULTAZIONE PUBBLICA SULL'ANALISI DEL MERCATO DEI  
SERVIZI DI CONSEGNA DELLA CORRISPONDENZA E DETERMINAZIONE  
DELLE TARIFFE MASSIME DEI SERVIZI POSTALI UNIVERSALI -  
VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA E DEFINIZIONE DEI  
RIMEDI REGOLAMENTARI**

**Documento di consultazione**

**Indice**

1	INTRODUZIONE .....	2
2	VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA DEI MERCATI RILEVANTI DELLA CORRISPONDENZA .....	4
2.1	Premessa .....	4
2.2	Criteri per la valutazione del livello di concorrenza dei mercati dei servizi di invii multipli e singoli .....	7
2.3	Conclusioni sul livello di concorrenza nei mercati nazionali dei servizi di consegna di invii multipli e singoli.....	16
2.4	Mercato dei servizi <i>wholesale</i> .....	18
2.5	I mercati transfrontalieri dei servizi di consegna della corrispondenza .....	23
3	IMPOSIZIONE DI OBBLIGHI.....	25
4	CRITERI DI DETERMINAZIONE E VALUTAZIONE DELLE TARIFFE DEI SERVIZI UNIVERSALI .....	28
4.1	Premessa .....	28
4.2	La proposta di PI.....	29
4.3	Osservazioni di carattere generale dell'Autorità sulla proposta di PI .....	31
4.4	Invii singoli .....	36
4.5	Invii multipli .....	55
4.6	Notifiche a mezzo posta.....	64
4.7	ALLEGATO 1 .....	69

## 1 INTRODUZIONE

1. L'Autorità ha concluso la prima fase dell'analisi dei mercati dei servizi di consegna della corrispondenza con la delibera n. 589/20/CONS dell'11 novembre 2020, individuando i mercati rilevanti. Con la stessa delibera l'Autorità ha rinviato ad una ulteriore fase procedimentale la valutazione sul grado di concorrenzialità dei mercati individuati e la definizione, ove necessario, di eventuali interventi regolamentari. Nelle more, sono intervenute l'operazione di concentrazione Poste Italiane/Nexive autorizzata<sup>1</sup> dall'AGCM con provvedimento n. 28497, e, successivamente, la proposta di Poste Italiane di rimodulazione delle tariffe di alcuni servizi rientranti nel servizio universale.

2. Nell'autorizzare la concentrazione, l'Autorità *Antitrust* ha rilevato come, sottraendosi dal confronto concorrenziale il secondo operatore dotato di una rete *end-to-end*, si ricostituisce un monopolio di fatto; per questa ragione, l'AGCM ha ritenuto opportuno imporre a PI, *inter alia*, obblighi di accesso al fine di consentire agli operatori alternativi, indipendentemente dalla disponibilità di una rete di recapito, di accedere alla rete di PI a costi efficienti e a condizioni non discriminatorie.

3. L'intervento dell'AGCM non preclude ulteriori iniziative regolamentari volte a garantire condizioni di accesso più vantaggiose per gli operatori alternativi. Come già osservato dall'Autorità nel parere reso all'AGCM (delibera n. 680/20/CONS), infatti, le misure prescritte dal provvedimento autorizzatorio vanno intese come misure temporanee, idonee ad evitare che l'operazione produca effetti negativi nell'immediato, nelle more di una definizione di regole di accesso alla rete dettagliate da parte di questa Autorità<sup>2</sup>. Pertanto, oggetto del presente provvedimento è anche la fissazione di regole integrative di accesso alla rete dell'*incumbent*.

4. Ai fini dell'analisi, giova osservare che l'operazione si è inserita in un contesto di mercato in contrazione già da tempo: nell'ultimo decennio l'Italia ha registrato uno dei più alti tassi di decrescita dei volumi di corrispondenza a livello europeo ed è verosimile che questo andamento negativo prosegua 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 (di seguito anche SU) - continuerà ad esistere, almeno nel medio periodo. Questi servizi, infatti, sono ancora richiesti

---

<sup>1</sup> L'operazione è avvenuta ai sensi dell'art. 75 del d.l. 104/2020 convertito con modificazioni con la legge 13 ottobre 2020, n. 126.

<sup>2</sup> Tale è anche l'orientamento espresso nel provvedimento dell'AGCM allorché si afferma che «resta ferma l'eventualità di un futuro intervento di natura regolamentare che garantisca un accesso alla rete di PI a condizioni tecniche, economiche o giuridiche più vantaggiose per gli operatori alternativi e la conseguente possibilità di una maggiore concorrenza nei servizi postali, indipendentemente dalla sostenibilità dell'operazione di concentrazione in esame» (par. 157 del provvedimento citato).

nell'ambito delle comunicazioni commerciali, legali, della pubblica amministrazione e da particolari categorie di utenti<sup>3</sup>.

5. Sebbene i servizi postali siano forniti, oltre che dal fornitore del servizio universale, da altri operatori alternativi, il mercato della corrispondenza italiano è tuttora molto concentrato. Come meglio illustrato nel seguito, nonostante la liberalizzazione del mercato, la quota di PI nel segmento dei servizi di corrispondenza non universali non è mai scesa sotto il 70% e a partire dal 2016 ha ripreso a crescere, così come l'indice di concentrazione HHI<sup>4</sup>.

6. Obiettivo del presente procedimento è, per quanto accennato, la valutazione del grado di concorrenzialità dei mercati già individuati con la cennata delibera n. 589 cit. e l'eventuale imposizione di obblighi regolamentari.

7. Ulteriore scopo del presente procedimento, strettamente connesso al precedente, risiede nell'analisi di ammissibilità della proposta di PI di aumento delle tariffe del servizio universale, alla luce dei risultati dell'indagine inerente al grado di concorrenzialità dei mercati.

---

<sup>3</sup> Di simile avviso è la Commissione Europea che, nel recente Rapporto sull'attuazione della Direttiva Postale riconosce che: *“A sizeable part of the population across the EU, especially those living in remote or rural regions still rely on universal postal services to stay connected and are likely to continue doing so for the next five to ten years. Numerous businesses and government institutions still use letter mail for communication. Moreover, as internet penetration is not yet complete nor uniform across the EU, some citizens are still entirely dependent on letter mail. The physical distancing and confinement measures during the Covid-19 pandemic has illustrated that postal services have played a vital role ensuring that letters and parcels have arrived at homes and businesses across the country”*. Si veda: CE, *“Report on the application of the Postal Services Directive”*, novembre 2021.

<sup>4</sup> Dati Agcom, Relazioni annuali. L'indice HHI (“Herfindahl-Hirschman Index”) misura il grado di concentrazione del mercato ed è calcolato come somma dei valori al quadrato delle quote di mercato di ciascun operatore. Può assumere valori compresi tra 0 (concorrenza perfetta) e 10.000 (monopolio).

## 2 VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA DEI MERCATI RILEVANTI DELLA CORRISPONDENZA

### 2.1 Premessa

8. Con la delibera n. 589/20/CONS l’Autorità ha individuato sedici mercati rilevanti, di dimensione geografica nazionale, riportati nella figura 1; si tratta, in particolare, di quattro mercati per i servizi di invii singoli universali (mercati dei servizi di posta non registrata ordinaria e prioritaria, di posta registrata ordinaria e di notifiche a mezzo posta), quattro mercati per i servizi di invii singoli non universali (mercati dei servizi di posta non registrata ordinaria e prioritaria, di posta registrata ordinaria e prioritaria), otto per i servizi di invii multipli (mercati dei servizi di posta non registrata ordinaria e prioritaria, di posta registrata ordinaria e prioritaria, notifiche a mezzo posta, *direct mail*, prodotti editoriali) di cui uno è quello dei servizi di accesso *wholesale*. A questi vanno aggiunti i mercati di corrispondenza transfrontaliera riportati nella figura 2.

Figura 1 – Mercati rilevanti dei servizi di corrispondenza in ambito nazionale



Nota: Servizio Universale (SU), Non Servizio Universale (NSU)

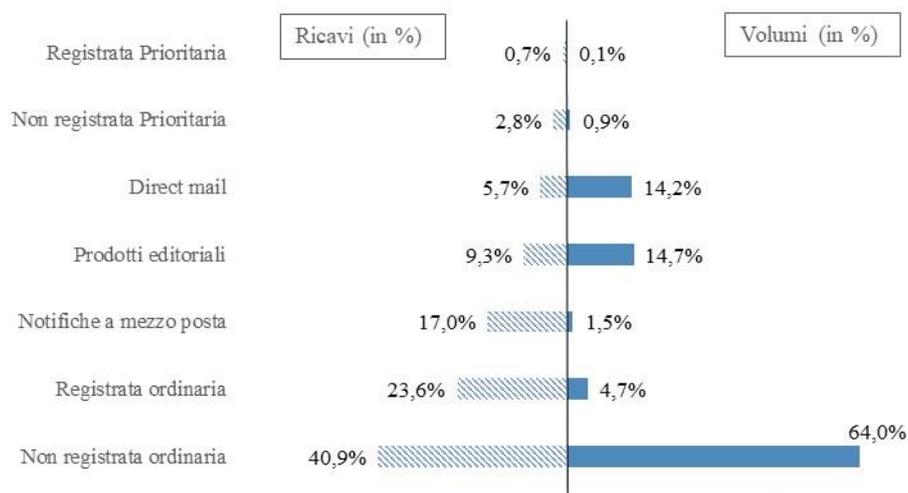
**Figura 2 - Mercati rilevanti dei servizi di corrispondenza in ambito transfrontaliero**



9. Nei paragrafi seguenti, si analizza il grado di concorrenzialità dei mercati rilevanti individuati, nazionali e transfrontalieri. Giova rammentare che, per quanto riguarda i mercati nazionali, gli invii multipli rappresentano complessivamente il 97% del mercato della corrispondenza in volumi e l'83% in ricavi.

10. Come mostra la figura 6, il mercato degli invii nazionali di posta non registrata ordinaria è il mercato rilevante di maggiori dimensioni tra i mercati dei servizi di invii multipli, sia in termini di volumi sia in termini di ricavi; tuttavia, il peso percentuale in ricavi è significativamente inferiore al peso in volumi in quanto si tratta di servizi base quindi con un ricavo medio inferiore a quello dei servizi a valore aggiunto della posta registrata, dei servizi di notifica a mezzo posta e della posta prioritaria. Per questi ultimi servizi, viceversa, il peso in ricavi, rispetto al totale, è superiore a quello in volumi.

**Figura 3 – Ripartizione, per tipologia di servizio, degli invii multipli nazionali (ricavi e volumi in %, anno 2020)**

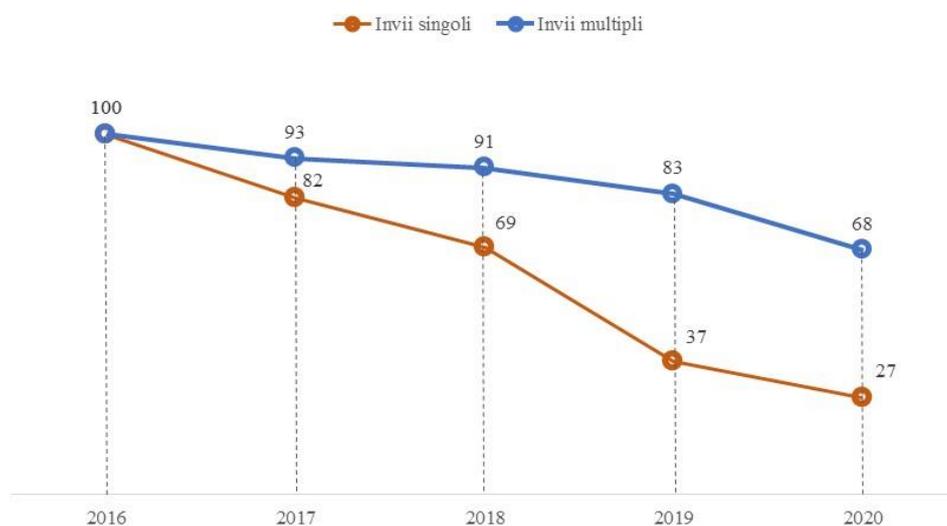


Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

11. Diversamente dagli invii multipli, gli invii singoli, oltre a rappresentare una componente marginale del mercato della corrispondenza, sono stati finora interessati dal fenomeno della sostituzione digitale in modo molto più marcato, come si vede nella figura 4.

12. Per quanto riguarda i servizi universali, si rammenta che in base alla delibera n. 589/20/CONS (paragrafo 4.2.6), i servizi di invii multipli universali appartengono ai medesimi mercati degli invii multipli non universali; viceversa, per gli invii singoli sono stati individuati mercati separati per i servizi universali e per quelli non universali.

**Figura 4 – Andamento dei volumi di corrispondenza nel periodo 2016-2020 (anno 2016=base 100)**



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

## 2.2 Criteri per la valutazione del livello di concorrenza dei mercati dei servizi di invii multipli e singoli

13. L’Autorità per analizzare il livello di concorrenza dei mercati rilevanti individuati, si avvale dei consueti indicatori quali le quote di mercato, gli indici di concentrazione, il controllo di infrastrutture difficilmente duplicabili, la presenza di barriere all’ingresso, la sussistenza di economie di scala e di diversificazione, il contropotere di acquisto, l’integrazione verticale, la rete di distribuzione e vendita e la concorrenza potenziale<sup>5</sup>.

### 2.2.1 Livello e andamento delle quote di mercato

14. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale una quota di mercato superiore al 50% è, salvo circostanze eccezionali, evidenza dell’esistenza di una posizione dominante<sup>6</sup>. La significatività di una certa quota di mercato dipende dal suo peso relativo cioè dal numero di operatori complessivamente presenti sul mercato e dalla dimensione delle altre quote. Per tale motivo è importante osservare il livello di concentrazione del mercato; un utile indicatore in tal senso è costituito dall’indice di Herfindahl-Hirschman, o HHI<sup>7</sup>.

15. Per quanto riguarda i mercati degli invii multipli (che comprendono servizi universali e non universali) PI detiene una quota di mercato, calcolata in ricavi da servizi (sia universali sia non universali), superiore al 70% e in crescita negli ultimi cinque anni.

16. Le figure seguenti e le relative tabelle rappresentano le quote di mercato dei principali operatori e il grado di concentrazione del mercato per i seguenti mercati degli invii multipli: *i*) posta non registrata ordinaria, *ii*) posta non registrata prioritaria, *iii*) posta registrata ordinaria, *iv*) posta registrata prioritaria. È evidente la dominanza di PI negli anni e altrettanto evidente risulta l’elevato livello di concentrazione del mercato negli ultimi cinque anni. I principali operatori alternativi del mercato degli invii multipli sono

---

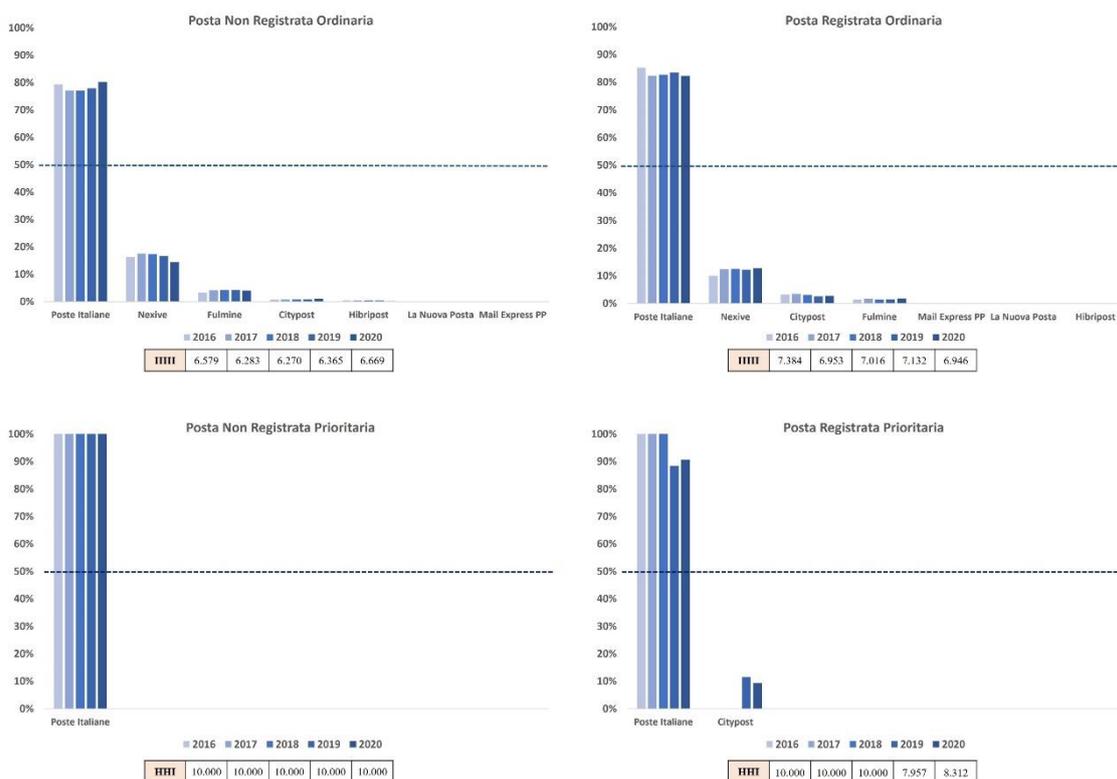
<sup>5</sup> L’analisi si basa sui dati forniti dagli operatori del mercato relativi al periodo 2016-2020, nonché sulla contabilità regolatoria di PI. La Direzione si è avvalsa, inoltre, di altre informazioni attinte da fonti pubbliche, tra le quali la banca dati ANAC relativa alle gare ad evidenza pubblica aventi ad oggetto la fornitura di servizi postali svolte nel periodo compreso tra il 2018 ed il primo trimestre del 2021. I dati relativi ai servizi di corrispondenza non includono gli invii aventi uno spessore superiore a 20 mm che, ai sensi del Regolamento (UE) n. 2018/644 sui pacchi transfrontalieri, sono considerati pacchi. Essendo l’analisi riferita ad un periodo antecedente l’operazione di concentrazione tra PI e Nexive, i dati relativi alle quote di mercato e alla copertura delle reti sono riportati distintamente per ciascuno dei due operatori.

<sup>6</sup> In generale, la probabilità che una quota di mercato elevata sia un indicatore preliminare di potere di mercato è tanto maggiore quanto più alto è il valore della quota e più esteso è il periodo temporale in cui essa è detenuta.

<sup>7</sup> L’indice HHI (“Herfindahl-Hirschman Index”) misura il grado di concentrazione del mercato ed è calcolato come somma dei valori al quadrato delle quote di mercato di ciascun operatore. Può assumere valori compresi tra 0 (concorrenza perfetta) e 10.000 (monopolio).

Nexive, Fulmine e Citypost che, comunque, detengono congiuntamente quote di mercato modeste, che non superano mai il 20% circa dei mercati.

**Figura 5 – Quote e indice di concentrazione dei mercati di invii multipli**



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

17. Per quanto riguarda i mercati degli invii singoli (che comprendono quasi esclusivamente, come sopra indicato, servizi universali<sup>8</sup>), si osserva che PI detiene una quota di mercato pari al 100% nei mercati degli invii universali e quote inferiori al 50% nei mercati degli invii non universali.

18. La figura seguente rappresenta le quote di mercato dei principali operatori per i mercati degli invii singoli non universali di: *i*) posta non registrata ordinaria, *ii*) posta non registrata prioritaria, *iii*) posta registrata ordinaria, *iv*) posta registrata prioritaria. PI rappresenta, nel periodo di riferimento e senza, quindi, tener conto della situazione aggiornata al 2021, il primo operatore del mercato in tre mercati su quattro; inoltre, nei due mercati dei servizi di posta prioritaria, PI è l'unico operatore con l'offerta di servizi di posta registrata (in regime di servizio non universale) e di posta non registrata (in regime di servizio universale).

<sup>8</sup> Gli invii singoli universali rappresentano l'84% dei ricavi da servizi di invii singoli e l'86% dei volumi.

**Figura 6 – Quote di mercato e indice di concentrazione dei mercati degli invii singoli**



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

## 2.2.2 Presenza di barriere all'ingresso

19. Il mercato postale nel complesso non presenta significative barriere all'ingresso di tipo legale in quanto i requisiti e gli oneri economici previsti per conseguire il titolo abilitativo non sono particolarmente onerosi. Ne è riprova il fatto che il mercato nazionale, sin dall'apertura alla concorrenza, si caratterizza per un elevato numero di operatori, attualmente superiore alle 3.200 imprese<sup>9</sup>.

20. Va tuttavia, menzionato, che per il mercato dei prodotti editoriali, la previsione normativa in base alla quale PI è l'unico operatore che può riconoscere ai beneficiari le agevolazioni tariffarie previste dalla legge<sup>10</sup> che le vengono retrocesse dallo Stato

<sup>9</sup> Dati Mise aggiornati al 31 dicembre 2020.

<sup>10</sup> Alcune categorie di editori possono beneficiare del c.d. "sistema delle agevolazioni" a sostegno dell'editoria, vale a dire degli interventi disposti dal Legislatore, prima con la legge n. 662/96 e successivamente con il decreto-legge 353/03 recante "Disposizioni urgenti in materia di tariffe postali agevolate per i prodotti editoriali", al fine di garantire l'accessibilità e il pluralismo dell'informazione. I beneficiari delle agevolazioni, che vengono erogate sotto forma di sconti applicati alla tariffa base, sono le imprese editrici iscritte al Registro degli operatori di comunicazione (Roc) e le organizzazioni senza scopo di lucro. PI pratica tariffe agevolate e poi viene compensata dal trasferimento pubblico della differenza tra la tariffa base e la tariffa agevolata.

secondo il meccanismo di ristoro<sup>11</sup>, rappresenta una barriera legale all'ingresso per i potenziali entranti. Si tratta di una criticità sollevata più volte da questa Autorità e da AGCM, da ultimo in occasione della pubblicazione del decreto c.d. "milleproroghe" del 2016 che ha reintrodotto le tariffe agevolate, confermando PI quale unico operatore titolato a svolgere il servizio e quindi a ricevere i rimborsi statali<sup>12</sup>.

21. Sotto il profilo economico, invece, va osservato che la fornitura di servizi postali richiede la disponibilità di una infrastruttura logistica per la accettazione/raccolta, il trasporto, lo smistamento e la consegna degli invii<sup>13</sup>. L'efficienza nella fornitura dei servizi dipende dai volumi consegnati, cioè dal livello di saturazione delle reti: all'aumentare dei volumi di corrispondenza consegnati il costo medio per invio si riduce. Per questa ragione, la presenza di un operatore storico *ex* monopolista che detiene una rete nazionale di raccolta e di recapito che copre il 100% della popolazione e il calo costante dei volumi di corrispondenza possono rappresentare una barriera all'ingresso per gli altri operatori. A ciò si aggiunga che, poiché il territorio nazionale è caratterizzato da un'elevata disomogeneità sia morfologica sia di distribuzione della popolazione (fattori che incidono in modo significativo sul costo del recapito), vi sono aree del territorio in cui il costo unitario di recapito è particolarmente elevato e la presenza di più reti di consegna non è economicamente sostenibile (c.d. "aree EU2", cfr. *infra*). Queste caratteristiche del mercato possono costituire una barriera strutturale all'ingresso per i nuovi entranti in quanto possono precludere la possibilità di formulare offerte di recapito su base nazionale. D'altro canto, l'elevato quantitativo di invii multipli effettuati in media da ciascun cliente (cfr. *infra*) favorisce il conseguimento di economie di scala per i nuovi entranti e può, in una certa misura, attenuare le suddette barriere.

22. Si osservi che anche il meccanismo prevalente di aggiudicazione delle gare, che attribuisce un punteggio tecnico maggiore agli operatori con una rete di recapito/giacenza

---

<sup>11</sup> Le tariffe agevolate non rientrano nel servizio universale ma si configurano come un servizio di interesse economico generale (SIEG). Come risulta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dalle decisioni della Commissione europea, le agevolazioni tariffarie perseguono obiettivi distinti (ad es. garantire il pluralismo) da quelli propri del servizio universale ed hanno, perciò, natura discriminatoria (vi accedono infatti solo alcune categorie di soggetti, meritevoli di tutela particolare riconosciuta in ragione della specifica missione di servizio pubblico). Inoltre, il soggetto preposto ad erogare le compensazioni per il servizio universale è il Ministero dello Sviluppo Economico mentre nel caso delle agevolazioni tariffarie è il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>12</sup> Segnalazione AS1370 del 28 aprile 2017 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sulla possibile distorsione concorrenziale determinata dalla norma del Decreto c.d milleproroghe 2016 in materia di tariffe agevolate per l'editoria.

<sup>13</sup> La rete di accettazione, cioè la rete degli Uffici Postali (UP), non viene considerata per la fornitura di servizi di invii multipli in quanto non viene utilizzata. I grandi clienti, infatti, effettuano l'accettazione (direttamente o per mezzo di consolidatori) presso i c.d. "centri di accettazione *business*" che coincidono di norma con i centri di distribuzione o di meccanizzazione, cioè nodi della rete logistica di PI in cui si svolgono le attività di lavorazione della posta. La rete di accettazione degli UP, invece, è utilizzata dalla clientela *consumer* (Cfr. *infra*).

più estesa, può rappresentare una barriera all'ingresso di tipo amministrativo in quanto penalizza gli operatori che non coprono l'intero territorio nazionale.

23. Le valutazioni svolte sulle barriere all'ingresso valgono anche per il mercato dei servizi di notifica a mezzo posta<sup>14</sup>, con le precisazioni che seguono<sup>15</sup>. In ragione della esigenza di assicurare la certezza legale della conoscenza dell'atto da parte del destinatario, le disposizioni vigenti impongono alcuni vincoli specifici per l'esercizio di questa attività postale sia per il conseguimento del titolo abilitativo, sia per la fornitura del servizio. Sotto il primo profilo, per offrire servizi di notifica è necessario dotarsi di una licenza speciale<sup>16</sup> per ottenere la quale i soggetti richiedenti devono dimostrare di possedere requisiti aggiuntivi rispetto a quelli richiesti per gli altri titoli, in particolare requisiti di affidabilità, professionalità e onorabilità. Sotto il secondo profilo, non è consentita l'esecuzione del servizio mediante subappalto o postalizzazione. Dunque, in questo mercato sono presenti barriere all'ingresso, sia di natura legale sia di natura economica, maggiori rispetto a quelle riscontrabili negli altri mercati degli invii multipli. Infine, va osservato che il piano di digitalizzazione previsto dall'art. 26 del d.l. 76/20 determinerà una contrazione della domanda di questi servizi con un conseguente ulteriore innalzamento della barriera all'ingresso nel mercato, soprattutto per la fornitura a livello nazionale, riconducibile alle difficoltà nel conseguimento di economie di scala da parte dei concorrenti di PI. Tuttavia, ad oggi, vi è un certo numero di operatori che ha conseguito il titolo, anche grazie alla possibilità - prevista solo per questa tipologia di servizi - di potersi dotare di un titolo regionale, e ha conseguentemente operato ingenti investimenti. Per quanto riguarda le barriere economiche, si deve poi considerare che si tratta di servizi con un ricavo medio superiore a quello degli altri servizi di posta registrata

---

<sup>14</sup> I servizi di notifica a mezzo posta sono servizi di posta registrata, rientranti nel servizio universale, che includono gli atti giudiziari e le comunicazioni connesse di cui alla legge n. 890/1982 e s.m.i. (legge n. 80/2005 e legge n. 31/2008), nonché le notificazioni di cui all'art. 201 del decreto legislativo n. 285/1992 (violazioni del Codice della Strada). La legge per il mercato e la concorrenza del 2017 ha abrogato il regime di esclusiva in capo a PI. Con l'adozione, da parte dell'Autorità, del regolamento per il rilascio delle licenze individuali (febbraio 2018) e la pubblicazione, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, del disciplinare per il rilascio dei titoli (settembre 2018), i presupposti per l'apertura del mercato alla concorrenza potevano considerarsi definiti. Tuttavia, gli operatori dotati di titolo hanno potuto svolgere attività non prima di aver adempiuto all'obbligo di formazione per il personale. La formazione è stata avviata nella seconda metà del 2020.

<sup>15</sup> Nonostante il mercato sia stato aperto alla concorrenza nel 2017, i nuovi entranti hanno iniziato ad operare solo a partire dalla seconda metà del 2020, per cui nella maggior parte del periodo considerato dall'analisi, il mercato è di fatto ancora in monopolio.

<sup>16</sup> Si vedano: il disciplinare del Mise e la delibera Agcom n. 77/18/CONS che ha approvato il regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse. La licenza individuale speciale può avere ad oggetto: *i*) l'abilitazione a svolgere l'attività di notificazione degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada; *ii*) l'abilitazione a svolgere la sola attività di notificazione delle violazioni del codice della strada. Inoltre, le licenze sono differenziate in funzione dell'ambito geografico di esercizio dell'attività in: a) licenze di ambito regionale e b) licenze di ambito nazionale.

e che richiedono una capillarità nel recapito di gran lunga inferiore rispetto a quella della posta indescritta.

### **2.2.3 Presenza di economie di scala**

24. La remuneratività dell'attività di consegna della corrispondenza dipende dai volumi gestiti e, dunque, dal livello di saturazione della rete. Il mercato postale, come tutte le industrie a rete, presenta economie di scala che possono limitare la capacità dei nuovi entranti di competere con l'*incumbent*.

25. La contrazione strutturale del mercato rende sempre più difficile per i nuovi entranti raggiungere la scala minima efficiente per offrire un servizio competitivo, soprattutto nelle aree meno densamente abitate e per i servizi di invii singoli la cui clientela di norma spedisce un invio per volta e complessivamente spedisce volumi molto bassi.

### **2.2.4 Presenza di infrastrutture difficili da replicare**

26. PI è l'unico operatore dotato di una rete nazionale di recapito che copre il 100% della popolazione essendo dimensionata per la fornitura del servizio universale, quindi finalizzata a garantire un accesso universale e non discriminatorio agli utenti finali su tutto il territorio nazionale.

27. La rete di recapito è replicabile in larga parte del territorio, vale a dire in tutte le aree metropolitane e provinciali (c.d. aree AM e CP) ed in una parte delle aree extraurbane (aree EU). Ai sensi della delibera n. 27/22/CONS del 27 gennaio 2022, le aree EU non replicabili, c.d. "EU2" valgono, in termini di popolazione, il 30,4% del totale per il recapito della posta indescritta ed il 10,2% per la descritta<sup>17</sup>.

28. La replicabilità della rete varia non solo a seconda della tipologia di area territoriale, ma anche a seconda dei servizi. Ad esempio, la rete di recapito della posta prioritaria (registrata e non registrata) è difficilmente replicabile in quanto è significativamente più costosa di quella della posta ordinaria. Il recapito della posta prioritaria, infatti, richiede mezzi e processi (es. rete aerea) che assicurino una consegna più rapida (in J+1) su tutto il territorio<sup>18</sup>; tuttavia, i volumi di posta prioritaria non sono tali da rendere profittevole un investimento infrastrutturale in una rete proprietaria. Non è un caso, infatti, se per tutte le tipologie di servizi di consegna prioritaria non si sia sviluppata un'offerta da parte dei concorrenti.

29. Diversamente dalla posta non registrata, la fornitura della posta registrata (ordinaria e prioritaria) richiede la disponibilità di una rete di giacenza per la corrispondenza

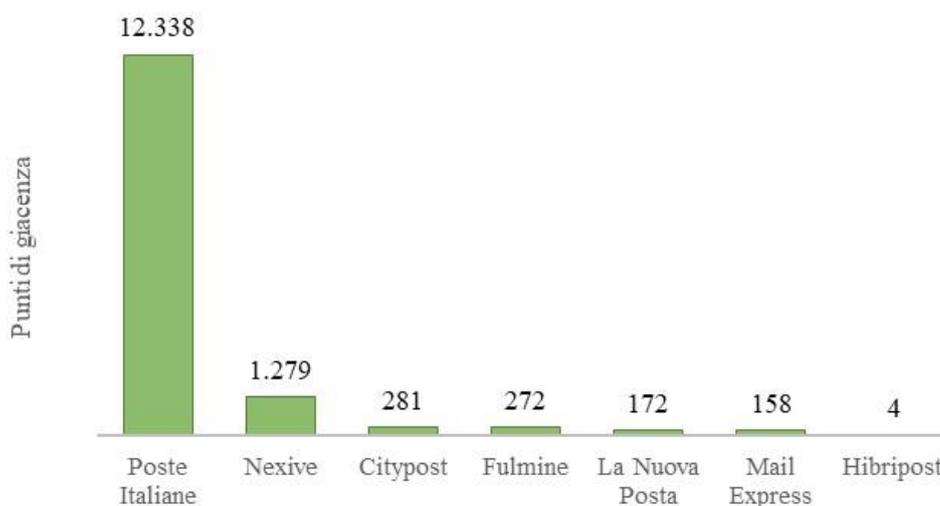
---

<sup>17</sup> I termini "posta indescritta" e "posta descritta" sono sinonimi di posta non registrata e posta registrata. La minore estensione delle aree non replicabili per la posta descritta è dovuta al fatto che la capacità degli operatori alternativi di recapitare in proprio la posta descritta è maggiore in quanto si tratta di un servizio che può essere consegnato in sinergia con il recapito dei pacchi.

<sup>18</sup> Delibera n. 589/20/CONS.

inesitata che copra in modo omogeneo il territorio nazionale. Come mostra la figura seguente, PI dispone di una rete di giacenza di dimensione nazionale, che coincide con la rete degli UP, non paragonabile a quelle degli operatori alternativi.

**Figura 7 – Punti di giacenza degli operatori postali (2020)**



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

30. Pur essendovi soluzioni alternative alla rete fisica di giacenza che possono essere utilizzate per gestire le inesitate come, ad esempio, il doppio tentativo di consegna o la consegna per appuntamento, si tratta di soluzioni che non incontrano il medesimo favore della clientela: basti considerare che per le gare ad evidenza pubblica, sebbene la possibilità di prevedere soluzioni alternative alla giacenza fisica sia espressamente prevista dalle linee guida ANAC, nella maggior parte dei casi i bandi di gara penalizzano queste soluzioni.

31. Per quanto riguarda la presenza di eventuali barriere all'ingresso, per gli invii singoli valgono le stesse considerazioni svolte per quelli dei servizi di recapito degli invii multipli. Tuttavia, oltre alla rete di recapito e giacenza, per offrire servizi alla clientela *consumer* è necessaria anche una rete sufficientemente capillare di accettazione della corrispondenza cioè una rete di uffici o agenzie sul territorio. Quest'ultima, se dedicata ai soli invii singoli, richiederebbe ingenti investimenti<sup>19</sup>. Sebbene esistano reti di accettazione alternative, come mostra la tabella sottostante, la rete universale di PI non è replicabile per livello di capillarità.

<sup>19</sup> L'accettazione degli invii multipli avviene in un numero ridotto di punti posti ad un livello gerarchico della rete più a monte rispetto alla rete di accettazione *retail* (c.d. "punti di accettazione business"), oppure mediante il servizio di raccolta a domicilio (c.d. "*pick-up*"). Si veda la delibera n. 589/20/CONS.

**Tabella 2.1 - Punti di accettazione (2020)**

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	45.904		12.879		22.500	
Nexive	-	-	281	708	-	-
Fulmine	-	-	15	-	-	-
Citypost	-	-	102	139	-	-
Mail Express	-	-	6	152	19	-
La Nuova Posta	-	-	146	26	-	-
Hibripost	-	-	1	-	-	-
Express Group	739	-	-	-	-	-
Gps	1.569	-	n.d.*	-	-	-
S&MS	-	246	-	-	-	-

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

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

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

32. La difficoltà di replicare la rete universale è ascrivibile ai costi dell'infrastruttura e all'impossibilità di realizzare le economie di scala che renderebbero l'investimento remunerativo. Peraltro, va osservato che la stessa rete universale è finanziata dai trasferimenti pubblici che coprono l'onere del costo netto. Per queste ragioni alcuni operatori, come ad esempio Mail Express o La Nuova Posta, utilizzano la propria rete di accettazione anche per offrire servizi diversi da quelli postali, come i servizi di pagamento (es. bollettini, ricariche telefoniche), servizi finanziari (prestiti, carte di debito), digitali (es. SPID, PEC), etc<sup>20</sup>. Altri operatori stipulano accordi ad *hoc* con i gestori di reti commerciali preesistenti, come le edicole o i tabaccai, affidando loro l'attività di accettazione della posta. Gli operatori di cartoline turistiche (GPS, Express Group, S&MS), ad esempio, hanno stipulato accordi con queste categorie di esercenti per la vendita al pubblico degli *stickers* e per la predisposizione delle cassette di impostazione proprietarie. Come mostra la tabella sottostante, per gli operatori alternativi la possibilità di stipulare accordi con soggetti terzi (tabaccai ed edicole) rappresenta certamente un'opportunità per dotarsi di una rete di accettazione capillare. Tuttavia, il calo dei volumi innescato dalla digitalizzazione influisce negativamente sulle opportunità di entrare profittevolmente in questo mercato e può rappresentare, di fatto, una barriera all'ingresso.

<sup>20</sup> L'offerta di servizi al pubblico diversi da quelli postali è comune anche alla stessa rete universale degli Uffici Postali di PI, dal momento che in essi è possibile fruire anche di servizi diversi da quelli postali come i servizi finanziari e i servizi al cittadino (SIEG).

**Tabella 2.2 - Reti retail di terze parti (2019)**

Operatore	Punti di accesso fisico
Tabaccherie	48.000
Edicole	14.486

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati Federazione Tabacchi Italiana, Unioncamere e Fenagi (media dei valori delle associazioni).

33. A ciò si aggiunge che un operatore che offre esclusivamente invii singoli riscontra notevoli difficoltà a raggiungere la scala minima efficiente che gli consenta di infrastrutturarsi nel recapito. Per questa ragione non esistono operatori postali che offrono esclusivamente invii singoli, con l'unica eccezione degli operatori che offrono cartoline turistiche; questi ultimi, tuttavia, non dispongono di una rete di recapito proprietaria, ma stipulano accordi di accesso alla rete di operatori terzi infrastrutturati<sup>21</sup>.

34. Per quanto riguarda il mercato della pubblicità indirizzata per corrispondenza (*direct mail*), si evidenzia che, nonostante la liberalizzazione, esso ha mantenuto una struttura monopolistica: il livello molto basso delle tariffe vigenti - unitamente al fatto che si tratta di invii di formati variabili (o, comunque, meno uniformi rispetto agli invii ordinari), che talvolta richiedono attività di lavorazione specifiche, come la c.d. "cellophanatura", e che necessitano di una consegna capillare - non ha permesso ai nuovi entranti di operare in questo segmento.

### **2.2.5 Integrazione verticale**

35. PI è verticalmente integrata nel mercato a monte dei servizi di preparazione della posta (es. stampa, imbustamento, consolidamento) mediante la società controllata Postel. Pertanto, PI gode di un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti sia nel mercato a monte, sia in quello a valle in quanto, sfruttando le economie di scala e di scopo può fornire i servizi a monte e a valle ad un prezzo più basso dei suoi concorrenti non verticalmente integrati. Inoltre, dal punto di vista del cliente l'offerta di un operatore verticalmente integrato può risultare più vantaggiosa anche sotto il profilo dei minori costi di transazione (il vantaggio di acquistare un servizio integrato deriva anche dall'interfacciarsi con un unico soggetto).

36. Si osserva, peraltro, che l'unico operatore postale verticalmente integrato come PI era Nexive per cui, a seguito dell'operazione di concentrazione, PI resta di fatto

---

<sup>21</sup> Gps, ad esempio, è un operatore dotato esclusivamente di una rete di raccolta (cassette di impostazione) che ricorre ad accordi con altri operatori per il recapito sia in ambito nazionale sia in ambito internazionale. Peraltro, pur essendo un operatore nato con l'offerta di servizi di consegna di cartoline turistiche, recentemente, ha iniziato ad offrire anche servizi di posta ordinaria grazie ad una *partnership* con un altro operatore postale infrastrutturato.

l'unico operatore postale a godere dei vantaggi di questo tipo di integrazione verticale.

### **2.2.6 Contropotere di mercato**

37. Nel mercato postale dei servizi rivolti alla clientela *business*, l'elevato quantitativo di invii multipli effettuati in media da ciascun cliente favorisce il conseguimento di economie di scala e, al contempo, consente ai clienti stessi di esercitare un certo contropotere di mercato che può controbilanciare, almeno in parte, quello degli operatori di maggiori dimensioni dal lato dell'offerta (es. *incumbent*). In questo scenario vi è da considerare che l'operazione di concentrazione PI-Nexive, riducendo il grado di concorrenza e aumentando il potere di PI, potrebbe avere un effetto negativo sul contropotere di mercato dei clienti, riducendone la capacità negoziale.

38. La domanda di servizi di consegna di invii singoli, invece, è espressa da utenti che inviano modiche quantità di corrispondenza *pro capite* dunque non sono in grado di esercitare un significativo contropotere di acquisto nei confronti dei fornitori del servizio.

**Domanda 1): Si condividono i criteri per la valutazione del livello di concorrenza dei mercati dei servizi di invii multipli e singoli?**

### **2.3 Conclusioni sul livello di concorrenza nei mercati nazionali dei servizi di consegna di invii multipli e singoli**

39. Dall'analisi svolta emerge che in tutti i mercati rilevanti dei servizi di consegna degli invii multipli, PI detiene una quota significativa, nettamente superiore al 70%. Mentre in alcuni mercati PI è l'unico operatore (mercati dei prodotti editoriali, *direct mail* e posta prioritaria), quindi opera in regime di monopolio, in altri mercati (servizi di posta registrata e non registrata ordinaria) sono presenti anche altri operatori. Si osserva, tuttavia, che la quota di PI negli ultimi anni era in aumento già prima dell'operazione di fusione con Nexive. L'elevato livello della quota detenuta da PI emerge anche dai dati relativi alle aggiudicazioni di gare ed RDO negli anni di applicazione del test di replicabilità riportata nell'Allegato 1.

40. PI è l'unico operatore che può contare sulla disponibilità di una rete di recapito e di raccolta/giacenza che copre il 100% della popolazione. Inoltre, essendo l'operatore storico ex monopolista e il fornitore del servizio universale, PI può beneficiare di economie di scala e di scopo. Anche l'integrazione verticale nelle attività a monte può costituire un vantaggio competitivo. A ciò si aggiunga che il calo dei volumi di corrispondenza, nei prossimi anni, interesserà in misura crescente gli invii multipli, anche per effetto di specifici interventi del Legislatore volti a promuovere la digitalizzazione dei processi amministrativi (es. diffusione delle identità digitali per l'accesso ai servizi della P.A., riforma del processo digitale) e contribuirà ad innalzare le barriere all'ingresso del mercato.

41. La posizione di quasi monopolio consente a PI di agire indipendentemente rispetto ai concorrenti e ai clienti, quindi, di fissare i prezzi dei servizi a livelli di quasi monopolio. Tutto ciò considerato, l’Autorità ritiene che, in tutti i mercati rilevanti dei servizi di consegna degli invii multipli, PI detiene un significativo potere di mercato che può costituire una barriera all’ingresso per i concorrenti, barriera che risulterà ulteriormente rafforzata, nel medio periodo, dagli effetti della concentrazione con Nexive e dal calo strutturale dei volumi. Considerato questo assetto di mercato è inevitabile una transizione dalla concorrenza infrastrutturale ad una basata sull’accesso.

42. Per quanto riguarda gli invii singoli, nonostante l’apertura alla concorrenza, i nuovi entranti si sono focalizzati soprattutto nell’offerta di servizi di invii multipli, rivolti ai clienti affari in quanto molto più remunerativi degli invii singoli per le ragioni suesposte. La presenza di servizi digitali che, per i clienti residenziali, sono validi sostituti della corrispondenza cartacea sia nelle comunicazioni interpersonali (es. *e-mail*, *instant messaging*) sia in quelle legali o commerciali (es. PEC), fa presumere che il processo di sostituzione digitale proseguirà. Pertanto, è verosimile che la domanda di invii singoli continuerà a diminuire ad un tasso maggiore rispetto a quella degli invii multipli, riducendo di conseguenza le opportunità di business degli operatori. Per queste ragioni sarà soprattutto l’offerta di servizi universali a rispondere alle esigenze degli utenti postali residenziali.

43. Un discorso a parte merita l’esenzione IVA. Come è noto, i servizi rientranti nel servizio universale sono IVA esenti; fanno eccezione i servizi universali le cui condizioni siano state negoziate individualmente<sup>22</sup>. Dal momento che in un contesto in cui alcuni servizi di invii multipli universali (IVA esenti) competono con quelli non universali (assoggettati ad IVA), l’IVA introduce un elemento distorsivo della concorrenza in quanto il prezzo di un determinato servizio con cui le imprese ed i clienti si confrontano non riflette più soltanto le condizioni di produzione (costi marginali) e di consumo (utilità marginale), ma anche il livello di imposta. A parità di efficienza nella produzione e qualità del servizio, un servizio IVA esente avrà un prezzo finale per il cliente inferiore al servizio soggetto ad IVA. L’esenzione IVA può, dunque, costituire un vantaggio per il fornitore del servizio universale, quantomeno nell’offerta di servizi rivolti alla clientela sensibile all’IVA e per i servizi che non sono oggetto di negoziazione individuale<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> L’esenzione IVA sui servizi postali universali è stata introdotta durante il regime di monopolio ed ha rappresentato un beneficio economico per la clientela, in particolare per quella che non detrae l’IVA, cioè per la clientela retail e per quella business che utilizza i servizi postali per la fornitura di beni e/o servizi che sono esenti da IVA (es. banche, assicurazioni, terzo settore, P.A.), c.d. “clientela sensibile all’IVA”.

<sup>23</sup> D’altro canto, va altresì considerato che l’esenzione dell’IVA sui beni finali ma può costituire anche un onere per l’operatore il fornitore del servizio universale (di seguito anche “FSU”) poiché non può detrarre l’IVA pagata sui beni intermedi (costi esterni, quali carburante, noleggio degli autoveicoli della flotta, ecc.), per la quota attribuibile ai servizi universali non può essere detratta. Da questo punto di vista, l’esenzione IVA rappresenta uno svantaggio di costo per l’FSU rispetto ai concorrenti in quanto l’IVA non detraibile è un costo aggiuntivo da sostenere.

44. In teoria<sup>24</sup>, l'effetto del regime di esenzione dell'IVA per i servizi universali dipende da almeno due fattori: *i*) l'"effetto sostituzione" che induce il cliente finale a sostituire il servizio tassato con quello non tassato e la cui entità dipende dalla facilità con cui è possibile sostituire nel consumo il servizio su cui grava l'imposta con altri servizi (elasticità incrociata della domanda rispetto al prezzo); e *ii*) l'ammontare dei costi a monte dei beni intermedi, la cui IVA non può essere recuperata dall'FSU<sup>25</sup>. In questo senso l'esenzione di imposta può rappresentare una barriera all'ingresso nel mercato. Nel caso specifico, tuttavia, si osserva che i prezzi dei servizi di invii multipli universali offerti da PI, nonostante l'esenzione IVA, sono più alti di quelli dei servizi non universali. Al riguardo si osserva che i volumi di servizi di invii multipli non universali offerti da PI ("Posta time"), già dal 2017 hanno superato quelli dei servizi universali ("Posta Massiva").

**Domanda 2): Si condividono le conclusioni dell'Autorità sul livello di concorrenza dei servizi di consegna degli invii multipli in ambito nazionale?**

#### 2.4 Mercato dei servizi *wholesale*

45. Il mercato *wholesale* include i servizi all'ingrosso offerti da PI agli altri operatori postali in forza di un obbligo imposto dalla regolamentazione *ex-ante* (delibera n. 384/17/CONS) o *ex-post* (procedimenti antitrust).

46. Allo stato attuale vigono in capo a PI: *i*) un obbligo a negoziare con i concorrenti l'accesso alla rete, previsto dalla delibera Agcom n. 384/17/CONS, e *ii*) obblighi di fornire accesso a determinati servizi *wholesale*, derivanti da due distinti procedimenti dell'AGCM (A493B e C12333).

47. Per il recapito della posta mediante rete di PI, gli operatori alternativi possono, dunque, o negoziare con PI specifici accordi di accesso alla rete o aderire alle offerte *wholesale*. Più precisamente, queste ultime, si sostanziano in:

- un'offerta di accesso all'ingrosso al servizio di posta indescritta "Posta time" a condizioni economiche più vantaggiose rispetto a quelle vigenti per i clienti finali, ottenute scontando i prezzi al dettaglio (*retail*) dei costi commerciali (cosiddetto "*retail minus*"). L'offerta, denominata "Posta time retail minus" è disponibile solo in una porzione di aree EU, corrispondente al 25% della popolazione, individuate da PI sulla base di un criterio condiviso con l'AGCM che tiene conto della copertura di rete dei due principali concorrenti *end-to-end*, Nexive e Fulmine (A493B);

---

<sup>24</sup> Cfr. Economia del settore pubblico, Vol.1 e Vol.2, Joseph E. Stiglitz, Hoepli Editore.

<sup>25</sup> Si veda al riguardo il Report dell'ERGP, "Report on net Cost of USO – VAT exemption as a benefit or a burden", ERGP (12) 29.

- un’offerta di accesso all’ingrosso per il recapito della posta indescritta a data e ora certa con le caratteristiche tecniche del “Posta *time*” (tracciatura e tempi di recapito) in aree geografiche omogenee (es. intere regioni) e mix di destinazioni eterogenee (AM, CP ed EU). L’offerta è accessibile a partire da una soglia minima di volumi pari a 8 milioni e presenta prezzi decrescenti sulla base di scaglioni di volumi crescenti (“Misura 5”);
- un’offerta di accesso all’ingrosso per il recapito sia della posta indescritta, sia di quella descritta, a condizioni tecniche equivalenti, rispettivamente, a quelle dei servizi universali di “Posta Massiva” e “Raccomandata *Smart*” nelle aree non contendibili definite da Agcom (c.d. “EU2”). L’offerta è accessibile a partire da una soglia minima di invii pari a 1 milione e presenta condizioni economiche più vantaggiose rispetto ai servizi universali di riferimento, calcolate applicando uno sconto con logica *retail minus* alle tariffe universali, pari almeno al 5% (sconti maggiori sono previsti nel caso in cui l’operatore consegni la posta in un nodo della rete più prossimo al destinatario). L’offerta è rivolta ad operatori, infrastrutturati e non, che risultino “qualificati” e finanziariamente affidabili e in possesso del titolo abilitativo da non meno di 24 mesi (“Misura 8” o anche “Misura integrativa”).

48. La tabella sottostante sintetizza e confronta le suddette tipologie di accesso.

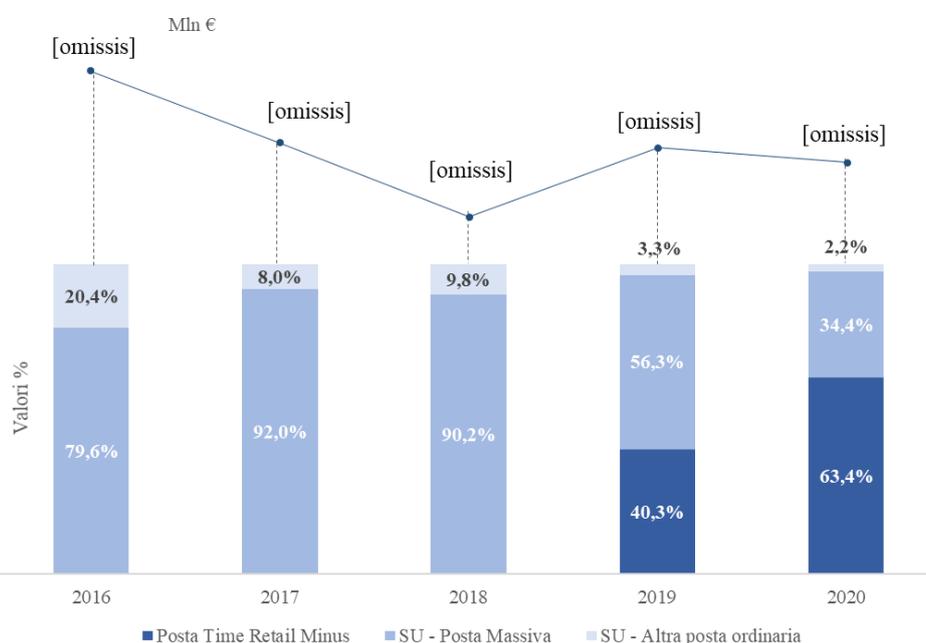
**Tabella 2.3 – Servizi di accesso *wholesale* per il recapito della corrispondenza**

	Accesso alla rete ex delibera 384/17/CONS	Posta <i>time retail minus</i> ex proc. AGCM A493B	Misura 5 ex proc. AGCM C12333	Misura 8 (“Misura integrativa”) ex proc. AGCM C12333
Tipologia di servizio	Accesso alla rete di PI a livello di CMP su base negoziale	Accesso ad un servizio di Posta indescritta, con le stesse caratteristiche del servizio “Posta <i>time</i> ” ed un prezzo pari al prezzo <i>retail</i> meno i costi commerciali	Accesso ad un servizio di Posta indescritta, con le caratteristiche tecniche del “Posta <i>time</i> ” e prezzi decrescenti per scaglioni di volumi.	Accesso a servizi di Posta indescritta e descritta, equivalenti ai prodotti SU “Posta Massiva” e “Raccomandata <i>Smart</i> ” e prezzi praticati applicando uno sconto minimo del 5% ai prezzi dei corrispondenti SU. Sconti crescenti in funzione del punto di consegna.
Ambito geografico di applicazione		Aree EU non coperte da Nexive o Fulmine corrispondenti al 25% della popolazione nazionale.	Aree geografiche omogenee (es. intere regioni) e mix di destinazioni eterogenee (AM, CP ed EU)	Aree EU2
Destinatari	Tutti gli operatori	Tutti gli operatori	Operatori infrastrutturati	Operatori infrastrutturati e non
Requisiti di accesso			Soglia minima di 8 milioni di invii annui	Soglia minima di 1 milione di invii all’anno
Prezzo		Posta Time Base 0,35 €/invio Posta Time Ora 0,37 €/invio	Prezzo massimo in aree Extra Urbane-EU di 0,33 €/invio	

49. Dalle informazioni fornite da PI risulta che l’unico servizio di tipo *wholesale* commercializzato nel periodo oggetto dell’analisi è stato il servizio “Posta *time retail*”

*minus*”, offerto a partire dal 2019 (procedimento AGCM n. A493B)<sup>26</sup>. La disponibilità di questo servizio ha determinato un processo di sostituzione nelle modalità di accesso alla rete dell'*incumbent* dalla postalizzazione mediante i servizi universali all'acquisto di servizi *wholesale*, che hanno un prezzo notevolmente più basso rispetto a quello del servizio universale. Dalla figura 8 emerge una correlazione inversa tra i volumi del servizio “Posta *time retail minus*” ed i volumi di invii di posta ordinaria del servizio universale acquistati da altri operatori (es. Posta Massiva)<sup>27</sup>.

Figura 8 – Servizi di consegna della corrispondenza di PI acquistati dai concorrenti



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

50. Ulteriori obblighi di accesso all'ingrosso sono stati imposti a PI nell'ambito del procedimento di autorizzazione della concentrazione PI-Nexive e riguardano: *i*) la rete di giacenza (c.d. “Misura 6”, accesso a 2.000 punti di giacenza di Poste Italiane per gli invii inesitati del servizio di posta raccomandata a condizioni economiche orientate ai costi),

<sup>26</sup> Il provvedimento che chiude il procedimento A493B è del 20 febbraio 2019 (Provvedimento n. 27568). Le aree EU2 definite da AGCM differiscono parzialmente da quelle definite da Agcom, in quanto secondo AGCM le aree EU2 riguardano il 25% della popolazione nazionale, mentre secondo AGCOM il 30,4%, per la posta indescritta, ed il 10,2% per la descritta.

<sup>27</sup> Sulla base delle informazioni di PI risulta che nove operatori hanno finora sottoscritto un accordo per usufruire del servizio “Posta *time retail minus*” e, più recentemente, un operatore ha sottoscritto un accordo per accedere all'offerta “Misura 5”. [omissis]. Non sono disponibili informazioni sull'utilizzo dei servizi *wholesale* ex misura 8, in quanto questa è entrata in vigore nel 2022.

ii) le cassette modulari<sup>28</sup> (c.d. “misura 7”, accesso alle 20.000 cassette modulari presenti sul territorio a un prezzo pari al 10% del costo della posta massiva ordinaria).

### ***Le valutazioni dell’Autorità***

51. L’insieme dei servizi *wholesale* attualmente disponibili mira ad assicurare una concorrenza basata sull’accesso, per gli operatori non infrastrutturati, e un maggior ricorso da parte degli operatori alternativi infrastrutturati alla rete dell’*incumbent*<sup>29</sup>.

52. Entrambe le tipologie di operatori (infrastrutturati e non), quindi, dovrebbero avere a disposizione servizi *wholesale* che consentano loro di competere efficacemente.

53. Si osserva, tuttavia, che gli operatori non infrastrutturati potrebbero avere difficoltà a formulare offerte *retail* di servizi di posta descritta ed indescritta utilizzando i servizi *wholesale* attualmente disponibili. La Misura 8, infatti, è circoscritta alle aree non contendibili (aree EU2) e prevede il possesso del titolo abilitativo da parte dell’operatore alternativo da non meno di 24 mesi.

54. Inoltre, gli operatori non infrastrutturati dovrebbero poter accedere a servizi di accesso all’ingrosso anche nelle aree AM e CP per cui sarebbe auspicabile integrare gli obblighi della Misura 5 con un’offerta di posta descritta e renderla accessibile a tutti gli operatori, indipendentemente dal livello di infrastrutturazione.

55. Anche l’imposizione o il livello di soglie minime di volumi, sia per la Misura 8 sia per la Misura 5, potrebbe avere un effetto preclusivo nell’accedere a questi servizi per i nuovi entranti o per gli operatori di minori dimensioni (es. operatori regionali e locali).

---

<sup>28</sup> Si tratta di cassette utilizzate per l’invio/consegna della posta in aree rurali difficilmente raggiungibili dai portalettere; in genere sono collocate a bordo strada e sono prive di apertura per l’immissione degli invii per cui possono accedervi solo i portalettere di PI ed i singoli utenti associati ad ogni cassetta.

<sup>29</sup> Si veda quanto sostenuto al riguardo da AGCM ai par. 103, 106-108: “[...] la misura n. 5, pur essendo finalizzata a consentire un maggiore accesso alla rete di PI da parte degli operatori alternativi, prevede un’offerta rivolta esclusivamente ad operatori postali dotati di una rete di recapito infrastrutturale, non ipotizzando dunque un’apertura alla concorrenza potenziale di operatori ad oggi sprovvisti di una propria rete. [...] Considerati i gravi pregiudizi alla concorrenza nell’intero settore postale che l’operazione è dunque suscettibile di arrecare, l’Autorità ha ritenuto necessario prospettare una misura integrativa coerente con le preoccupazioni che emergono dal sostanziale passaggio da una concorrenza infrastrutturale a un mercato caratterizzato dalla presenza di un’unica rete nazionale, dove gli spazi per la concorrenza residuano soltanto nell’offerta a valle dei servizi postali. La suddetta misura integrativa dovrebbe prevedere la formulazione di un’offerta *wholesale* di accesso alla rete di Poste Italiane a condizioni *retail minus* e non discriminatorie, per la posta descritta e indescritta, rivolta a qualunque operatore dotato di licenza/autorizzazione, per tutta la parte di rete non economicamente replicabile. In particolare, secondo quanto prospettato dall’Autorità a Poste Italiane, le condizioni di offerta prospettate nella misura integrativa in esame permetterebbero agli operatori alternativi -a prescindere dalla disponibilità di una rete di recapito infrastrutturale e dal volume di invii -di accedere alla parte di rete di Poste Italiane che non sia duplicabile/replicabile a costi efficienti, a condizioni di parità di trattamento interno/esterno (e impregiudicate le misure di accesso ai servizi già adottate nell’ambito del procedimento di ottemperanza A493B)”.

56. Alla luce delle considerazioni svolte, in sede di definizione dei rimedi si rende necessario rendere tra loro coerenti i diversi servizi *wholesale* attualmente disponibili.

**Domanda 3): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sul mercato *wholesale*?**

## 2.5 I mercati transfrontalieri dei servizi di consegna della corrispondenza

58. Gli invii transfrontalieri di corrispondenza hanno un peso marginale rispetto al mercato totale dei servizi di corrispondenza, pari al 3% degli invii totali in volumi.

59. Gli invii transfrontalieri si dividono in invii in entrata (*inbound*) ed invii in uscita (*outbound*). Come mostrano le tabelle sottostanti, entrambe le tipologie di invii hanno subito un drastico calo nell'arco di tempo considerato: gli invii *inbound* risultano quasi dimezzati, quelli *outbound* più che dimezzati. Si tratta infatti di un mercato che riguarda prevalentemente l'invio di corrispondenza che è stata via via sostituita dai servizi elettronici, come la posta commerciale internazionale, il *direct marketing* e l'editoria internazionale.

**Tabella 2.4 Volumi di posta transfrontaliera *inbound* (migliaia di invii)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Totale <i>Inbound</i></b>	<b>106.786</b>	<b>100.369</b>	<b>95.033</b>	<b>74.156</b>	<b>56.159</b>
- di cui SU:	79.532	74.056	74.994	59.795	48.399
( <i>in %</i> )	74%	74%	79%	81%	86%
- di cui NSU	27.254	26.313	20.039	14.360	7.761
( <i>in %</i> )	26%	26%	21%	19%	14%

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

**Tabella 2.5 Volumi di posta transfrontaliera *outbound* (migliaia di invii)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Totale <i>Outbound</i></b>	<b>53.009</b>	<b>41.009</b>	<b>34.722</b>	<b>37.085</b>	<b>21.682</b>
- di cui SU	26.416	25.749	21.021	23.594	16.593
( <i>in %</i> )	50%	63%	61%	64%	77%
- di cui NSU	26.593	15.260	13.701	13.491	5.089
( <i>in %</i> )	50%	37%	39%	36%	23%

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

60. La quota del fornitore del servizio universale è cresciuta nell'arco di tempo considerato sia nell'*inbound*, sia nell'*outbound*.

61. Lo scambio di posta a livello transfrontaliero, cioè al di fuori dei confini nazionali, è regolato da accordi inter-operatori che definiscono le condizioni tecniche ed economiche dei servizi. Gli accordi inter-operatori più importanti sono quelli in ambito dell'Universal Postal Union (di seguito anche UPU), e risalgono al periodo dei monopoli postali per cui coinvolgono i fornitori del servizio universale (FSU) di 192 Paesi<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> L'Universal Postal Union (UPU) è un'organizzazione intergovernativa e un'agenzia specializzata dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) per il settore postale il cui mandato è quello di "di stimolare lo sviluppo duraturo di servizi postali universali efficienti e accessibili di qualità al fine di facilitare la comunicazione tra gli abitanti del mondo". L'UPU garantisce l'interoperabilità delle reti postali (fisiche ed elettroniche) degli operatori designati per la fornitura del servizio universale. Per maggiori dettagli si veda la delibera n. 212/20/CONS, Allegato A.

62. Per la consegna della posta transnazionale, l'operatore di origine è tenuto a corrispondere all'operatore di destinazione una tariffa di terminazione (c.d. "*terminal due*") che dovrebbe remunerare il costo della tratta nazionale fino al recapito. Secondo il sistema UPU, le *terminal dues* si applicano di *default* tra gli associati, a meno che questi ultimi non abbiano aderito ad altri accordi bilaterali o multilaterali. Le tariffe sono fissate dalle UPC (Universal Postal Conventions) tramite accordo tra i paesi ogni quattro anni. Nella maggior parte dei casi, le *terminal dues* non sono correlate ai costi sottostanti il servizio di consegna nazionale; il loro valore può essere adattato per: *i*) tenere conto delle differenti posizioni economiche tra paesi (è previsto un tetto alle tariffe per i paesi sviluppati); *ii*) il raggiungimento di determinati obiettivi di qualità, che può comportare un aumento delle tariffe. Questa modalità di scambio dà luogo a trasferimenti finanziari tra gli operatori postali di paesi diversi e può tradursi in una perdita netta nei Paesi in cui: *i*) il costo della consegna nazionale è più elevato della *terminal dues* ricevuta; *ii*) il paese è un importatore netto di invii postali.

63. Entrambe queste condizioni si verificano nel caso italiano. Poiché i volumi di invii *inbound* superano nettamente quelli di invii *outbound*, sia per i servizi rientranti nel SU, sia per quelli al di fuori del SU, gli operatori italiani in media corrispondono agli operatori esteri più di quanto non ricavino da questi ultimi a titolo di remunerazione della tariffa nazionale. Inoltre, la tariffa UPU relativa ai servizi universali non copre i costi della consegna.

### ***2.5.1 Conclusioni sul livello di concorrenza nei mercati transfrontalieri***

64. Poste Italiane detiene una posizione dominante nei mercati degli invii di corrispondenza transfrontalieri. Va tuttavia considerato che lo schema tariffario UPU che non consente a PI di realizzare profitti nonostante il livello elevato della quota di mercato.

<b>Domanda 4): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sui mercati transfrontalieri?</b>
--

### 3 IMPOSIZIONE DI OBBLIGHI

65. Come illustrato nei capitoli precedenti, attualmente vigono in capo a PI i seguenti obblighi di accesso: *i*) un obbligo di negoziare ex delibera n. 384/17/CONS; *ii*) obblighi di accesso imposti dall'AGCM nell'ambito del procedimento per abuso di posizione dominante "A493B"; e *iii*) ulteriori obblighi di accesso ai servizi di recapito della posta descritta e indescritta, alle cassette modulari e agli uffici postali per la giacenza, imposti dal procedimento di approvazione dell'operazione di concentrazione con Nexive, in vigore a partire dal gennaio 2022.

66. Inoltre, PI ha l'obbligo di sottoporre a verifica di replicabilità le offerte presentate in ambito di gare ad evidenza pubblica e richieste di offerta private (RDO) del valore annuo di 500 mila euro, ai sensi della citata delibera n. 384/17/CONS.

67. L'Autorità ritiene che le disposizioni relative all'accesso alla rete, incluse quelle da ultimo definite dall'*Antitrust* con provvedimento di autorizzazione della concentrazione, siano in linea di principio idonee ad assicurare un *level playing field* nei mercati degli invii multipli di corrispondenza. Tuttavia, tali misure devono essere integrate e rese tra loro coerenti al fine di garantire agli operatori alternativi, infrastrutturati e non, un *set* minimo di servizi all'ingrosso sufficientemente diversificato, tale da consentire di formulare offerte al dettaglio per la consegna di posta descritta e indescritta, indipendentemente dal modello di *business* adottato (es. offerta di servizi *end-to-end* o *access-based*) e dal grado di infrastrutturazione raggiunto.

68. Innanzitutto, per dare maggiore certezza agli operatori, l'Autorità ritiene che le aree EU2 utilizzate per circoscrivere l'ambito geografico di applicazione del servizio di accesso "Posta *time retail minus*" debbano essere le stesse di quelle utilizzate per la Misura 8 e non basarsi su definizioni differenti. Considerato che la stessa AGCM nel provvedimento di autorizzazione della concentrazione PI-Nexive ha previsto che le aree EU2 utilizzate per circoscrivere l'ambito geografico di applicazione della Misura 8 siano definite da Agcom, si ritiene che le aree EU2 da ultimo definite con la delibera n. 27/22/CONS debbano essere utilizzate anche come ambito geografico di applicazione del servizio "Posta *time retail minus*".

69. Nell'ottica di favorire una concorrenza basata sull'accesso, la Misura 5 deve essere estesa anche alla posta descritta e resa disponibile anche ad operatori non infrastrutturati. Inoltre, la soglia minima di volumi per potervi accedere deve essere ridotta dagli attuali 8 milioni a 4 milioni di invii.

70. La Misura 8 deve essere accessibile a tutti gli operatori, infrastrutturati e non, a prescindere dagli anni di possesso del titolo abilitativo; si ritiene, inoltre, che l'accesso alla misura in questione non debba subire preclusioni di sorta in relazione alla soglia minima di volumi.

71. Per aumentare la capacità degli operatori di replicare tecnicamente, le offerte di servizi rivolti ai grandi clienti in ambito di gare pubbliche o RDO, si ritiene opportuno estendere l'obbligo di accesso alla rete degli UP di PI per la giacenza ("Misura 6") ad un

totale di 4.000 uffici postali ed eliminare il limite di 2 anni attualmente previsto per la vigenza dell'obbligo, in modo da incentivare investimenti di lungo periodo, economicamente più sostenibili, e garantire maggiore certezza e possibilità di affidamento. L'Autorità verifica che i 4.000 uffici di giacenza siano distribuiti sul territorio in maniera omogenea e funzionale alle potenzialità/presenza effettive degli operatori alternativi e alla distribuzione della popolazione al fine di rendere la misura più efficace.

72. Tale proposta, unitamente al recente aumento delle aree EU2 disposto con la delibera n. 27/22/CONS potrebbe ulteriormente aumentare la replicabilità delle offerte da parte dei concorrenti.

73. Le condizioni tecniche ed economiche ai servizi di accesso *wholesale* devono essere pubbliche e sottoposte all'approvazione dell'Autorità. Pertanto, è opportuno imporre in capo a PI: *i*) un obbligo di trasparenza, ossia l'obbligo di pubblicare annualmente, per tutti i servizi di accesso alla rete, un'offerta di riferimento che indichi le condizioni di accesso e le caratteristiche tecniche ed economiche dei servizi; *ii*) un obbligo di controllo dei prezzi dei servizi di accesso *wholesale*. Le offerte di riferimento dovranno essere sottoposte ad autorizzazione preventiva dell'Autorità prima della loro pubblicazione.

74. Per quanto riguarda le condizioni economiche, l'Autorità verifica che i prezzi *wholesale* siano orientati ai costi e che il diverso trattamento IVA tra servizi rientranti e non rientranti nel SU universale non introduca distorsioni nel mercato, ossia che l'impatto dell'IVA risulti neutralizzato. Questo aspetto è particolarmente rilevante per la Misura 8 in quanto il prezzo *wholesale* ottenuto applicando al servizio di Posta Massiva lo sconto del 5% previsto dall'AGCM non consentirebbe agli operatori alternativi di replicare le condizioni economiche al dettaglio della Posta Massiva, essendo i loro servizi soggetti ad IVA. Come mostra la tabella seguente, un operatore che acquista il servizio *wholesale* a 0,50 €, per formulare un'offerta al dettaglio dovrebbe aggiungere a questo prezzo i costi commerciali e l'IVA. Assumendo che i costi commerciali siano pari a zero e aggiungendo solo l'IVA, il prezzo sarebbe 0,61 €, quindi non competitivo rispetto al prezzo della massiva.

	Prezzo primo porto di peso, Area EU
Posta Massiva	0,53 €
Prezzo <i>wholesale</i> Agcm (-5%)	0,50 €
Prezzo al dettaglio operatore alternativo	0,61 €

75. Dall'esempio sopra riportato si ricava che, in considerazione della circostanza che i servizi universali sono esenti IVA, per rendere possibile ad un operatore che acquista il servizio di Posta Massiva *wholesale* di replicare l'offerta di PI, lo sconto del 5% andrebbe applicato al prezzo della massiva decurtato di una percentuale pari all'IVA.

76. Analogamente anche per la posta registrata è necessario detrarre l'IVA dalla tariffa della Raccomandata Smart prima di effettuare lo sconto del 5%.

77. Per assicurare la parità di trattamento tra Postel (società del gruppo “Poste Italiane”) e i concorrenti nell’accesso a monte alla rete dell’*incumbent*, anche al fine di rendere operativo l’obbligo di trasparenza già previsto dall’AGCM nel provvedimento citato, si conferma in capo a PI l’obbligo di separazione contabile previsto dalla delibera n. 728/13/CONS al fine di verificare che PI non applichi agli operatori concorrenti a monte condizioni peggiorative rispetto a quelle praticate a Postel (c.d. “prezzi interni”).

78. In sintesi, si propone di adottare i seguenti rimedi:

- adozione della nozione di aree EU2 ex delibera Agcom n. 27/22/CONS per i servizi di accesso “*Posta time retail minus*”;
- modifica della Misura 5 includendo un servizio di posta raccomandata, rendendola disponibile anche agli operatori non infrastrutturati e riducendo la soglia minima di accesso dagli attuali 8 milioni di invii all’anno a 4 milioni;
- modifica della Misura 8, rendendola accessibile a tutti gli operatori indipendentemente dagli anni di possesso del titolo abilitativo ed eliminando la soglia minima di volumi per accedervi;
- estensione della Misura 6 a 4.000 UP, con obbligo di distribuzione degli uffici di giacenza in maniera omogenea sul territorio e funzionale alla effettiva copertura da parte degli operatori alternativi e alla distribuzione sul territorio della popolazione nonché eliminazione del limite di 2 anni attualmente previsto per la vigenza dell’obbligo;
- obblighi di trasparenza e controllo dei prezzi per i servizi di accesso *wholesale* (*Posta time retail minus*, Misure 5, 6, 7 e 8);
- obbligo di separazione contabile per le condizioni praticate a Postel.

**Domanda 5): Si condividono le proposte dell’Autorità sui rimedi regolamentari?**

## 4 CRITERI DI DETERMINAZIONE E VALUTAZIONE DELLE TARIFFE DEI SERVIZI UNIVERSALI

### 4.1 Premessa

79. Ai sensi del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999 (art. 13, commi 2 e 3) “*Le tariffe delle prestazioni rientranti nel servizio universale sono determinate, nella misura massima, dall’ Autorità di regolamentazione, tenuto conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza*” (comma 2) e che “*Le tariffe di cui al comma 2 sono fissate nel rispetto dei seguenti criteri: a) essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all’ insieme degli utenti; c) essere fissate ove opportuno o necessario, in misura unica per l’intero territorio nazionale; d) non escludere la facoltà del fornitore del servizio universale di concludere con i clienti accordi individuali; e) essere trasparenti e non discriminatorie*” (comma 3).

80. La finalità del presente capitolo è quella di valutare se, anche alla luce dell’istanza di PI di aumento delle tariffe del servizio universale, i vigenti criteri di fissazione delle tariffe dei servizi rientranti nel servizio universale ed i relativi livelli di prezzo siano tutt’ora adeguati o se necessitino di una revisione. La valutazione viene effettuata utilizzando come orizzonte temporale di riferimento la scadenza dell’attuale Contratto di programma 2020-2024.

81. Gli ultimi interventi dell’Autorità in materia di criteri di determinazione delle tariffe massime dei servizi universali sono stati effettuati con la delibera n. 728/13/CONS, modificata parzialmente dalla successiva delibera n. 396/15/CONS e, per quanto riguarda gli atti giudiziari, con la delibera n. 469/19/CONS<sup>31</sup>.

82. Quanto al livello delle tariffe, l’Autorità dal 2014 ad oggi ha autorizzato diverse manovre tariffarie di PI<sup>32</sup>, per cui, fatta eccezione per la posta prioritaria, gli atti giudiziari

---

<sup>31</sup> Precedentemente i prezzi di questo servizio erano stati definiti con la delibera n. 640/12/CONS, recante “*Approvazione della manovra tariffaria di Poste Italiane di cui al procedimento avviato con delibera 286/12/CONS*” che applicava i criteri della delibera CIPE del 2003, così come previsto dall’art. 13, comma 1, del decreto legislativo n. 261/1999 e s.m.i. In particolare, la delibera n. 640/12/CONS ha definito le tariffe degli invii di posta non massiva, nazionali e transfrontalieri, gli invii raccomandati nazionali nonché gli invii attinenti alle procedure giudiziarie. Le tariffe degli invii massivi sono state definite in precedenza dal Decreto del Ministero delle Comunicazioni del 12 maggio 2006 recante “*Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell’ambito del servizio postale universale*”.

<sup>32</sup> Le manovre tariffarie hanno riguardato i seguenti prodotti:

- 2014: Atto Giudiziario (AG); Prioritaria *retail*; Avviso di ricevimento (AR) prioritario; Prioritaria Internazionale; AR Internazionale; Raccomandata *retail*; Raccomandata Internazionale; Pacco Ordinario Nazionale (PON); Pacco Ordinario Estero (POE).
- 2015: Raccomandata *retail*; Raccomandata Internazionale.
- 2016: Raccomandata *retail*; Raccomandata *Pro*; Raccomandata *Smart*; Raccomandata *on-line* (ROL); Raccomandata Internazionale; Raccomandata *on-line* Internazionale; Posta Assicurata; Posta Assicurata Internazionale; Atti Giudiziari; CAN e CAD.
- 2017: Pacco Ordinario Internazionale.

e il primo porto di peso del pacco ordinario, tutti i servizi rientranti nel servizio universale hanno subito incrementi di prezzo in questo arco di tempo. 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.

83. Più di recente, PI ha proposto due ulteriori manovre tariffarie che sono state, tuttavia, inibite dall’Autorità. La prima proposta, inviata all’Autorità nel mese di febbraio del 2020, riguardava le tariffe delle comunicazioni connesse al servizio di raccomandata (CAD e CAN) e la tariffa del pacco ordinario. Considerato il contesto emergenziale, l’Autorità non ha ritenuto opportuno autorizzare alcuna modifica tariffaria riguardante i servizi postali universali, tenuto conto anche della valenza strategica del servizio universale come strumento per garantire la coesione sociale e territoriale e dell’importanza di salvaguardare al massimo la sua accessibilità a tutta la popolazione. La seconda proposta, inviata all’Autorità nel mese di luglio 2021, riguardava i prezzi dei servizi di notifica a mezzo posta. Anche in questo caso l’Autorità non ha autorizzato la modifica tariffaria rinviando ogni valutazione sulla proposta di variazione dei prezzi dei servizi di notifica a mezzo posta al presente procedimento.

84. PI, pertanto, nel mese di ottobre e di dicembre 2021, ha inviato all’Autorità una proposta di manovra tariffaria affinché venga valutata nell’ambito del procedimento in oggetto<sup>33</sup>.

## 4.2 La proposta di PI

85. In linea generale PI ritiene che l’odierna situazione concorrenziale non appaia difforme da quella che aveva condotto all’adozione della delibera n. 728/13/CONS e che, anzi, si prospettino nuove opportunità di crescita della concorrenza per i servizi di notifica di atti giudiziari recentemente liberalizzati. Per queste ragioni, l’attuale sistema di regolamentazione delle tariffe del servizio universale necessiterebbe solo di lievi modifiche. In ogni caso, nel rimodulare le tariffe PI ritiene che vada comunque considerato l’inarrestabile calo dei volumi dei servizi di corrispondenza che comporta un sensibile aumento dei costi unitari dei servizi.

- 
- 2018: Posta 4 e Postamail Internazionale, Raccomandata *retail* e Raccomandata *on-line* Nazionale; Raccomandata Internazionale Raccomandata *on-line* Internazionale; Avviso di Ricevimento, nazionale ed internazionale; Posta Assicurata e Posta Assicurata Internazionale; Pacco Ordinario Nazionale; Raccomandata Pro; CAN e CAD.
  - 2019: tariffazione a “carnet” e nuove condizioni del Pacco ordinario.

<sup>33</sup> La proposta riguarda le tariffe dei seguenti servizi: Posta 4 *retail*, Posta 4 *Pro*, Postamail internazionale, Raccomandata *retail*, Raccomandata *Pro*, Avviso di ricevimento *retail*, *business* ed internazionale, il servizio di consegna pacchi, Poste Delivery Standard, servizi di notifica a mezzo posta, Posta Massiva e Raccomandata *Smart*.

86. Per quanto riguarda i criteri di tariffazione, PI propone soluzioni differenti per le diverse tipologie di servizi. In particolare, per quanto concerne gli invii singoli di posta ordinaria e raccomandata, PI propone di sostituire il vigente criterio dei prezzi massimi con il criterio di equità e ragionevolezza; per definire i prezzi dei vari scaglioni di peso e dei prodotti afferenti alla stessa gamma, PI propone di estendere anche ai servizi di posta registrata il regime attualmente vigente per i servizi di posta ordinaria, introdotto con la delibera n. 396/15/CONS<sup>34</sup>. Secondo PI la regola vigente - che aggancia al prezzo del primo porto di peso della Raccomandata *retail* i prezzi di tutti gli altri scaglioni di peso della ordinaria, della Raccomandata internazionale e della Raccomandata *on-line*<sup>35</sup> – pregiudicherebbe il principio dell'accessibilità. Le proposte di modifica dei criteri di tariffazione sono analizzate in dettaglio, servizio per servizio, nei paragrafi che seguono.

87. Secondo PI gli aumenti di prezzo proposti sarebbero necessari per ridurre il divario tra prezzi e costi senza, tuttavia, colmarlo. PI sostiene che l'aumento dei costi dei servizi universali sia imputabile principalmente al calo dei volumi, ma anche a fattori macroeconomici come l'aumento dei prezzi dei carburanti e di quelli di altri *input* indispensabili per la fornitura dei servizi postali. PI osserva come la necessità di riallineare i prezzi ai costi sottostanti la fornitura del servizio sia comune a tutti i mercati della corrispondenza, come è stato messo in evidenza di recente anche dalla Commissione Europea nel documento di valutazione della direttiva postale<sup>36</sup> e come testimoniano le iniziative assunte nel biennio 2021-2022 nei principali Paesi europei in materia di prezzi del SU.

88. Tutti i servizi, ad eccezione del pacco ordinario e della Posta Massiva, presentano costi crescenti; i servizi che hanno registrato gli aumenti più significativi di costo sono la Posta 4 *retail* e l'atto giudiziario *retail*. I servizi per i quali PI registra maggiori perdite sono l'atto giudiziario *retail*, la Raccomandata *retail* e il pacco ordinario. Inoltre, per tutti i servizi le tariffe medie proposte da PI si attestano al di sotto del costo medio unitario, con l'unica eccezione del servizio di notifica degli atti giudiziari *business* e della Posta Massiva.

89. Secondo PI, il fatto che i servizi universali presentino costi medi crescenti dal 2018 ad oggi è riconducibile al calo dei volumi. Trattandosi di un fenomeno strutturale, PI stima che il calo dei volumi proseguirà anche nei prossimi anni, investendo in misura maggiore i servizi che hanno subito finora meno degli altri gli effetti della sostituzione digitale, quali la posta raccomandata e gli atti giudiziari. Per questi ultimi, PI stima che un ulteriore fattore di riduzione dei volumi possa essere rappresentato dallo sviluppo della

---

<sup>34</sup> In base all'art. 1, comma 6, della delibera "Poste Italiane ha la facoltà di stabilire i prezzi di tutte le altre fasce di peso e di tutti gli altri formati della posta ordinaria nazionale, nonché i prezzi dei servizi di posta ordinaria internazionale, invii singoli di avviso di ricevimento e posta ordinaria on-line (in tutte le loro fasce di peso, formati e zone di destinazione), in modo che siano accessibili all'insieme dell'utenza e nel rispetto dei principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione".

<sup>35</sup> Nel senso che ad ogni incremento del primo porto possono seguire incrementi proporzionali di tutti gli altri prodotti (art. 9 comma 4).

<sup>36</sup> CE, "Report on the application of the Postal Services Directive", 2021.

concorrenza a seguito della liberalizzazione di questo segmento, avvenuta solo di recente. Quanto al pacco ordinario, unico servizio che negli ultimi anni registra un incremento dei volumi, PI sostiene che si tratti di un fenomeno temporaneo e che i volumi siano destinati ad un andamento più lineare nei prossimi anni.

90. Per il triennio 2021-2023 PI stima che il costo medio unitario (CMU) dell'insieme dei servizi universali (compresi e non compresi nel perimetro della proposta di manovra 2022) possa mantenersi sostanzialmente costante<sup>37</sup>.

91. Quanto alla differenza tra i CMU dei vari servizi, PI evidenzia che i principali fattori che la determinano sono: *i*) la modalità di recapito<sup>38</sup>, *ii*) la modalità di accettazione<sup>39</sup> e *iii*) la modalità di gestione dell'avviso di ricevimento<sup>40</sup>.

92. Oltre agli incrementi tariffari, PI chiede che vengano ridotti i tempi di preavviso, in particolare PI propone di ridurre da 90 a 60 giorni i tempi di preavviso all'Autorità, e da 30 a 15 giorni quelli all'utenza in occasione delle manovre tariffarie. In subordine PI chiede che la riduzione dei tempi di preavviso si applichi almeno a prodotti, come il pacco ordinario internazionale, aventi una struttura di costo dipendente da fattori esogeni (ad esempio costi di trasporto aereo internazionale e spese terminali dei Paesi di destinazione).

93. PI auspica, inoltre, che eccezionalmente in questa occasione l'Autorità consenta che le nuove tariffe possano entrare in vigore immediatamente dopo pubblicazione del provvedimento finale, essendo di fatto assolto l'obbligo di comunicazione preventiva con il documento di consultazione pubblica.

### **4.3 Osservazioni di carattere generale dell'Autorità sulla proposta di PI**

94. L'Autorità osserva preliminarmente come, negli ultimi anni, in molti Paesi si sia assistito ad un aumento dei prezzi dei servizi postali per far fronte all'aumento dei costi medi di fornitura degli stessi determinato dal calo dei volumi di corrispondenza

---

<sup>37</sup> Stima ottenuta sulla base delle macro-ipotesi contenute nel Piano strategico di Poste Italiane "2024 Sustain & Innovate" in termini di evoluzione dei costi interni/esterni e di andamento dei volumi (stima di circa -17% tra il 2021 e il 2023).

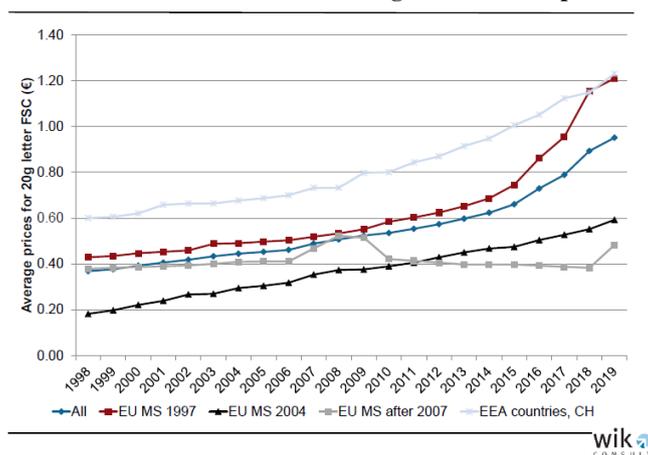
<sup>38</sup> Il costo del recapito dei prodotti c.d. "a firma" (es. Raccomandata e Atti giudiziari) è più alto rispetto a quello dei prodotti che possono essere immessi in cassetta (es. Posta 4) poiché i primi devono essere consegnati dal portalettere direttamente al destinatario (o chi ne fa le veci) registrandone la firma; inoltre, per questo tipo di invii è necessario assicurare la gestione della posta c.d. "inesitata" cioè quella che non è stato possibile consegnare: in questo caso l'operatore deve tentare più volte la consegna e/o porre in giacenza gli invii inesitati presso un ufficio aperto al pubblico per un periodo minimo di tempo (es. 10 giorni) per il ritiro da parte del destinatario

<sup>39</sup> I servizi che necessitano di essere accettati presso un ufficio postale (es. posta raccomandata) presentano costi più elevati di quelli che possono essere inviati mediante immissione nelle cassette di impostazione (es. Posta 4) o presso i c.d. "centri di accettazione business" dedicati ai grandi clienti

<sup>40</sup> Il processo di restituzione degli avvisi ai grandi clienti (es. P.A.), essendo massivo (vengono restituiti più avvisi allo stesso mittente), risulta meno costoso rispetto a quello di restituzione degli avvisi *retail*.

riconducibile all'*e-substitution*. Per garantire la sostenibilità del costo netto del servizio universale, molte ANR hanno autorizzato incrementi delle tariffe dei servizi universali. La figura che segue mostra l'andamento delle tariffe medie degli invii di corrispondenza nei paesi europei dal 1998 al 2019.

**Figura 9 – Andamento delle tariffe medie degli invii di corrispondenza in EU**



Fonte: WIK, "User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework", 2020.

95. Ulteriori manovre tariffarie sono state autorizzate in numerosi Paesi europei dopo il 2020 (ad esempio nella Repubblica Ceca, in Polonia ed in Svezia) oppure sono previste per il prossimo futuro: in Belgio, Germania, Lettonia, Lituania e Svezia, per esempio, si prevedono modifiche dei prezzi per l'anno in corso; in Francia le tariffe dovrebbero essere riviste nel 2023.

96. Rispetto allo scenario europeo, il mercato postale italiano è caratterizzato storicamente da uno scarso utilizzo dei servizi di corrispondenza e da un tasso di contrazione dei volumi tra i più elevati. A ciò si aggiunge che le caratteristiche del territorio e infrastrutturali (una distribuzione disomogenea della popolazione, la presenza di aree montane e insulari e la qualità dei collegamenti autostradali) rendono il recapito postale più costoso rispetto ad altri Paesi europei (ad esempio la posta prioritaria richiede l'uso dell'aereo). Per queste ragioni, l'Italia è stata tra i primi Paesi ad aver adottato misure volte a contenere i costi del servizio universale, quali la riorganizzazione degli uffici postali e l'autorizzazione del recapito a giorni alterni e, dal 2014 ad oggi, ha autorizzato diverse manovre tariffarie di PI.

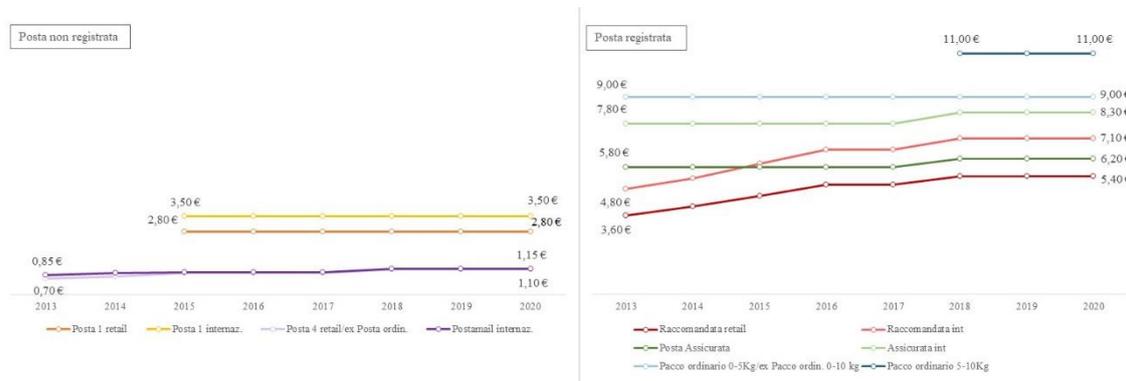
97. D'altra parte, lo sviluppo dell'*e-commerce* ha dato agli operatori postali tradizionali la possibilità di recuperare parte delle perdite del comparto della corrispondenza, in quanto le caratteristiche dei pacchi *e-commerce* (dimensioni contenute e consegna capillare) consentono l'integrazione del recapito di lettere e pacchi attraverso la stessa rete, migliorandone la saturazione. PI, a partire dal 2019, nell'ambito del piano "Delivery 2022", ha adottato un modello c.d. di "joint delivery" che consente di recapitare congiuntamente corrispondenza e pacchi *e-commerce* mediante i portalettere della rete

postale tradizionale. Nel caso italiano, un ulteriore fattore che può contribuire ad una maggiore saturazione della rete del FSU è l'aumento dei volumi da recapitare a seguito dell'acquisizione di Nexive<sup>41</sup>.

98. Alla luce di quanto evidenziato, l'Autorità, nei paragrafi che seguono, valuta la richiesta di PI di riallineare i prezzi dei servizi rientranti nel servizio universale ai costi sottostanti la loro fornitura tenendo conto, da un lato dell'effetto che il calo dei volumi determina sui costi medi di fornitura dei servizi postali (parzialmente compensato dal trasferimento pubblico), e, dall'altro lato, degli eventuali recuperi di efficienza conseguibili dall'operatore anche grazie all'aumento del livello di saturazione della rete postale<sup>42</sup>. L'Autorità tiene conto, altresì, degli altri fattori che possono sortire un effetto sui prezzi dei servizi postali, quali la ripresa generalizzata dell'inflazione negli ultimi mesi e, in particolare, l'aumento dei prezzi dei carburanti e di altri *input* necessari per la fornitura dei servizi postali.

99. Un ulteriore elemento di cui l'Autorità ha tenuto conto è che, come mostrano le figure seguenti, i prezzi dei servizi universali di invii singoli sono invariati almeno dal 2018.

**Figura 10 – Tariffe dei servizi universali di invii singoli**



Elaborazioni Agcom

Nota: Per la corrispondenza, i prezzi sono relativi al primo porto. Per gli invii internazionali, è considerata sempre la zona 1 (Unione europea)

<sup>41</sup> +350 milioni di invii di corrispondenza e + 8 mln di pacchi. Fonte: bilancio PI.

<sup>42</sup> A conferma degli efficientamenti conseguiti, si rammenta che la stessa PI (in base alle macro-ipotesi contenute nel Piano strategico “2024 Sustain & Innovate”) stima che il costo medio unitario (CMU) dell'insieme dei servizi universali si manterrà sostanzialmente costante nel triennio 2021-2023.

**Figura 11 – Tariffe dei servizi universali di invii multipli**



Elaborazioni Agcom

Nota: Per il prodotto SMART, è considerato il prezzo della zona AM.

100. Quanto alla richiesta di modifica dei criteri di tariffazione di alcuni servizi avanzata da PI, l’Autorità fa presente che, a seguito dell’operazione di fusione PI-Nexive, la concentrazione del mercato, già in crescita negli ultimi anni, è tornata al livello di quasi dieci fa e pertanto conferma in linea generale i principi tariffari stabiliti dalla delibera n. 728/13/CONS. I criteri di determinazione delle tariffe, quindi, non possono essere modificati e restano vigenti il criterio delle tariffe massime, per i mercati degli invii singoli, ed il criterio dell’equità e ragionevolezza, nel mercato degli invii multipli, pur con qualche eccezione (cfr. *infra*). Peraltro, tenuto conto del periodo contingente, il contenimento dei prezzi può rappresentare uno stimolo agli investimenti.

101. Sono dunque questi i principi ai quali sono improntate le valutazioni svolte dall’Autorità nei paragrafi che seguono in cui si analizzano le modalità di determinazione e le tariffe di tutti i servizi rientranti nel SU, incluso il servizio di pacco ordinario<sup>43</sup>, ed i relativi costi tenendo conto della normativa vigente e delle proposte di PI.

102. Nello svolgere le valutazioni secondo i suddetti criteri, l’Autorità considera anche gli effetti sui destinatari della manovra, ossia sugli operatori alternativi, sui grandi clienti (*business* e P.A) e sui clienti finali.

103. Quanto ai servizi di invii multipli, trattandosi di servizi rivolti anche ai concorrenti, l’Autorità, considerato il venir meno del principale operatore concorrente di PI a seguito dell’operazione di fusione, ritiene, in generale, non opportuno avallare gli incrementi tariffari richiesti da PI, pur con qualche eccezione (cfr. *infra*). Gli incrementi di prezzo di

---

<sup>43</sup> L’analisi di mercato dei servizi di consegna pacchi condotta dall’Autorità (delibera n. 255/21/CONS) si è concentrata sui servizi di consegna pacchi per l’*e-commerce* (B2C) che non includono il pacco ordinario. Facendo parte quest’ultimo del servizio universale, la valutazione del prezzo viene effettuata nell’ambito della presente analisi.

alcuni di questi servizi, infatti, si ripercuoterebbero sui prezzi di accesso alla rete di PI, essendo questo ultimi determinati con il criterio del *retail minus*.

104. Quanto agli invii singoli, l’Autorità ha svolto le proprie valutazioni cercando di contemperare l’esigenza del FSU di recuperare le perdite derivanti dal calo dei volumi e quella degli utenti di poter accedere ai servizi universali a tariffe abbordabili<sup>44</sup>. Per valutare l’abbordabilità dei servizi universali, considerato che, secondo i dati diffusi dall’Istat, nel 2020 una famiglia italiana ha speso in media 0,94 euro in servizi postali e l’incidenza di questi ultimi sulla spesa media mensile di una famiglia italiana è pari al 0,04%, l’Autorità in generale ha ritenuto che gli incrementi tariffari richiesti da PI per i servizi di invii singoli sortirebbero un effetto minimo sulla spesa degli utenti finali di servizi postali, dunque li ha ritenuti accettabili<sup>45</sup>. A ciò va aggiunto che, se non si contiene il prezzo dei servizi di invii multipli, si determinerà un costo maggiore anche per gli utenti finali in quanto diverse tipologie di imprese che utilizzano i servizi postali (es. *utilites*, banche) trasferiscono il loro costo, in tutto o in parte, sui clienti finali.

105. Per quanto concerne la richiesta di PI di ridurre i tempi di preavviso per le manovre tariffarie da 90 a 60 giorni per l’Autorità, e da 30 a 15 giorni per l’utenza, o, in subordine di ridurre i tempi almeno per i prodotti, come il pacco ordinario internazionale, aventi una struttura di costo dipendente da fattori esogeni, gli Uffici osservano che, in base all’esperienza maturata, i tempi attualmente previsti sono proporzionati alla tipologia di istruttoria né alle esigenze degli utenti e, pertanto, la richiesta non può essere accolta.

106. Analogamente, non può essere accolta la richiesta di PI di ritenere assolto l’obbligo di comunicazione preventiva con il documento di consultazione pubblica, in modo che le nuove tariffe possano entrare in vigore immediatamente dopo la pubblicazione del provvedimento finale. A tale riguardo si osserva che il lasso di tempo utilizzato in consultazione pubblica non è utilizzabile quale tempo necessario e sufficiente a consentire ai destinatari del provvedimento né ad acquisire conoscenza piena e certa delle prescrizioni né a programmare i propri investimenti. A ciò si aggiunga che alla consultazione pubblica non partecipano tutti i soggetti sui quali il provvedimento è destinato a produrre effetti (si pensi agli utenti finali e alle associazioni dei consumatori e di categoria che non hanno partecipato) e che le modalità medesime di svolgimento della consultazione (si potrebbe dire di tipo “unilaterale”, verso l’Autorità, e non

---

<sup>44</sup> I principi di orientamento al costo ed abbordabilità fissati dalla Direttiva postale per le tariffe dei servizi universali, nella prima fase di apertura del mercato alla concorrenza, hanno consentito agli utenti di accedere al servizio universale a tariffe calmierate, in quanto l’orientamento ai costi impediva all’*incumbent* di praticare tariffe eccessive. Tuttavia, i due principi collidono in quanto l’orientamento al costo conduce a tariffe via via crescenti, quindi non necessariamente abbordabili. WIK, “*User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*”, 2020.

<sup>45</sup> Istat, Spesa media mensile delle famiglie, anno 2020. Il calcolo dell’Istat spalma su tutte le famiglie la spesa complessiva in servizi postali che, tuttavia, è presumibile sia distribuita in maniera diseguale tra le famiglie in funzione del grado di digitalizzazione.

plurilaterale) non consentono di poter ritenere che la piena conoscenza si abbia già nel corso del procedimento stesso

#### **4.4 Invii singoli**

##### **4.4.1 Posta 4 retail**

107. Il servizio universale offerto da PI per il recapito di invii singoli di posta non registrata ordinaria (c.d. “posta ordinaria *retail*”) è commercialmente denominato “Posta 4 *retail*” ed è articolato in sette scaglioni di peso e tre tipologie di formato. Il servizio è stato introdotto dalla legge di stabilità 2015<sup>46</sup>, che ha stabilito anche che le relative tariffe e gli obiettivi statistici di qualità fossero determinati dall’Autorità su proposta di PI<sup>47</sup>.

108. L’Autorità, quindi, con la delibera n. 396/15/CONS<sup>48</sup>, ha stabilito il criterio di determinazione delle tariffe di questo servizio fissando un prezzo massimo di 0,95 euro a invio per la prima fascia di peso (0-20 grammi). Per le altre fasce di peso e formati la delibera prevede che i prezzi siano accessibili a tutta l’utenza, equi, ragionevoli e non discriminatori. Con la medesima delibera l’Autorità ha stabilito la qualità del servizio in termini di tempi di consegna e ha introdotto un meccanismo di flessibilità tariffaria, valido dal 1° gennaio 2017 e fino alla vigenza del Contratto di programma 2015-2019, in base al quale PI aveva la facoltà di variare annualmente il prezzo della posta ordinaria *retail* in misura inversamente proporzionale all’andamento dei volumi di traffico.

109. Nel periodo di osservazione la tariffa è aumentata complessivamente del 16% e la tariffa attualmente vigente, invariata dal 2018, è pari a 1,10 €.

##### **La proposta di PI**

110. PI propone di estendere al primo scaglione di peso i criteri di equità e ragionevolezza stabiliti dalla delibera n. 396/15/CONS per gli altri scaglioni di peso o, in alternativa, di aumentare la soglia di prezzo attualmente prevista.

111. Gli incrementi tariffari proposti da PI per tutti gli scaglioni di peso e i formati di invii singoli di posta ordinaria sono riportati nelle figure seguenti e sono compresi tra 5 e 55 centesimi di euro, corrispondenti ad una variazione percentuale tra l’1% e poco meno del 10%. L’aumento proposto per i primi due scaglioni di peso, dove si concentra il 77% dei volumi, è pari a 10 centesimi di euro, per i formati standard, e a 25 centesimi di euro, per quelli extra-standard.

---

<sup>46</sup> Art. 1, comma 278

<sup>47</sup> Art. 1, comma 280, della legge di stabilità 2015.

<sup>48</sup> La delibera n. 396/15/CONS, recante “Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell’art. 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2014, n. 190”.

**Figura 12 – Proposta di PI di modifica tariffaria per il servizio di Posta 4 retail**

Listino AS IS				Listino TO BE			
Scaglioni di peso	Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard	Scaglioni di peso	Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard
fino a 20 g	€ 1,10	€ 2,60	€ 2,80	fino a 20 g	€ 1,20	€ 2,70	€ 3,05
Oltre 20 g e fino a 50 g	€ 2,60	€ 2,60	€ 2,90	Oltre 20 g e fino a 50 g	€ 2,70	€ 2,70	€ 3,15
Oltre 50 g e fino a 100 g	---	€ 2,70	€ 3,80	Oltre 50 g e fino a 100 g		€ 2,75	€ 3,90
Oltre 100 g e fino a 250 g	---	€ 3,60	€ 4,80	Oltre 100 g e fino a 250 g		€ 3,95	€ 5,25
Oltre 250 g e fino a 350 g	---	€ 4,60	€ 5,60	Oltre 250 g e fino a 350 g		€ 5,00	€ 6,10
Oltre 350 g e fino a 1000 g	---	€ 5,40	€ 6,20	Oltre 350 g e fino a 1000 g		€ 5,45	€ 6,45
Oltre 1000 g e fino a 2000 g	---	€ 6,00	€ 6,50	Oltre 1000 g e fino a 2000 g		€ 6,55	€ 7,10
DELTA				DELTA			
Scaglioni di peso	Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard	Scaglioni di peso	Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard
fino a 20 g	0,1	0,1	0,25	fino a 20 g	9,1%	3,8%	8,9%
Oltre 20 g e fino a 50 g	0,1	0,1	0,25	Oltre 20 g e fino a 50 g	3,8%	3,8%	8,6%
Oltre 50 g e fino a 100 g		0,05	0,1	Oltre 50 g e fino a 100 g		1,9%	2,6%
Oltre 100 g e fino a 250 g		0,35	0,45	Oltre 100 g e fino a 250 g		9,7%	9,4%
Oltre 250 g e fino a 350 g		0,4	0,5	Oltre 250 g e fino a 350 g		8,7%	8,9%
Oltre 350 g e fino a 1000 g		0,05	0,25	Oltre 350 g e fino a 1000 g		0,9%	4,0%
Oltre 1000 g e fino a 2000 g		0,55	0,6	Oltre 1000 g e fino a 2000 g		9,2%	9,2%

Fonte: Poste Italiane

112. Secondo PI gli aumenti proposti sarebbero giustificati dall'aumento dei costi registrato nel periodo 2016-2020 ([omissis]) e dal margine negativo del servizio dovuto al fatto che il costo medio unitario (CMU) di un invio di posta ordinaria *retail* è più alto dell'attuale tariffa media (pari, rispettivamente, a [omissis] e 1,96 euro)<sup>49</sup>.

### Le valutazioni dell'Autorità

113. Dall'analisi condotta è emerso che il mercato degli invii singoli di posta ordinaria è tutt'ora molto concentrato. Per questa ragione l'Autorità, contrariamente a quanto proposto da PI, ritiene opportuno non modificare i principi della delibera n. 396/15/CONS per tutti i porti di peso: per il primo scaglione di peso, il criterio di fissazione di un prezzo massimo, per gli altri scaglioni di peso, il criterio di prezzi equi e ragionevoli. Quanto al livello delle tariffe, l'Autorità ritiene ammissibile la proposta di aumento di PI per le ragioni che seguono.

114. Quanto alle perdite del FSU si osserva che, dal 2018 (anno dell'ultima variazione tariffaria) al 2020, i volumi del servizio sono diminuiti del [60-80]% e il CMU è aumentato del [omissis]%. A partire dal 2019 il servizio ha riportato perdite in quanto il margine medio (differenza tra tariffa media e CMU), che nel 2018 era prossimo a zero, nel 2019 è diventato negativo ed ha subito un peggioramento nel 2020. A fronte di queste variazioni, l'aumento medio della tariffa per la posta ordinaria *retail* proposto da PI è pari al 6%, quindi sensibilmente inferiore all'incremento dei costi registrato negli ultimi tre anni. Assumendo l'ipotesi di PI che il CMU resti invariato per gli anni 2022-2023, l'aumento delle tariffe consentirebbe a PI di ridurre, senza annullarle, le perdite.

<sup>49</sup> La tariffa media è la media delle tariffe dei vari scaglioni di peso ponderata per i volumi di ciascuno scaglione.

115. Quanto all'abbordabilità del prezzo, si osserva che gli utenti dei servizi di invii singoli di posta ordinaria sono individui e professionisti/pmi che non spediscono grandi quantitativi di posta. Considerato che la quota di professionisti e pmi che acquista servizi di invii singoli si sta via via riducendo per effetto della digitalizzazione (es. obbligo di PEC, diffusione della firma digitale e dell'identità digitale), si ritiene opportuno valutare l'impatto degli incrementi proposti da PI sui privati.

116. Oltre all'esigua spesa mensile sostenuta dalle famiglie italiane per i servizi postali (cfr. *supra*) si osserva che, secondo una *Survey* sull'utilizzo dei servizi postali in Italia realizzata dall'Agcom, solo 12 individui su 100 hanno utilizzato il servizio di posta ordinaria almeno una volta in un semestre<sup>50</sup>. Applicando questa percentuale alla popolazione italiana economicamente attiva, gli utenti dei servizi di posta ordinaria sarebbero circa 5,5 milioni<sup>51</sup>. Dai dati dell'Autorità risulta che, nel 2020, i ricavi da servizi di invii singoli di posta ordinaria nazionale del servizio universale sono pari a [30-55] milioni di euro. Dividendo questo valore per i 5,5 milioni di clienti si ottiene una spesa *pro-capite* annuale in servizi di posta ordinaria pari a [6-8] euro. Quindi l'incremento di prezzo del 6% proposto da PI (incremento della tariffa media) implicherebbe un aumento della spesa annua pari a 44 centesimi di euro. Considerato che i servizi sono acquistati anche da professionisti e pmi, l'impatto reale sulle famiglie dovrebbe essere anche inferiore.

117. Alla luce delle considerazioni svolte, si conferma per il primo scaglione di peso, il criterio vigente di fissazione di un prezzo massimo. Quanto al livello della tariffa, considerato che dal 2018 non si sono avute variazioni e che, dal 2018 al 2020, il CMU dei servizi di Posta 4 *retail* è aumentato complessivamente del [omissis], l'Autorità ritiene ammissibile, in base al principio dell'orientamento al costo, aumentare la tariffa nella misura proposta da PI. Quindi, a partire dall'anno 2022 il prezzo massimo per un invio di posta ordinaria *retail* del primo porto di peso potrà essere pari a 1,2 euro.

118. D'altra parte, il fatto che la stessa PI ritenga plausibile (in base alle macro-ipotesi contenute nel Piano strategico "2024 *Sustain & Innovate*") che, nel biennio 2021-2023, il costo medio unitario dell'insieme dei servizi universali si manterrà sostanzialmente invariato rispetto a quello del 2020, conferma che le nuove modalità di consegna consentono di realizzare un recupero di efficienza. Tenuto conto di questo elemento, l'Autorità ritiene che la nuova tariffa del servizio Posta 4 *retail* debba rimanere invariata fino alla scadenza del vigente contratto di programma (2024).

---

<sup>50</sup> Il campione considerato comprendeva individui di età compresa tra i 14 ed i 74 anni, cui è stato chiesto se e quali tipologie di servizi postali avevano utilizzato negli ultimi 6 mesi (le opzioni previste erano: posta ordinaria, posta prioritaria, posta registrata ordinaria, posta registrata prioritaria, pacco ordinario, pacco espresso). Si tratta, dunque, di un'indagine che riguarda esclusivamente i prodotti rivolti alla clientela residenziale cioè gli invii singoli.

<sup>51</sup> Secondo i dati Istat la popolazione residente in Italia al 1° gennaio del 2018 è pari a circa 60,5 milioni; la popolazione di età compresa tra i 14 ed i 74 anni, cioè quella che può essere ritenuta economicamente attiva, è poco meno di 46 milioni.

119. Infine, per quanto, riguarda il criterio di determinazione dei prezzi degli altri porti di peso e formati, si ritiene opportuno confermare il criterio di equità e ragionevolezza stabilito dalla delibera n. 396/15/CONS e che la proposta di PI sia ammissibile.

#### **4.4.2 Postamail internazionale**

120. Il servizio universale offerto da PI per il recapito di invii singoli di posta non registrata ordinaria all'estero (*outbound*) è commercialmente denominato "Postamail internazionale" ed è articolato in otto scaglioni di peso, tre tipologie di formato (normalizzato, compatto e voluminoso)<sup>52</sup> e tre zone di recapito (zona 1 "Europa e bacino del mediterraneo", zona 2 "altri paesi dell'Africa, Americhe, altri paesi dell'Asia", zona 3 "Oceania").

121. La delibera n. 396/15/CONS, ha stabilito che i prezzi siano determinati secondo il criterio dell'equità e ragionevolezza (art. 1, comma 6).

122. Nel periodo di osservazione il prezzo è aumentato complessivamente del 35% e il prezzo attualmente vigente per un invio del primo porto di peso di posta ordinaria *retail* è pari a 1,15 €, invariato dal 2018.

#### **La proposta di PI**

123. PI propone incrementi per i formati normalizzato e compatto, mentre propone di lasciare invariati i prezzi dei servizi voluminosi, corrispondenti agli scaglioni di peso più elevati. L'aumento più consistente in termini percentuali riguarda l'invio di peso fino a 20 g destinato alla zona 1 (+8,7%), corrispondente ad un incremento in termini assoluti pari a 10 centesimi di euro.

---

<sup>52</sup> Il formato normalizzato corrisponde allo scaglione di peso 0-20 g, il formato compatto comprende quattro scaglioni di peso (20- 50g, 50-100g, 100-250 g, 250-350 g), il formato voluminoso comprende tre scaglioni di peso (fino a 350g, 350-1000 g, 1000-2000 g).

**Figura 13 – Proposta di PI per il servizio di Postamail internazionale**

Listino AS IS				Listino TO BE			
Scaglioni di peso	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Scaglioni di peso	Zona 1	Zona 2	Zona 3
fino a 20 g	€ 1,15	€ 2,40	€ 3,10	fino a 20 g	€ 1,25	€ 2,50	€ 3,25
Oltre 20 g e fino a 50 g	€ 2,90	€ 3,90	€ 4,80	Oltre 20 g e fino a 50 g	€ 3,05	€ 4,00	€ 4,95
Oltre 50 g e fino a 100 g	€ 3,90	€ 4,80	€ 6,70	Oltre 50 g e fino a 100 g	€ 4,05	€ 4,95	€ 6,90
Oltre 100 g e fino a 250 g	€ 5,70	€ 8,60	€ 10,60	Oltre 100 g e fino a 250 g	€ 5,90	€ 8,90	€ 10,90
Oltre 250 g e fino a 350 g	€ 6,50	€ 9,00	€ 12,50	Oltre 250 g e fino a 350 g	€ 6,70	€ 9,25	€ 12,90
fino a 350g	€ 7,00	€ 10,00	€ 14,50	fino a 350g	€ 7,00	€ 10,00	€ 14,50
Oltre 350 g e fino a 1000 g	€ 8,50	€ 13,50	€ 18,50	Oltre 350 g e fino a 1000 g	€ 8,50	€ 13,50	€ 18,50
Oltre 1000 g e fino a 2000 g	€ 13,50	€ 23,00	€ 27,50	Oltre 1000 g e fino a 2000 g	€ 13,50	€ 23,00	€ 27,50
DELTA				DELTA %			
Scaglioni di peso	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Scaglioni di peso	Zona 1	Zona 2	Zona 3
fino a 20 g	€ 0,10	€ 0,10	€ 0,15	fino a 20 g	8,7%	4,2%	4,8%
Oltre 20 g e fino a 50 g	€ 0,15	€ 0,10	€ 0,15	Oltre 20 g e fino a 50 g	5,2%	2,6%	3,1%
Oltre 50 g e fino a 100 g	€ 0,15	€ 0,15	€ 0,20	Oltre 50 g e fino a 100 g	3,8%	3,1%	3,0%
Oltre 100 g e fino a 250 g	€ 0,20	€ 0,30	€ 0,30	Oltre 100 g e fino a 250 g	3,5%	3,5%	2,8%
Oltre 250 g e fino a 350 g	€ 0,20	€ 0,25	€ 0,40	Oltre 250 g e fino a 350 g	3,0%	2,8%	3,2%
fino a 350g	€ -	€ -	€ -	fino a 350g	0,0%	0,0%	0,0%
Oltre 350 g e fino a 1000 g	€ -	€ -	€ -	Oltre 350 g e fino a 1000 g	0,0%	0,0%	0,0%
Oltre 1000 g e fino a 2000 g	€ -	€ -	€ -	Oltre 1000 g e fino a 2000 g	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Poste Italiane

124. PI evidenzia che il CMU di questi servizi è aumentato nel periodo 2016-2020 del [omissis] annuo (CAGR) e che l'incremento delle tariffe proposto è finalizzato a contenere, senza azzerarle, le perdite registrate per questo servizio. Inoltre, PI evidenzia che gli aumenti proposti assicurano la coerenza con il listino del corrispondente servizio nazionale *retail*, cioè la Posta 4 *retail*.

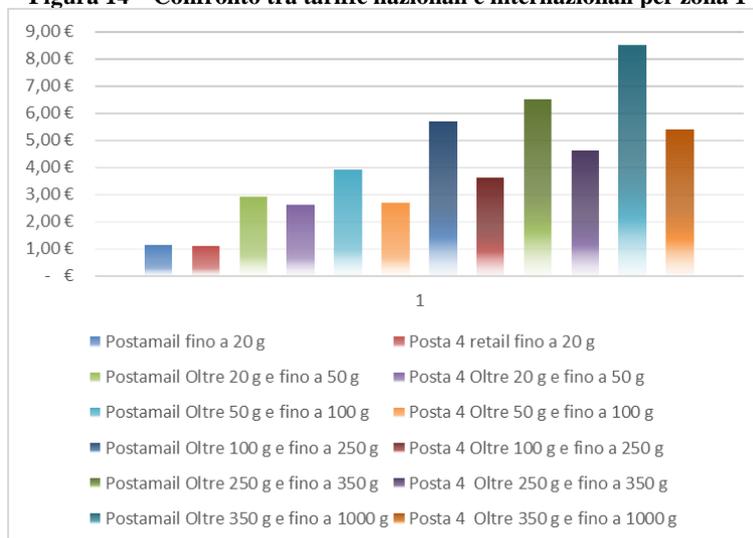
### **Le valutazioni dell'Autorità**

125. Nel periodo che intercorre tra il 2018, anno dell'ultima variazione tariffaria, e il 2020, il servizio di posta ordinaria internazionale ha registrato un calo dei volumi del [20-45] %.

126. Nello stesso periodo il servizio ha registrato un margine negativo per il segmento della posta destinata all'area Europea (zona 1) mentre il margine per le altre tipologie di invii (zone 2 e 3) è positivo. L'aumento delle tariffe per la zona 1, pari al 5% in media, consentirebbe a PI di ridurre le perdite per gli anni 2022-2023 senza raggiungere comunque una marginalità positiva.

127. La figura sottostante confronta le tariffe internazionali per l'Europa per ogni scaglione di peso con le corrispondenti tariffe nazionali (Posta 4 *retail*). Si osserva come per i primi due porti di peso la differenza tra le due tariffe è minima mentre aumenta all'aumentare del porto di peso.

**Figura 14 – Confronto tra tariffe nazionali e internazionali per zona 1**



Fonte: Elaborazione Agcom

128. Alla luce di quanto esposto si ritiene opportuno confermare il criterio di determinazione della tariffa di equità e ragionevolezza stabilito dalla delibera n. 396/15/CONS. Quanto al livello delle tariffe, l’Autorità ritiene che la proposta di incremento di PI sia ammissibile limitatamente agli invii destinati alla zona 1, in quanto si tratta degli unici invii internazionali per i quali PI ha registrato perdite dal 2018 ad oggi, e soltanto per i primi due porti di peso, per i quali la differenza tra tariffa internazionale e nazionale è minima. Un incremento indiscriminato relativo a tutti i porti di peso determinerebbe uno scostamento tra tariffa nazionale e internazionale, per i porti di peso più alti, che non sarebbero giustificati dai costi sottostanti.

129. Come per la Posta 4 *retail*, considerato che la stessa PI ritiene plausibile che nel biennio 2021-2023 il costo medio unitario dell’insieme dei servizi universali si manterrà sostanzialmente invariato rispetto a quello del 2020, l’Autorità ritiene che le nuove tariffe per i primi due porti di peso della zona 1 debbano rimanere invariate fino alla vigenza dell’attuale contratto di programma (2024). Tutte le altre tariffe per gli altri porti di peso della zona 1 e per le altre zone di destinazione (2 e 3) restano invariate rispetto ai livelli vigenti fino al 2024.

#### 4.4.3 Posta 4 on-line

130. Il servizio “Posta 4 *on-line*” è un servizio c.d. “ibrido” che consente al mittente di inoltrare la corrispondenza in modalità digitale e al destinatario di riceverla in modalità cartacea. Il servizio rientra nel perimetro del servizio universale ed ha le caratteristiche della Posta 4 *retail* (es. stessi tempi di consegna) ma presenta un numero inferiore di scaglioni di peso. La tariffa del servizio si compone di una parte relativa al servizio postale e una parte che remunera il servizio di stampa e imbustamento. La tariffa, quindi, varia in funzione del peso dell’invio, del numero dei fogli e della modalità di stampa prescelta (B/N o a colori). Per accedere al servizio è necessario registrarsi al sito di PI

(servizio gratuito). Una volta iscritto, l'utente può scrivere il testo della comunicazione *on-line* e/o allegare eventuali documenti; Poste Italiane provvede, quindi, alla stampa, all'imbustamento e alla consegna dell'invio.

131. Ai sensi della delibera n. 396/15/CONS le tariffe del servizio di posta ordinaria *on-line* (in tutte le loro fasce di peso, formati e zone di destinazione) sono definite da PI in modo che siano accessibili all'insieme dell'utenza e nel rispetto dei principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione (art. 1, comma 6).

132. La tabella seguente riporta le tariffe vigenti per la Posta 4 *on-line* nell'ipotesi di stampa in bianco e nero. Come si vede, le tariffe corrispondono alle tariffe di Posta 4 *Pro* dei primi due scaglioni di peso (formato *standard*). Va osservato, infine, che, mentre la tariffa postale è IVA esente, per i servizi di stampa e imbustamento il cliente è tenuto a corrispondere l'IVA, per questa ragione nella tabella è riportata la tariffa finale con e senza IVA (applicata appunto solo al valore dei servizi di stampa e imbustamento).

**Tabella 4.1 - Tariffe vigenti del servizio "Posta 4 *on-line*" (€/invio)**

B/N					
scaglio di peso		tariffa postale	stampa e imbustam.	tariffa finale (IVA esclusa)	tariffa finale (IVA Inclusa)
fino a 20 g	1 foglio	0,85 €	0,22 €	1,07 €	1,12 €
	2 fogli	0,85 €	0,30 €	1,15 €	1,22 €
	3 fogli	0,85 €	0,36 €	1,21 €	1,29 €
da 21 g a 50 g	da 4 a 5 fogli	1,95 €	0,45 €	2,40 €	2,50 €
	da 6 a 9 fogli	1,95 €	0,57 €	2,52 €	2,65 €
da 51 g a 100 g	da 10 a 13 fogli	1,95 €	0,75 €	2,70 €	2,87 €
	da 14 a 18 fogli	1,95 €	1,05 €	3,00 €	3,23 €

Fonte: Poste Italiane

### **La proposta di PI**

133. PI propone di applicare al listino della posta *on-line* le nuove eventuali tariffe adottate per le Posta 4 *Pro* (Cfr. *infra*).

### **Le valutazioni dell'Autorità**

134. La tabella precedente mostra che il prezzo del servizio di posta ordinaria *on-line* è più alto dell'attuale tariffa di Posta 4 *retail*, nonostante l'utilizzo dei servizi *on-line* comporti un risparmio di costi sia per i fornitori (che abbattano, ad esempio, i costi di *front office*), sia per gli utenti (ad esempio, in termini di tempo). Quindi un utente che non si reca presso l'ufficio postale paga una tariffa più alta rispetto ad un utente che spedisce a banco.

135. Analizzando nel dettaglio le due componenti della tariffa finale si osserva quanto segue. L'utilizzo delle tariffe della Posta 4 *Pro* per la parte postale del servizio è giustificato in quanto la posta *on-line* ha in comune con un invio *business* l'assenza di un servizio di accettazione *retail* mediante ufficio postale o cassetta di impostazione.

Quanto, invece, alla voce di costo relativa ai servizi di stampa e imbustamento, si osserva che i prezzi previsti dal listino della posta ordinaria *on-line* risultano più alti del 50-100% di quelli previsti dal listino della posta raccomandata *on-line* (ad esempio il prezzo di stampa e imbustamento di 1 foglio costa 22 centesimi per la posta ordinaria online e 10 centesimi per quella raccomandata *on-line*). Si ritiene, al riguardo, che non vi sia alcuna ragione plausibile che giustifichi un prezzo differente per la stampa e l'imbustamento in quanto si tratta di attività del tutto analoghe sia che siano svolte per stampare ed imbustare un invio di posta ordinaria sia che siano svolte per un invio di posta raccomandata. Come noto, infatti, i due servizi si distinguono solo per la tipologia di consegna (consegna in cassetta postale vs. consegna a mano).

136. Come si vede dalla tabella seguente, applicando per la stampa e imbustamento i medesimi prezzi previsti per la raccomandata *on-line*, il prezzo per il cliente finale risulta più basso di quello della Posta 4 *retail*.

**Tabella 4.2 – Tariffe della Posta 4 *on-line* applicando i costi di stampa e imbustamento della Raccomandata *on-line***

scaglio di peso		tariffa postale	stampa e imbustam.	tariffa finale (IVA esclusa)	tariffa finale (IVA Inclusa)
fino a 20 g	1 foglio	0,85 €	€ 0,10	0,95 €	0,97 €
	2 fogli	0,85 €	€ 0,20	1,05 €	1,09 €
	3 fogli	0,85 €	€ 0,30	1,15 €	1,22 €
da 21 g a 50 g	da 4 a 5 fogli	1,95 €	€ 0,30	2,25 €	2,32 €
	da 6 a 9 fogli	1,95 €	€ 0,35	2,30 €	2,38 €
da 51 g a 100 g	da 10 a 13 fogli	1,95 €	€ 0,40	2,35 €	2,44 €
	da 14 a 18 fogli	1,95 €	€ 0,45	2,40 €	2,50 €

Fonte: Elaborazioni Agcom

137. Infine, va osservato che la normativa IVA vigente prevede che il regime di esenzione si applichi anche ai servizi accessori<sup>53</sup>. Dunque, i servizi di stampa e imbustamento non dovrebbero essere soggetti ad IVA.

138. Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità conferma il criterio di equità e ragionevolezza in base al quale si ritiene corretto adeguare le tariffe della componente "tariffa postale" alle tariffe del servizio Posta 4 *Pro*. Quanto alla componente applicata per i servizi di stampa e imbustamento, l'Autorità ritiene che tale corrispettivo debba essere uguale per tutti i servizi di posta indescritta e descritta, nazionale e internazionale e che ad esso non debba applicarsi l'IVA. In particolare, si ritiene opportuno che per tutti i suddetti servizi si applichi il prezzo attualmente più basso praticato da PI ovvero quello previsto per gli invii di posta raccomandata *retail on-line*. Tale criterio si applica sia per l'opzione di stampa in bianco e nero sia per quella a colori.

---

<sup>53</sup> L'art 10 del DPR n. 633/1972 prevede che l'esenzione IVA si applica sia alle prestazioni del servizio postale universale, sia alle cessioni di beni a queste accessorie, effettuate dai soggetti obbligati ad assicurarne l'esecuzione. Sono escluse le prestazioni di servizi e le cessioni di beni ad esse accessorie, le cui condizioni siano state negoziate individualmente.

#### 4.4.4 Posta 1 (retail, internazionale e on-line)

139. Il servizio di invii singoli di posta non registrata prioritaria è commercialmente denominato “Posta 1” ed è articolato in due formati (piccolo/medio ed extra standard) e tre scaglioni di peso (fino a 100 gr., da 100 a 500 gr., da 500 a 2000 gr.).

140. Con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), al fine di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale, il Legislatore è intervenuto sul contenuto del servizio universale, modificando le caratteristiche della Posta prioritaria con l'introduzione di un servizio di rendicontazione degli esiti, e affiancandovi un servizio base, la Posta ordinaria (con tempi di consegna J+4).

141. Sulla base di quanto disposto dal Legislatore, l'Autorità, con la delibera n. 396/15/CONS, ha adottato i principi di equità, ragionevolezza, trasparenza come modalità di tariffazione di questo servizio. I prezzi, inoltre, devono essere non discriminatori ed accessibili agli utenti. A seguito dell'implementazione della delibera n. 396/15/CONS, i prezzi del prodotto prioritario non hanno mai subito variazioni. La tabella seguente riporta le tariffe vigenti per gli invii in ambito nazionale e transfrontaliero. Per i corrispondenti servizi *on-line*, la tariffa di recapito è pari a 2,1 euro per il primo porto di peso (per invii fino a 100 g) di posta nazionale mentre per l'estero sono pari ai corrispondenti servizi per la posta internazionale.

Tabella 4.3 - Tariffe vigenti del servizio “Posta 1” (€/invio)

Tariffe Posta Prioritaria <i>Retail</i>			
Scaglioni di peso	Piccolo/Medio Standard	Extra standard	
Fino a 100 g	€ 2,80	€ 4,00	
Oltre 100 g e fino a 500 g	€ 5,50	€ 6,50	
Oltre 500 g e fino a 2000 g	€ 7,00	€ 8,00	

Tariffe Posta Prioritaria Internazionale	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Formato normalizzato + compatto			
fino a 50 g	€ 3,50	€ 4,50	€ 5,50
oltre 50 g fino a 100 g	€ 4,30	€ 5,20	€ 7,10
oltre 100 g fino a 250 g	€ 7,30	€ 10,30	€ 12,20
oltre 250 g fino a 350 g	€ 8,50	€ 11,50	€ 15,00
Formato voluminoso			
fino a 350 g	€ 9,50	€ 12,50	€ 17,00
oltre 350 g fino a 1000 g	€ 11,00	€ 17,00	€ 23,00
oltre 1000 g fino a 2000 g	€ 18,00	€ 28,50	€ 34,00

Fonte: Poste Italiane

#### **La proposta di PI**

142. PI non ha richiesto alcuna variazione di prezzo per questo servizio.

#### **Le valutazioni dell'Autorità**

143. Riguardo al servizio di Posta prioritaria l’Autorità rammenta che, nella sentenza del 21 novembre 2019, sulle cause riunite C-203/18 e C-374/182, la Corte di giustizia europea chiarisce che gli Stati membri non possono decidere di includere, nel servizio universale postale, servizi di base accompagnati da prestazioni aggiuntive. Pertanto, il servizio di Posta Prioritaria, che include un servizio di tracciatura, dovrebbe essere escluso dal servizio universale.

144. Tanto premesso, l’Autorità conferma le modalità di tariffazione vigenti e le tariffe attualmente vigenti per il servizio di Posta Prioritaria *retail*. Con riferimento al servizio *on-line* si confermano le valutazioni già formulate per la Posta 4 *retail* relativamente ai costi di stampa e imbustamento e al regime IVA.

#### **4.4.5 Raccomandata retail**

145. Il servizio universale offerto da PI per il recapito degli invii singoli di posta registrata ordinaria è commercialmente denominato “Posta raccomandata *retail*”, articolato in sette scaglioni di peso ed in due tipologie, a seconda che abbia o meno la ricevuta di ritorno (AR).

146. I prezzi della Raccomandata *retail* sono regolati dalla delibera n. 728/13/CONS, che prevede la possibilità di incrementare il prezzo della prima fascia di peso del servizio fino a 5,40 euro, entro il 2016, e i prezzi delle altre fasce di peso in modo proporzionale al prezzo della prima fascia. La soglia massima di 5,40 euro è stata effettivamente raggiunta solo nel 2018.

#### ***La proposta di PI***

147. PI, a seguito del calo dei volumi di corrispondenza, propone di modificare il criterio di determinazione della tariffa della raccomandata *retail*, prevedendo prezzi equi e ragionevoli o, in subordine, variazioni annuali fino ad una soglia massima di 8,10 €, per la prima fascia di peso (0-20 grammi). Per gli altri scaglioni di peso, invece, PI propone di determinare le tariffe nel rispetto dei principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione.

148. Gli incrementi di prezzo proposti da PI per tutti gli scaglioni di peso e per le due tipologie di servizio sono riportati nelle tabelle seguenti. In base alla proposta di PI, l’incremento dei prezzi varia tra il 3,6% ed il 4% per la raccomandata e tra il 4,1% ed il 4,7% per la raccomandata con ricevuta di ritorno.

**Figura 15- Proposta di PI di modifica tariffaria per il servizio di Raccomandata retail**

Listino AS IS [€]			Listino TO BE [€]		Delta %	
Scaglioni di peso	Raccomandata	Raccomandata con AR	Raccomandata	Raccomandata con AR	Raccomandata	Raccomandata con AR
fino a 20 g	5,40	6,50	5,60	6,80	3,7%	4,6%
oltre 20 g fino a 50 g	6,95	8,05	7,20	8,40	3,6%	4,3%
oltre 50 g fino a 100 g	7,45	8,55	7,75	8,95	4,0%	4,7%
oltre 100 g fino a 250 g	8,05	9,15	8,35	9,55	3,7%	4,4%
oltre 250 g fino a 350 g	9,00	10,10	9,35	10,55	3,9%	4,5%
oltre 350 g fino a 1000 g	11,05	12,15	11,45	12,65	3,6%	4,1%
oltre 1000 g fino a 2000 g	14,75	15,85	15,30	16,50	3,7%	4,1%

Fonte: Poste Italiane

### ***Le valutazioni dell'Autorità***

149. L'Autorità osserva che, nell'anno 2020, la tariffa media della raccomandata *retail* senza avviso di ricevimento è pari a 6,58 €<sup>54</sup>. La raccomandata *retail*, inoltre, dal 2016 al 2020, ha subito una riduzione dei volumi di circa il **[45-65]%** e un aumento del costo medio unitario (CAGR pari al **[omissis]%**).

150. Inoltre, dalla separazione contabile di PI risulta che, già nel 2018, il servizio era in perdita; tali perdite si sono ridotte nel 2019, ma sono aumentate di nuovo nel 2020. L'aumento medio delle tariffe proposto da PI, pari, rispettivamente, al 3,7% per la Raccomandata *retail* e al 4,5% per la Raccomandata con avviso di ricevimento, è inferiore all'incremento dei costi medi unitari registrato nella separazione contabile nel periodo dal 2018 al 2020 (**[omissis]%** per la Raccomandata senza AR e **[omissis]%** per quella con AR).

151. L'Autorità ritiene che il criterio di determinazione della tariffa mediante fissazione della soglia massima debba essere confermato e, per quanto riguarda il livello delle tariffe, ritiene ammissibile la proposta di aumento di PI per le ragioni che si illustrano di seguito.

152. Secondo la *Survey* sull'utilizzo dei servizi postali in Italia realizzata nel 2018 dall'Autorità, solo 17 individui su 100 hanno utilizzato il servizio di posta raccomandata almeno una volta in un semestre. Applicando questa percentuale alla popolazione italiana economicamente attiva, gli utenti dei servizi di posta raccomandata sarebbero circa 7,8 milioni. Dai dati dell'Autorità risulta che, nel 2020, i ricavi da servizi di invii singoli di posta raccomandata nazionale del servizio universale sono pari a **[140-160]** milioni di euro. Dividendo questo valore per i 7,8 milioni di clienti si ottiene una spesa *pro-capite* annuale in servizi di posta ordinaria pari a **[15-25]** euro. Quindi l'incremento di prezzo proposto da PI (4%, valore medio tra 3,7% e 4,5%) implicherebbe un aumento della spesa annua *pro-capite* pari a 80 centesimi di euro. Considerato che questa tipologia di servizi

<sup>54</sup> La tariffa media corrisponde alla media delle tariffe dei singoli scaglioni di peso ponderata per l'incidenza dei volumi per ciascun scaglione di peso.

è acquistata in modo significativo anche da professionisti (es. studi legali) e pmi, l'impatto reale sulle famiglie dovrebbe essere anche inferiore.

153. Alla luce delle considerazioni svolte, si conferma per il primo scaglione di peso il criterio vigente di fissazione di un prezzo massimo. Quanto al livello della tariffa, l'Autorità ritiene ammissibile l'incremento proposto da PI del prezzo massimo per un invio di posta raccomandata *retail* del primo porto di peso a 5,60 euro. D'altra parte, il fatto che la stessa PI ritenga plausibile (in base alle macro-ipotesi contenute nel Piano strategico "2024 Sustain & Innovate") che, nel biennio 2021-2023, il costo medio unitario dell'insieme dei servizi universali si manterrà sostanzialmente invariato rispetto a quello del 2020, conferma che le nuove modalità di consegna consentono di realizzare un recupero di efficienza. Tenuto conto di questo elemento, l'Autorità ritiene che la nuova tariffa debba rimanere invariata fino alla scadenza del vigente Contratto di Programma (2024).

154. Infine, per quanto riguarda il criterio di determinazione dei prezzi degli altri porti di peso e formati, per evitare che il divario tra i prezzi relativi tra i vari scaglioni si discosti dai costi sottostanti, l'Autorità ritiene opportuno confermare il criterio della proporzionalità rispetto al prezzo della prima fascia di peso, stabilito dalla delibera n. 728/13/CONS. Considerato che gli incrementi tariffari proposti da PI anche per le altre fasce di peso non si discostano da quello per la prima fascia di peso (il 4% circa), si ritiene che la proposta di PI di aumento delle tariffe sia ammissibile in quanto il principio di proporzionalità risulta rispettato.

#### **4.4.6 Raccomandata internazionale**

155. Il servizio universale offerto da PI per il recapito di invii singoli di posta registrata ordinaria verso l'estero (*outbound*) è commercialmente denominato "Raccomandata internazionale" ed ha le medesime caratteristiche della raccomandata *retail*, eccetto che per la destinazione geografica, che è articolate in tre zone di recapito (zona 1 "Europa e bacino del mediterraneo", zona 2 "altri paesi dell'Africa, Americhe, altri paesi dell'Asia", zona 3 "Oceania"), a cui corrispondono tariffe diverse.

156. La delibera n. 728/13/CONS prevedeva che i prezzi della posta raccomandata internazionale fossero determinati in modo proporzionale all'incremento di prezzo previsto per l'invio singolo di posta ordinaria nazionale, evitando pratiche discriminatorie di prezzo (art. 9, comma 4, lett b), punto ii).

157. Nel periodo di osservazione il prezzo è aumentato complessivamente di quasi il 50% e il prezzo attualmente vigente per un invio del primo porto di peso è pari a 7,1 €, invariato dal 2018.

#### **La proposta di PI**

158. Per la posta raccomandata internazionale PI propone di superare il criterio di proporzionalità con le tariffe della raccomandata *retail* previsto dalla delibera n.

728/13/CONS, che, a suo avviso, pregiudicherebbe l'accessibilità delle tariffe, e di passare a prezzi equi e ragionevoli.

### ***Le valutazioni dell'Autorità***

159. Nel periodo che intercorre tra il 2016 e il 2019 i volumi del servizio di posta raccomandata internazionale sono rimasti pressoché invariati.

160. Come mostra la tabella seguente, l'attuale divario tra le tariffe della Raccomandata internazionale e quelle della Raccomandata *retail* è consistente (oltre il 20%).

**Tabella 4.4 – Confronto tariffe Raccomanda *retail* e Raccomandata internazionale**

	Raccomandata retail attuale	Raccomandata retail to be	Raccomandata internazionale (Zona 1)	Delta % (tariffa attuale)	Raccomandata internazionale (Zona 1) to be
fino a 20 g	5,40 €	5,60 €	7,10 €	24%	7,36 €
oltre 20 g fino a 50 g	6,95 €	7,20 €	9,50 €	27%	9,84 €
oltre 50 g fino a 100 g	7,45 €	7,75 €	10,55 €	29%	10,97 €
oltre 100 g fino a 250 g	8,05 €	8,35 €	12,70 €	37%	13,17 €
oltre 250 g fino a 350 g	9,00 €	9,35 €	14,25 €	37%	14,80 €
oltre 350 g fino a 1000 g	11,05 €	11,45 €	19,35 €	43%	20,05 €
oltre 1000 g fino a 2000 g	14,75 €	15,30 €	28,45 €	48%	29,51 €

Fonte: Elaborazioni Agcom

161. Ove si applicasse il criterio della proporzionalità, le tariffe internazionali diventerebbero eccessive, cioè non abbordabili per l'utenza. L'Autorità, dunque, ritiene ragionevole fissare una soglia massima di prezzo valida fino alla fine del 2024, per ciascuna fascia di peso, corrispondente ai prezzi attuali.

#### ***4.4.7 Raccomandata on-line***

162. La Raccomandata *on-line* è un servizio "ibrido" con cui l'utente trasmette il documento in formato digitale e l'operatore lo stampa, lo imbusta ed effettua la consegna digitale o cartacea. Il servizio è rivolto ai clienti di PI che utilizzano i servizi digitali dell'operatore; difatti, per accedere al servizio è necessario registrarsi al sito di PI (servizio gratuito). Una volta iscritto, l'utente può scrivere il testo della comunicazione *on-line* e/o allegare eventuali documenti; PI provvede, quindi, alla stampa, all'imbustamento e alla consegna dell'invio.

163. La tariffa del servizio si articola in tre fasce di peso comprese fra 0 e 100 grammi e si compone di una parte relativa al servizio postale e una parte che remunera il servizio di stampa e imbustamento<sup>55</sup>. La tariffa per ciascun scaglione di peso varia in funzione del numero dei fogli e della modalità di stampa prescelta (B/N o a colori). Il servizio ha una tariffa di partenza di 3,70 € nella prima fascia di peso, e non è soggetta ad IVA. Il servizio

<sup>55</sup> Il servizio è esente da IVA in quanto rientra nel servizio universale, come previsto dal D.P.R. n.633/1972, art. 10, comma1, punto 16).

è caratterizzato da volumi molto bassi, inferiori al 15% di quelli della Raccomandata *retail*.

164. La tariffa della Raccomandata *on-line* è regolata ai sensi della delibera n. 728/13/CONS, che stabilisce incrementi di prezzo proporzionali a quelli della raccomandata *retail*, in conformità con il principio di non discriminazione (art. 9, comma 4, lettera b).

165. La tabella seguente riporta le tariffe vigenti per la raccomandata *on-line* nell'ipotesi di stampa in bianco e nero; come si vede, la componente "tariffa postale" corrisponde alle tariffe della Raccomandata *Pro* (formato standard) per tutti gli scaglioni di peso fino ai 100 g.

**Tabella 4.5 - Tariffe vigenti del servizio "Raccomandata *on-line*" (€/invio)**

Scaglioni		Tariffa postale	Stampa e imbustamento	Prezzo	Prezzo con AR
fino a 20 g	1 foglio	3,60	0,10	3,70	4,40
	2 fogli	3,60	0,20	3,80	4,50
	3 fogli	3,60	0,30	3,90	4,60
da 21 g a 50 g	da 4 a 5 fogli	4,75	0,30	5,05	5,75
	da 6 a 9 fogli	4,75	0,35	5,10	5,80
da 51 g a 100g	da 10 a 13 fogli	4,75	0,40	5,15	5,85
	da 14 a 18 fogli	4,75	0,45	5,20	5,90

Fonte: Poste Italiane

### **La proposta di PI**

166. PI propone che la componente "tariffa postale" della Raccomandata *on-line* relativa alla componente di recapito postale sia adeguata al listino della Raccomandata *Pro*.

### **Le valutazioni dell'Autorità**

167. L'Autorità ritiene ammissibile la proposta di PI di mantenere le tariffe della Raccomandata *on-line*, per la componente postale, pari a quelle della Raccomandata *Pro*, in quanto i due servizi hanno le medesime caratteristiche<sup>56</sup>. Alla luce delle valutazioni svolte per il servizio di Raccomandata *Pro* (Cfr. *infra*) le tariffe della componente postale restano invariate.

#### **4.4.8 Avviso di ricevimento *retail* e internazionale**

168. Il servizio di Avviso di ricevimento è commercialmente denominato "AR" e corrisponde ad un invio ordinario di peso non superiore ai 20 g, accessorio ai servizi di invii singoli registrati del servizio universale (Raccomandata *retail*, Assicurata *retail*,

<sup>56</sup> La raccomandata *on-line*, come la raccomandata *Pro*, non prevede l'accettazione in UP.

Pacco Ordinario), ai servizi di invii multipli del servizio universale (Raccomandata *Pro*, Raccomandata *Smart*, invii multipli di Posta Assicurata) e ai servizi internazionali (Pacco Ordinario Internazionale, Raccomandata Internazionale, Assicurata Internazionale).

169. La delibera n. 728/13/CONS ha stabilito il criterio di determinazione della soglia massima corrispondente a prezzi equi e ragionevoli ed ha ritenuto che la tariffa dell'AR ordinario dovesse corrispondere a quella di un invio del primo porto di peso del prodotto Posta Prioritaria allora vigente. Con la successiva delibera n. 396/15/CONS, l'Autorità ha nuovamente fissato le modalità di tariffazione del prodotto AR stabilendo che il prezzo dell'AR ordinario fosse pari a quello del primo porto di peso del prodotto Posta 4 *retail*, mentre quello dell'AR internazionale fosse pari a quello del primo porto di peso del prodotto Postamail Internazionale per la zona 1. Le tariffe dell'AR *retail* e internazionale, quindi, sono variate in linea con le variazioni tariffarie dei servizi di riferimento (Posta 4 *retail* e Postamail internazionale); attualmente, l'AR ordinario è pari a 1,10 euro mentre l'AR internazionale è pari a 1,15 euro.

### ***La proposta di PI***

170. In linea con quanto previsto dalla delibera n. 396/15/CONS, PI propone di adeguare le tariffe dei servizi AR ordinario nazionale e AR internazionale a quelle dei servizi di riferimento (Posta 4 *retail* e Postamail internazionale), portandole rispettivamente a 1,20 euro e 1,25 euro.

### ***Le valutazioni dell'Autorità***

171. A partire dall'ultimo incremento tariffario, il servizio AR ordinario presenta una marginalità positiva, seppure in riduzione a partire dal 2019.

172. L'Autorità ritiene che l'attuale tariffa del servizio AR non sia giustificata dai costi sottostanti in quanto la catena del valore dell'AR differisce da quella della Posta ordinaria; in particolare, rispetto a quest'ultimo servizio, l'AR non richiede le attività di accettazione in quanto viene acquistato dal mittente insieme alla Raccomandata, la cui tariffa già comprende i costi dell'attività di accettazione in UP. Quindi, il criterio attuale di aggancio della tariffa AR a quella di un invio singolo ordinario remunera l'FSU due volte per l'attività di accettazione.

173. Tutto ciò considerato, l'Autorità ritiene opportuno modificare il criterio di determinazione della tariffa del servizio AR ritenendo che, in base al criterio dell'equità e ragionevolezza, il prezzo di un AR debba corrispondere al prezzo di un invio del primo porto di peso di Posta 4 *Pro*, in quanto i costi sottostanti alla tariffa di questo servizio non includono la componente relativa alle attività di accettazione in UP. Tenuto conto delle valutazioni dell'Autorità sulla Raccomandata *Retail* e sulla Posta 4 *Pro*, la tariffa di un invio di Raccomandata *retail* con AR del primo porto di peso è pari a 6,45 € fino alla scadenza del vigente Contratto di Programma (2024).

174. Analogo discorso vale per l'AR internazionale per cui l'Autorità ritiene che dalla tariffa attuale dell'AR internazionale, pari ad un invio del primo porto di peso destinato alla zona 1, debba essere sottratta la componente di costo relativa all'accettazione UP che l'Autorità stima pari al **[10-25]**% (incidenza della stessa componente per l'AR nazionale). La tariffa dell'AR internazionale, quindi, è pari a 0,92 euro fino alla scadenza del vigente Contratto di Programma (2024).

#### **4.4.9 Assicurata**

175. Il servizio offerto da PI, nell'ambito del servizio universale, per spedire un invio di posta assicurata è commercialmente denominato "Assicurata" ed appartiene al mercato dei servizi di posta registrata ordinaria<sup>57</sup>. Il servizio si articola in sette scaglioni di peso e tre formati (standard, non standard ed extra). Le tariffe variano in base al peso della lettera e al valore assicurato. Agli invii non standard e a quelli di formato extra, fino a 1000 grammi, si applica la tariffa dello scaglione di peso successivo.

176. Ai sensi di quanto disposto dalla delibera n. 728/13/CONS, PI ha facoltà di incrementare il prezzo degli invii singoli di Posta Assicurata fino al limite massimo dei prezzi equi e ragionevoli, evitando che i prezzi praticati siano discriminatori (art. 7, comma 1). Il prezzo è rimasto invariato dal 2018.

#### **La proposta di PI**

177. Per questo servizio PI non ha presentato alcuna proposta di modifica tariffaria.

#### **Le valutazioni dell'Autorità**

178. L'Autorità ritiene che le tariffe vigenti siano da mantenere.

#### **4.4.10 Poste delivery standard (nazionale e internazionale)**

179. Il servizio di Pacco ordinario offerto da PI nell'ambito del servizio universale è commercialmente denominato "Poste *delivery standard*" e si articola in tre fasce di peso e due formati (standard e ingombrante). Il servizio appartiene al mercato dei servizi di consegna pacchi C2X, che rappresenta una quota marginale rispetto al totale del mercato pacchi<sup>58</sup>. Si tratta di un mercato in cui il ruolo di Poste Italiane è preponderante in ragione della natura di operatore storico e di fornitore del servizio universale.

180. Le modalità di fissazione delle tariffe del Pacco ordinario, nazionale ed internazionale, sono stabilite dalla delibera n. 728/13/CONS, in base alla quale PI ha facoltà di incrementare i prezzi fino al limite massimo di prezzi equi e ragionevoli, evitando che siano discriminatori. Inoltre, PI ha facoltà di introdurre nuove fasce di peso

---

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Vedi allegato A alla delibera n. 212/20/CONS, par. 127.

nel limite massimo del numero di fasce di peso già previsto per altri servizi di trasporto pacchi, anche se offerti fuori degli obblighi di servizio universale (art 7, commi 2 e 3).

181. Il pacco nazionale fino al 2018 il servizio si articolava in due scaglioni di peso. Successivamente, il primo scaglione di peso, che arrivava fino a 10 kg, è stato sdoppiato in due fasce “0-5 kg” e “5-10 kg”: il prezzo della prima fascia è rimasto invariato mentre il prezzo della seconda fascia è stato fissato a 11 €. La proposta di PI

182. PI propone, per il Pacco ordinario nazionale, di suddividere la fascia di peso 0-5 kg in due ulteriori fasce, rispettivamente 0-3 kg e 3-5 kg<sup>59</sup>, in modo che gli scaglioni di peso divengano uguali a quelli del servizio non universale con consegna prioritaria “Poste Delivery Express”; PI propone, altresì, di incrementare i prezzi per i vari scaglioni di una percentuale compresa fra il 6% e il 43%, come mostrato nelle figure seguenti.

**Figura 16 - Proposta di PI di modifica tariffaria per il servizio di Poste Delivery Standard**

Listino AS IS [€]			Listino TO BE [€]		Delta %	
Scaglioni di peso	Standard	Ingombrante	Standard	Ingombrante	Standard	Ingombrante
0-3 Kg	9,00	13,90	9,90	14,80	10,0%	6,5%
3-5 Kg	9,00	13,90	12,90	17,80	43,3%	28,1%
5-10 Kg	11,00	15,90	14,90	19,80	35,5%	24,5%
10-20 Kg	15,00	19,90	17,90	22,80	19,3%	14,6%

Fonte: Poste Italiane

183. Per il prodotto Pacco ordinario internazionale (“Poste delivery international standard”), PI non ha presentato alcuna proposta di modifica tariffaria. Pertanto, i prezzi sono quelli già in vigore e presenti sul sito della Società<sup>60</sup>.

### **Le valutazioni dell’Autorità**

184. L’attuale tariffa media del pacco ordinario nazionale è pari a 9,7 € e, con le tariffe proposte da PI, diverrebbe pari a circa 11,20 €, restando comunque al di sotto del costo medio unitario pari a [omissis] euro<sup>61</sup>.

185. I volumi del pacco ordinario nazionale hanno registrato un sensibile incremento (probabilmente per effetto dei resi *e-commerce*). Dal 2018 (anno dell’ultima variazione tariffaria) al 2020 il CMU si è ridotto del [omissis]%. Dal 2018 al 2020, sebbene PI non abbia recuperato interamente le perdite, le ha ridotte di circa il [omissis]%. Con l’aumento tariffario, le perdite si ridurrebbero di un ulteriore [omissis]% circa.

186. Ai fini della valutazione della congruità della tariffa attuale si ritiene opportuno confrontare il prezzo del pacco ordinario nazionale con quello degli altri pacchi C2X

<sup>59</sup> PI precisa che i volumi del servizio sono bassi e che sul mercato sono presenti numerose alternative, per cui l’introduzione di un nuovo scaglione di peso nella fascia 3-5 kg sarebbe coerente con il principio di accessibilità del prezzo, in quanto consentirebbe di usufruire di prezzi più bassi nella fascia 0-3 kg.

<sup>60</sup> <https://www.poste.it/files/1473803609422/poste-delivery-international-standard-listino.pdf>

<sup>61</sup> Media ponderata per i volumi.

offerti da PI, considerato che PI è l'operatore che detiene la maggiore quota in questo mercato.

187. In aggiunta al pacco ordinario nazionale, PI offre i seguenti servizi di consegna dei pacchi: "Poste *delivery web*", "Poste *delivery express*" e "Poste *delivery box express*", tutti non rientranti nel servizio universale.

188. Il servizio Poste *delivery web* è un servizio che consente di spedire pacchi fino a 30 kg prenotando la spedizione attraverso il sito *web* di PI e offre la possibilità di scegliere diversi canali di accettazione (ritiro al domicilio gratuito, consegna presso l'ufficio postale o presso un Punto Poste); il prezzo di partenza offerto al pubblico è di 8,5 euro. Dunque, si tratta di un servizio più economico di un invio di formato *standard* del primo porto di peso del pacco ordinario.

189. Il servizio Poste *delivery express* è un servizio per l'invio prioritario di pacchi; il prezzo per il primo scaglione di peso è pari a 13,9 €, IVA inclusa. Il servizio Poste *delivery box express* è un servizio analogo al Poste *delivery express* con la sola differenza che si avvale di confezioni preaffrancate standard, in 4 diversi formati (*busta, small, medium e large*), il cui prezzo di partenza si riferisce alla busta ed è pari a 11,5 €, IVA inclusa.

190. La tabella seguente confronta le tariffe del pacco ordinario nazionale e del servizio Poste *delivery express* per le varie fasce di peso, nonché le differenze percentuali fra i prezzi dei due servizi, considerando le tariffe del secondo servizio al netto dell'IVA.

**Tabella 4.6 – Confronto tra tariffe del Pacco ordinario e prioritario**

	Poste delivery standard as is	Poste delivery standard to be	Poste delivery express		Delta % (IVA esclusa)
			IVA inclusa	IVA esclusa	
0-3 Kg	€ 9,00	€ 9,90	13,90 €	11,39 €	15%
3-5 Kg	€ 9,00	€ 12,90	16,90 €	13,85 €	7%
5-10 Kg	€ 11,00	€ 14,90	18,90 €	15,49 €	4%
10-20 Kg	€ 15,00	€ 17,90	21,90 €	17,95 €	0%
20-30 Kg	-	-	28,90 €	23,69 €	-

Fonte: Elaborazioni Agcom

191. Dalla tabella si desume che, in caso di aumento del prezzo del Poste *delivery standard* secondo la proposta di PI, le differenze di prezzo fra tale servizio e il Poste *delivery express* diverrebbero molto esigue, fino a quasi azzerarsi nella fascia 10-20 kg.

192. Si può, dunque, ritenere che, se al livello attuale le tariffe risultano ancora abbordabili per l'utenza, a seguito di un incremento di prezzo potrebbero risultare eccessive. Come si è visto, infatti, le nuove tariffe del servizio di pacco ordinario nazionale non sarebbero più commisurate ad un'offerta base ma si avvicinerebbero a quelle dei servizi a maggior valore aggiunto.

193. Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità conferma il criterio di determinazione delle tariffe per il pacco ordinario definito nella delibera n. 728/13/CONS. Per quanto riguarda il livello delle tariffe, l'Autorità non ritiene

ammissibile alcuna modifica tariffaria; di conseguenza anche le fasce di peso rimangono invariate fino alla scadenza dell'attuale contratto di programma (2024).

194. Per quanto concerne il Pacco ordinario internazionale, le cui tariffe sono immutate a partire dall'anno 2017, l'Autorità ritiene di confermare fino al 2024, per ciascuna zona tariffaria e fascia di peso, come livello di prezzo massimo, quello attualmente in vigore.

#### 4.4.11 Poste delivery - Carnet

195. Il "Carnet" è un'opzione di acquisto dei servizi di spedizione pacchi che consente di acquistare più invii, di peso inferiore a 20kg, ad una tariffa unica prepagata, usufruendo di uno sconto sui volumi, che aumenta proporzionalmente al numero di spedizioni acquistate. PI offre questa opzione sia per il servizio "Poste delivery standard" sia per il servizio "Poste delivery express", non rientrante nel servizio universale. Nel presente documento sono trattati solo i carnet che riguardano il pacco ordinario. Il listino attuale prevede 7 carnet.

#### La proposta di PI

196. PI propone un incremento del prezzo dei carnet compreso fra l'1% e il 10%, come indicato nella tabella seguente.

Figura 17 - Proposta di PI di modifica tariffaria per il servizio di Poste delivery standard- a carnet

Listino AS IS [€]		Listino TO BE [€]		Delta %
Numero lettere di vettura/ spedizioni	Tariffa	Numero lettere di vettura/ spedizioni	Tariffa	
5	55,00	5	55,50	0,9%
10	98,00	10	103,00	5,1%
20	186,00	20	197,50	6,2%
30	265,00	30	284,00	7,2%
40	334,00	40	361,00	8,1%
50	394,00	50	430,00	9,1%
100	742,00	100	818,00	10,2%

Fonte: Poste Italiane

#### Le valutazioni dell'Autorità

197. L'Autorità ritiene opportuno confermare le valutazioni effettuate per il pacco ordinario anche per i carnet.

## **4.5 Invii multipli**

### **4.5.1 Posta 4 pro**

199. Il servizio commercialmente denominato “Posta 4 pro” è uno dei servizi universali per la consegna di invii multipli di posta ordinaria rivolto ai clienti *business*. A differenza della Posta Massiva (si veda *infra*) questo servizio non prevede quantitativi minimi da spedire per cui è utilizzato dai clienti *business* che, pur facendo uso dei servizi postali in modo continuativo per la propria attività, non spediscono grandi quantitativi di corrispondenza. Il listino tariffario, come per la posta ordinaria *retail*, si articola in sette scaglioni di peso e tre formati (piccolo, medio, extra standard). A differenza della Posta Massiva le tariffe sono uniformi per tutto il territorio nazionale.

200. Il servizio è stato introdotto con la Legge di Stabilità 2015, analogamente a quanto previsto per il corrispondente servizio *retail* (vedi *supra*). Ai sensi della delibera n. 396/15/CONS, le tariffe di questo servizio sono determinate in base al criterio di prezzi equi, ragionevoli e non discriminatori. Inoltre, le tariffe devono essere inferiori almeno del 10% rispetto a quelle di un invio singolo di posta ordinaria *retail* della medesima fascia di peso (art. 1 comma 5). Le tariffe sono rimaste invariate dal 2015.

### **La proposta di PI**

201. PI propone di adottare, per questi servizi, unicamente il criterio di equità e ragionevolezza. Inoltre, PI propone di aumentare il livello delle tariffe di questo servizio tra l'11 e il 13%, per i diversi porti di peso, allo scopo di recuperare parte delle perdite registrate. PI evidenzia, al riguardo, che, anche qualora fosse approvato il nuovo listino, la tariffa media resterebbe al di sotto del costo medio unitario. Infine, l'operatore sottolinea che questo servizio ha registrato un calo considerevole dei volumi (-[20-35]% nel 2020 rispetto al 2019).

202. In termini assoluti gli incrementi proposti si sostanziano in un aumento di 10 centesimi per l'invio di formato piccolo standard e primo porto di peso e in aumenti eguali o superiori ai 25 centesimi per tutti gli altri formati e pesi. Le figure seguenti consentono di confrontare nel dettaglio gli incrementi proposti da PI.

**Figura 18 - Proposta di PI di modifica tariffaria per il servizio di Posta 4 Pro**

Listino AS IS				Listino TO BE			
Scaglioni di peso	Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard	Scaglioni di peso	Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard
Fino a 20 g	€ 0,85	€ 1,95	€ 1,95	Fino a 20 g	€ 0,95	€ 2,20	€ 2,20
Oltre 20 g e fino a 50 g	€ 1,95	€ 1,95	€ 1,95	Oltre 20 g e fino a 50 g	€ 2,20	€ 2,20	€ 2,20
Oltre 50 g e fino a 100 g	--	€ 1,95	€ 2,90	Oltre 50 g e fino a 100 g		€ 2,20	€ 3,25
Oltre 100 g e fino a 250 g	--	€ 2,90	€ 2,90	Oltre 100 g e fino a 250 g		€ 3,25	€ 3,25
Oltre 250 g e fino a 350 g	--	€ 2,90	€ 4,85	Oltre 250 g e fino a 350 g		€ 3,25	€ 5,40
Oltre 350 g e fino a 1000 g	--	€ 4,85	€ 5,10	Oltre 350 g e fino a 1000 g		€ 5,40	€ 5,70
Oltre 1000 g e fino a 2000 g	--	€ 5,10	€ 5,10	Oltre 1000 g e fino a 2000 g		€ 5,70	€ 5,70
DELTA				DELTA %			
Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard		Piccolo standard	Medio standard	Extra Standard o qualunque formato non Standard	
€ 0,10	€ 0,25	€ 0,25		11,8%	12,8%		12,8%
€ 0,25	€ 0,25	€ 0,25		12,8%	12,8%		12,8%
	€ 0,25	€ 0,35			12,8%		12,1%
	€ 0,35	€ 0,35			12,1%		12,1%
	€ 0,35	€ 0,55			12,1%		11,3%
	€ 0,55	€ 0,60			11,3%		11,8%
	€ 0,60	€ 0,60			11,8%		11,8%

Fonte: Poste Italiane

### Le valutazioni dell'Autorità

203. Il servizio Posta 4 Pro, come il corrispondente servizio Posta 4 retail, ha registrato il più alto tasso di decremento dei volumi nel periodo 2016-2020 (-[60-75]%), riconducibile, verosimilmente, al processo di sostituzione digitale; si può, quindi, ritenere che il calo sia strutturale e che proseguirà.

204. Il costo medio unitario per questo servizio è rimasto pressoché invariato fino al 2018 per poi crescere sensibilmente tra il 2019 e il 2020. Nel 2020 il CMU è aumentato del [omissis]% rispetto al 2019 e ha superato la tariffa media.

205. Nonostante il sensibile calo dei volumi nel periodo 2016-2020, il servizio presenta una marginalità negativa solo a partire dal 2020.

206. Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità conferma il principio fissato dalla delibera n. 728/13/CONS secondo cui le tariffe del servizio Pro devono essere più basse almeno del 10% rispetto a quelle dell'analogo servizio di invii singoli Retail. Per quanto riguarda il livello della tariffa, considerato che la marginalità negativa si è verificata solo nel 2020 e che la stessa PI ritiene plausibile (in base alle macro-ipotesi contenute nel Piano strategico "2024 Sustain & Innovate") che, nel biennio 2021-2023, il costo medio unitario dell'insieme dei servizi universali si manterrà sostanzialmente invariato rispetto a quello del 2020, l'Autorità reputa opportuno mantenere tutte le tariffe del servizio Posta 4 Pro invariate fino alla scadenza del vigente contratto di programma (2024).

#### 4.5.2 Posta Massiva

207. Il servizio universale per la consegna di invii multipli di posta ordinaria offerto da PI ai clienti che spediscono elevati quantitativi di corrispondenza è commercialmente denominato “Posta Massiva”. Il servizio si articola in sette scaglioni di peso e in funzione del livello di pre-lavorazione effettuato dal cliente (invio omologato e non omologato). Inoltre, le tariffe si differenziano in funzione dell’area geografica di destinazione (AM, CP, EU).

208. Le tariffe vigenti della Posta Massiva sono state definite con Decreto del Ministero delle Comunicazioni del 12 maggio 2006 recante “Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell’ambito del servizio postale universale. Tariffe e prezzi degli invii di corrispondenza per l’interno e per l’estero” e da allora rimaste invariate. Ai sensi della delibera n. 728/13/CONS (art. 8, comma 1) la tariffa della Posta Massiva deve essere equa, ragionevole e non discriminatoria.

#### La proposta di PI

209. PI propone di aumentare il prezzo del servizio del 5% in media (si vedano le tabelle riportate in basso).

Figura 19 - Proposta di PI per il servizio di Posta Massiva

Scaglioni di peso	Listino AS IS [€]			Listino TO BE [€]			DELTA %			DELTA [€]		
	AM	CP	EU	AM	CP	EU	AM	CP	EU	AM	CP	EU
	Omologato			Omologato			Omologato			Omologato		
Fino a 20 g	0,28	0,43	0,53	0,29	0,45	0,56	3,6%	4,7%	5,7%	0,01	0,02	0,03
Oltre 20 g fino a 50 g	0,50	0,75	1,00	0,53	0,79	1,05	6,0%	5,3%	5,0%	0,03	0,04	0,05
Oltre 50 g fino a 100 g	1,15	1,20	1,25	1,21	1,26	1,31	5,2%	5,0%	4,8%	0,06	0,06	0,06
Oltre 100 g fino a 250 g	2,20	2,25	2,30	2,31	2,36	2,42	5,0%	4,9%	5,2%	0,11	0,11	0,12
Oltre a 250 g fino a 350 g	2,35	2,40	2,45	2,47	2,52	2,57	5,1%	5,0%	4,9%	0,12	0,12	0,12
Oltre 350 g fino a 1000 g	3,35	3,40	3,45	3,52	3,57	3,62	5,1%	5,0%	4,9%	0,17	0,17	0,17
Oltre 1000 g fino a 2000 g	4,35	4,40	4,45	4,57	4,62	4,67	5,1%	5,0%	4,9%	0,22	0,22	0,22
	Non Omologato			Non Omologato			Non Omologato			Non Omologato		
Fino a 20 g	0,30	0,45	0,55	0,32	0,47	0,58	6,7%	4,4%	5,5%	0,02	0,02	0,03
Oltre 20 g fino a 50 g	0,52	0,77	1,02	0,55	0,81	1,07	5,8%	5,2%	4,9%	0,03	0,04	0,05
Oltre 50 g fino a 100 g	1,20	1,25	1,30	1,26	1,31	1,37	5,0%	4,8%	5,4%	0,06	0,06	0,07
Oltre 100 g fino a 250 g	2,30	2,35	2,40	2,42	2,47	2,52	5,2%	5,1%	5,0%	0,12	0,12	0,12
Oltre a 250 g fino a 350 g	2,45	2,50	2,55	2,57	2,63	2,68	4,9%	5,2%	5,1%	0,12	0,13	0,13
Oltre 350 g fino a 1000 g	3,55	3,60	3,65	3,73	3,78	3,83	5,1%	5,0%	4,9%	0,18	0,18	0,18
Oltre 1000 g fino a 2000 g	4,55	4,60	4,65	4,78	4,83	4,88	5,1%	5,0%	4,9%	0,23	0,23	0,23

Fonte: Poste Italiane

210. Secondo PI il CMU del servizio è più alto di [omissis] € rispetto alla tariffa media attuale e tale scarto si ridurrebbe a [omissis] € con l’incremento di prezzo proposto.

#### Le valutazioni dell’Autorità

211. Nel periodo 2016-2020 il servizio di Posta Massiva ha registrato una forte contrazione della domanda: i volumi si sono dimezzati. Questo calo è riconducibile ad un trasferimento della domanda di mercato verso i servizi non universali a maggiore valore aggiunto, quali la posta a data e ora certa che, oltre ad offrire un servizio più qualificato (es. il tracciamento e la certificazione dell’avvenuta consegna) presentano condizioni

economiche più favorevoli. Sebbene i volumi siano diminuiti ad un tasso medio annuo del [10-20]% nell'ultimo quinquennio, a differenza di altri servizi, i costi sono rimasti pressoché invariati (+[omissis]% CAGR 2016-2020).

212. La Posta Massiva è un servizio utilizzato sia dai clienti *business*, sia dagli operatori alternativi per recapitare gli invii di posta ordinaria nelle aree non direttamente coperte; per questi ultimi, fino al 2020, la Posta Massiva ha costituito la modalità più utilizzata di accesso alla rete. La disponibilità di un accesso *wholesale* (servizio “Posta Time *retail minus*” introdotto a seguito del procedimento antitrust A493B) ha determinato un calo dei volumi acquistati dai concorrenti. È dunque verosimile che l'introduzione di nuovi servizi di accesso (c.d. “Misura 5” e “Misura 8”<sup>62</sup>), a partire dal 2022, per effetto del provvedimento AGCM n. C12333, determini un ulteriore calo della domanda del servizio di Posta Massiva da parte degli operatori alternativi.

213. La domanda dei servizi di Posta Massiva da parte della clientela *business* mostra una bassa elasticità rispetto al prezzo: nonostante il prezzo sia notevolmente superiore rispetto a quello dei servizi sostituiti offerti sul libero mercato non rientranti nel servizio universale (come, ad esempio, la posta a data e ora certa), esiste ancora una notevole domanda del servizio. Assumendo che questi clienti non possano, almeno nel breve-medio periodo, passare ad altre tipologie di servizi di invii multipli di posta indescritta, l'incremento proposto li svantaggerebbe ulteriormente.

214. Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità, considerato che il servizio universale è finalizzato ad assicurare indiscriminatamente a tutti gli utenti l'accesso, a condizioni economiche abbordabili, a servizi di qualità adeguata, non ritiene opportuno consentire l'incremento di prezzo proposto da PI.

215. A ciò va aggiunto che il provvedimento AGCM n. 28497 (Caso C12333 - Poste Italiane/ Nexive Group) ha imposto a PI di rendere disponibile ai concorrenti un'offerta per il recapito della posta descritta e indescritta, con le caratteristiche tecniche dei servizi “Posta Massiva” e “Raccomandata Smart”, c.d. “Misura Integrativa”. In base a quanto prescritto dal provvedimento, i prezzi dei servizi *wholesale* in questione saranno fissati “applicando condizioni più vantaggiose (-5%) rispetto alle attuali tariffe utilizzate per i suddetti prodotti di Servizio Universale, ferme restando le competenze di AGCom anche al fine di valutare l'impatto della misura integrativa sui costi del Servizio Universale. In particolare, Poste Italiane definirà un listino prezzi che terrà in considerazione la lunghezza della catena logistica utilizzata dagli operatori che chiederanno l'accesso, offrendo riduzioni di prezzo maggiori del 5% rispetto alla tariffa universale agli operatori che consegneranno nei punti più prossimi alla destinazione (es. CMP di destino), sempre nel rispetto delle condizioni tecniche definite” (punto 118 del provvedimento citato). Appare, dunque, evidente che un incremento del prezzo finale del

---

<sup>62</sup> Il servizio di accesso *wholesale* alla posta indescritta previsto dalla c.d. “Misura 8” presenta proprio le caratteristiche della Posta Massiva ma a condizioni economiche più favorevoli.

servizio di Posta Massiva annullerebbe il vantaggio per gli operatori alternativi di accedere ad un servizio equivalente scontato del 5%.

216. Alla luce di quanto descritto si ritiene opportuno confermare il criterio di fissazione delle tariffe corrispondente alla soglia di prezzi equi e ragionevoli definito dalla delibera n. 728/13/CONS. Quanto al livello delle tariffe non si ritiene ammissibile alcuna variazione al rialzo per il servizio di Posta Massiva fino alla scadenza dell'attuale contratto di programma (2024).

#### **4.5.3 Posta 1 Pro**

217. Il servizio di invii multipli di posta prioritaria è commercialmente denominato “Posta 1 Pro” ed è articolato in due formati (piccolo/medio ed extra standard) e tre scaglioni di peso (fino a 100 gr., da 100 a 500 gr., da 500 a 2000 gr.).

218. Con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), al fine di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale, il Legislatore è intervenuto sul contenuto del servizio universale, modificando le caratteristiche della Posta prioritaria con l'introduzione di un servizio di rendicontazione degli esiti, e affiancandovi un servizio base, la Posta ordinaria (con tempi di consegna J+4).

219. Sulla base di quanto disposto dal Legislatore, l'Autorità, con la delibera n. 396/15/CONS, ha fissato i principi di equità, ragionevolezza, trasparenza come modalità di tariffazione di questo servizio. I prezzi, inoltre, devono essere non discriminatori ed accessibili agli utenti. A seguito dell'implementazione della delibera n. 396/15/CONS, i prezzi del prodotto prioritario non hanno mai subito variazioni.

#### **La proposta di PI**

220. PI non ha richiesto alcuna variazione di prezzo per questo servizio.

#### **Le valutazioni dell'Autorità**

221. Valgono anche per il servizio *Pro* le considerazioni svolte per il servizio Posta 1 *retail* circa la opportunità che esso, data la presenza di servizi accessori quali la tracciatura che ne fanno un servizio a valore aggiunto, sia incluso nel perimetro dei servizi universali.

#### **4.5.4 Raccomandata Pro**

222. Il servizio commercialmente denominato “Raccomandata Pro” è un servizio di invii multipli di posta registrata ordinaria rivolto alla clientela *business*, articolato in sette scaglioni di peso ed in due tipologie, a seconda che abbia o meno la ricevuta di ritorno (AR).

223. Le tariffe della Raccomandata *Pro* sono regolate dalla delibera n. 728/13/CONS, che prevede prezzi equi, ragionevoli e non discriminatori. Inoltre, le tariffe devono essere

inferiori almeno del 10% rispetto a quelle di un invio singolo di Raccomandata *retail* della medesima fascia di peso<sup>63</sup>. Le tariffe sono invariate dal 2018.

### La proposta di PI

224. PI propone di aumentarne la tariffa di circa il 3% per tutti gli scaglioni di peso e di aumentare la tariffa del servizio con avviso di consegna fra il 3% e il 4% (Cfr. *infra*, paragrafo su AR *business*), come mostrato nella tabella seguente.

Figura 20 - Proposta di PI di modifica tariffaria per il servizio di Raccomandata *Pro*

Scaglioni di peso	Listino AS IS [€]		Listino TO BE [€]		Delta %	
	Raccomandata Pro	Raccomandata Pro con AR	Raccomandata Pro	Raccomandata Pro con AR	Raccomandata Pro	Raccomandata Pro con AR
fino a 20 g	3,60	4,30	3,70	4,45	2,8%	3,5%
oltre 20 g fino a 50 g	4,75	5,45	4,90	5,65	3,2%	3,7%
oltre 50 g fino a 100 g	4,75	5,45	4,90	5,65	3,2%	3,7%
oltre 100 g fino a 250 g	5,75	6,45	5,90	6,65	2,6%	3,1%
oltre 250 g fino a 350 g	5,75	6,45	5,90	6,65	2,6%	3,1%
oltre 350 g fino a 1000 g	7,05	7,75	7,25	8,00	2,8%	3,2%
oltre 1000 g fino a 2000 g	7,05	7,75	7,25	8,00	2,8%	3,2%

Fonte: Poste Italiane

### Le valutazioni dell'Autorità

225. Nel 2020 la tariffa media del servizio di Raccomandata *Pro* è pari a 4,23 €, senza avviso di ricevimento, e a 4,93 €, con avviso di ricevimento; in base alla proposta di PI le tariffe medie a seguito della manovra diverrebbero pari a 4,35€, senza avviso di ricevimento, e a 5,10 €, con avviso di ricevimento.

226. Dal 2016 al 2020, i volumi della Raccomandata *Pro* sono diminuiti di circa il [35-55]%. Il servizio era in perdita già nel 2018, ma nel 2020 le perdite si sono ridotte (per Raccomandata *Pro* con e senza avviso di ricevimento). In particolare, nel 2020, PI non ha recuperato interamente le perdite registrate nel 2018, ma le ha ridotte di circa il [omissis]%, per la Raccomandata *Pro* senza avviso di ricevimento, e del [omissis]%, per quella con avviso di ricevimento; con l'aumento tariffario proposto, PI ridurrebbe le perdite di un ulteriore [omissis]% circa.

227. Dal momento che PI detiene oltre l'80% del mercato degli invii multipli di posta registrata (sia ordinaria sia prioritaria), ai fini della valutazione dell'accessibilità del prezzo, si ritiene sufficiente confrontare il prezzo della Raccomandata *Pro* con quello di uno degli altri servizi di invii multipli di posta registrata offerti dal medesimo operatore, ossia la Raccomandata 1 *business* (non inclusa nel servizio universale)<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Per quanto riguarda le tariffe dell'AR si veda *supra*.

<sup>64</sup> PI, oltre a questi due servizi, offre anche il servizio di Raccomandata *Smart*, rientrante nel servizio universale, analizzata successivamente.

228. La Raccomandata 1 *business* è un servizio di invio multiplo di posta raccomandata con consegna veloce, il primo giorno lavorativo successivo a quello di accettazione (consegna in J+1), e prevede due tentativi di consegna. Il prezzo della prima fascia di peso è di 3,90 € IVA esclusa, vale a dire 0,30 € in più della Raccomandata *Pro*, mentre i prezzi per le altre fasce di peso, con le relative differenze percentuali rispetto alla raccomandata *Pro*, sono mostrati nella tabella seguente.

**Tabella 4.7 – Confronto tra tariffe della Raccomandata Pro e 1 business**

	Raccomandata PRO attuale (IVA esente)	Raccomandata PRO proposta PI (IVA esente)	Raccomandata 1 business (IVA escl.)	Delta attuale % (IVA esclusa)	Delta ai nuovi prezzi % (IVA esclusa)
fino a 20 g	€ 3,60	€ 3,70	3,90 €	8%	5%
oltre 20 g fino a 50 g	€ 4,75	€ 4,90	5,20 €	9%	6%
oltre 50 g fino a 100 g	€ 4,75	€ 4,90	5,20 €	9%	6%
oltre 100 g fino a 250 g	€ 5,75	€ 5,90	6,60 €	15%	12%
oltre 250 g fino a 350 g	€ 5,75	€ 5,90	6,60 €	15%	12%
oltre 350 g fino a 1000 g	€ 7,05	€ 7,25	7,90 €	12%	9%
oltre 1000 g fino a 2000 g	€ 7,05	€ 7,25	7,90 €	12%	9%

Fonte: Elaborazioni Agcom

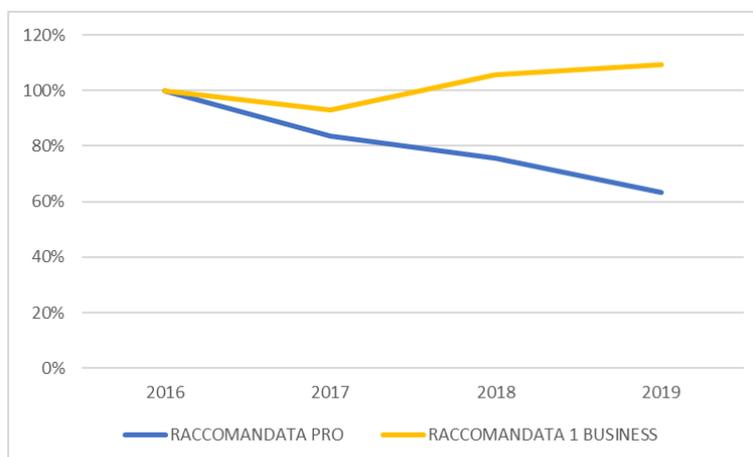
229. La tabella mostra che la differenza di prezzo fra la Raccomandata *Pro* e la Raccomandata 1 *business* è esigua per le prime tre fasce di peso, in cui si concentra la maggior parte dei volumi spediti ([70-95]%), e si ridurrebbe ulteriormente a seguito dell'aumento di prezzo del 3% proposto da PI. Di conseguenza, accogliendo la proposta di aumento di PI, i prezzi relativi non rifletterebbero la differenza di qualità dei servizi, dal momento che un servizio prioritario costerebbe al cliente appena 20 centesimi di euro in più di quello ordinario.

230. A sostegno di questa tesi va osservato che, come mostra la figura seguente, a partire dal 2018, anno in cui vi è stata l'ultima manovra tariffaria che ha aumentato il prezzo della Raccomandata *Pro* (per il primo scaglione di peso, da 3,4 € a 3,6 €), i volumi della Raccomandata *Pro* hanno continuato a ridursi mentre quelli della Raccomandata 1 *business* sono aumentati<sup>65</sup>. Questi andamenti dovrebbero indicare uno spostamento della domanda dal servizio di posta registrata ordinaria a quello di posta prioritaria, determinato dall'aumento del prezzo relativo della posta ordinaria rispetto a quella prioritaria.

---

<sup>65</sup> Complessivamente i volumi della Raccomandata 1 business sono inferiori a quelli della Raccomandata *Pro*.

**Figura 21 - Volumi di Raccomandata Pro e 1 business (2016=base 100)**



Fonte: Elaborazione Agcom

231. Alla luce di quanto rilevato, l’Autorità ritiene non ammissibile la proposta di incremento tariffario di PI in quanto un ulteriore incremento rispetto ai livelli attuali renderebbe il servizio non abbordabile. L’Autorità ritiene necessario confermare i criteri per la determinazione delle tariffe del servizio stabiliti dalla delibera n. 728/13/CONS e disporre che le tariffe restino invariate fino alla scadenza del vigente contratto di programma (2024).

#### **4.5.5 Raccomandata Smart**

232. Il servizio commercialmente denominato “Raccomandata *Smart*” è un servizio universale rivolto alla clientela *business* che effettua spedizioni multiple ricorrenti di medie o grandi dimensioni. Il servizio rientra nel mercato degli invii multipli di posta registrata ordinaria, a cui appartiene anche la Raccomandata *Pro*.

233. La Raccomandata *Smart* è regolata dalla delibera n. 728/13/CONS che prevede tariffe eque, ragionevoli e non discriminatorie. Le tariffe del servizio si articolano in 7 fasce in base al peso, come la Raccomandata *Pro*, ma a differenza di quest’ultima, variano anche in base alla destinazione geografica (aree AM, CP, EU). Le tariffe sono invariate dal 2016.

#### **La proposta di PI**

234. PI propone di aumentare il prezzo del servizio del 5% circa (si vedano le tabelle riportate in basso).

Figura 22 - Proposta di PI per il servizio di Posta Raccomandata *Smart*

Scaglioni di peso	Listino AS IS [€]			Listino TO BE [€]			DELT A %		
	A M	CP	EU	A M	CP	EU	A M	CP	EU
Fino a 20 g	2,30	2,60	3,30	2,42	2,73	3,47	5,2%	5,0%	5,2%
Oltre 20 g fino a 50 g	2,70	3,00	3,90	2,84	3,15	4,10	5,2%	5,0%	5,1%
Oltre 50 g fino a 100 g	3,10	3,40	4,30	3,26	3,57	4,52	5,2%	5,0%	5,1%
Oltre 100 g fino a 250 g	3,55	3,85	4,75	3,73	4,04	4,99	5,1%	4,9%	5,1%
Oltre a 250 g fino a 350 g	3,90	4,25	5,10	4,10	4,46	5,36	5,1%	4,9%	5,1%
Oltre 350 g fino a 1000 g	4,70	5,00	5,90	4,94	5,25	6,20	5,1%	5,0%	5,1%
Oltre 1000 g fino a 2000 g	5,65	5,95	6,85	5,93	6,25	7,19	5,0%	5,0%	5,0%

Fonte: Poste Italiane

### Le valutazioni dell'Autorità

235. La Raccomandata *Smart* dal 2016 al 2020 ha subito una riduzione dei volumi di quasi il [50-75]% e un aumento del CMU del [omissis]%. Il servizio, dunque, è in perdita.

236. Nonostante l'andamento dei volumi e dei costi possa giustificare un aumento tariffario, vi è da considerare che la c.d. "Misura Integrativa" del provvedimento AGCM n. 28497 ha imposto a PI di rendere disponibile ai concorrenti, *inter alia*, un'offerta per il recapito della posta descritta con le caratteristiche tecniche del servizio "Raccomandata *Smart*", a condizioni economiche più vantaggiose almeno del 5% rispetto al corrispondente servizio *retail*. È, dunque, evidente che, come per la Posta Massiva, un incremento del prezzo finale del servizio di Raccomandata *Smart* del 5% come proposto da PI, annullerebbe il vantaggio per gli operatori alternativi di accedere ad un servizio equivalente scontato proprio del 5%.

237. Alla luce delle considerazioni svolte l'Autorità ritiene opportuno confermare il principio di tetto massimo dei prezzi equi e ragionevoli. Quanto al livello delle tariffe, non si ritiene ammissibile la richiesta di aumento delle tariffe proposta da PI. Le tariffe, pertanto, restano invariate fino alla scadenza del vigente contratto di programma (2024).

#### 4.5.6 Avviso di ricevimento *business*

238. Il servizio commercialmente denominato "AR *business*" è un servizio accessorio ai servizi di invii multipli registrati del servizio universale (Raccomandata *Pro*, Raccomandata *Smart* e gli invii multipli di posta Assicurata) e corrisponde ad un invio ordinario di peso non superiore ai 20 g. Ai sensi della delibera n. 728/13/CONS, il criterio di fissazione della tariffa è quello di equità e ragionevolezza (art 8 comma 3); la delibera n. 396/15/CONS ha fissato il prezzo a 0,70 € e da allora il prezzo è rimasto invariato.

#### La proposta di PI

239. PI propone di aumentare il prezzo dell'AR *business* di 5 centesimi, da 0,70 € a 0,75€.

### ***Le valutazioni dell’Autorità***

240. Come già osservato per il servizio AR *retail*, l’Autorità ritiene che, anche per il corrispondente servizio *business*, il prezzo dovrebbe riflettere i costi di recapito di un invio ordinario *Pro*. In questo caso, dal momento che il prezzo vigente è già al di sotto della soglia di prezzo corrispondente ad un invio ordinario *Pro* (0,70 € vs 0,85 €), l’Autorità ritiene che si possa accogliere la proposta di PI di aumentare il prezzo di 5 centesimi di euro. Le tariffe restano invariate fino alla scadenza del vigente contratto di programma (2024).

#### **4.5.7 Assicurata Smart**

241. Il servizio offerto da PI per spedire invii multipli di posta assicurata è commercialmente denominato “Assicurata *Smart*” ed appartiene al mercato dei servizi di posta registrata ordinaria<sup>66</sup>. Il servizio si articola in sette scaglioni di peso e tre formati (standard, non standard ed extra). Le tariffe variano in base al peso della lettera e al valore assicurato.

242. Ai sensi di quanto disposto dalla delibera n. 728/13/CONS PI ha facoltà di incrementare il prezzo degli invii multipli di Posta Assicurata fino al limite massimo dei prezzi equi e ragionevoli, evitando che i prezzi praticati siano discriminatori (art. 8 comma 4).

### ***La proposta di PI***

243. Per questo servizio PI non ha presentato alcuna proposta di modifica tariffaria.

### ***Le valutazioni dell’Autorità***

244. L’Autorità ritiene che le tariffe vigenti siano tutt’ora da mantenere.

## **4.6 Notifiche a mezzo posta**

245. I servizi di notifica a mezzo posta riguardano gli atti giudiziari, le violazioni al Codice della Strada e le relative comunicazioni connesse CAN e CAD, e sono commercialmente denominati “Atto giudiziario (AAGG)”.

246. I servizi di notifica sono prodotti registrati che si compongono di due invii di posta raccomandata: *i*) il plico, in cui è presente l’atto da consegnare al destinatario e *ii*) l’avviso di ricevimento (c.d. “23L”), da restituire al mittente. Allo stesso modo la tariffa si compone della tariffa del plico, che segue il prezzo di una Raccomandata pro di pari fascia di peso, e della tariffa del 23L che è sempre pari alla tariffa di una Raccomandata *Pro* del

---

<sup>66</sup> 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.

primo porto di peso. Le tariffe vigenti sono articolate in sette scaglioni di peso e prevedono un unico listino tariffario per gli invii singoli e per gli invii multipli<sup>67</sup>.

247. L'Autorità ha fissato le modalità di tariffazione degli Atti giudiziari (AAGG) con la delibera n. 728/13/CONS stabilendo che i prezzi dei servizi di notifica fossero i medesimi di quelli della Raccomandata *Pro* (art. 10 comma 1) e che, fino al termine del 2016, per ogni fascia di peso, i prezzi non fossero superiori a quelli della Posta Raccomandata *Pro* vigenti al 2013 (art. 10 comma 2).

248. Le tariffe delle comunicazioni connesse (comunicazione di avvenuta notifica, CAN, e comunicazione di avvenuto deposito, CAD) sono state definite dall'art. 4 del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 25 novembre 2010, e sono pari alla tariffa della Raccomandata *Retail*, per la CAN, ed alla Raccomandata *Retail* con AR, per la CAD. Con la delibera n. 469/19/CONS, è stata adottata, per tutte le tipologie di clientela, una modalità di tariffazione a *forfait* delle comunicazioni connesse per cui la tariffa è composta del prezzo dell'atto da notificare, che resta immutato rispetto alla delibera n. 728/13/CONS, a cui si somma il *forfait* relativo a CAN e CAD, calcolato sulla base della incidenza percentuale delle comunicazioni effettivamente emesse nel corso del servizio di notifica<sup>68</sup>.

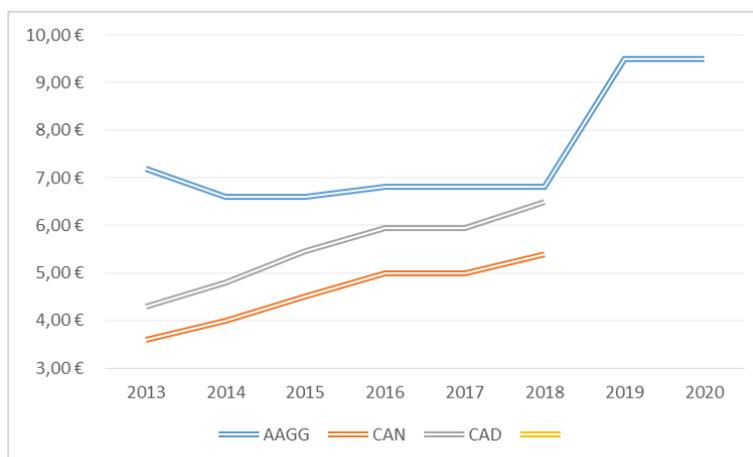
249. Nella figura seguente si riporta l'evoluzione delle tariffe a partire dall'anno 2013, per il primo porto di peso (da 0 a 20 gr), dei prodotti Atto giudiziario e delle comunicazioni connesse CAN e CAD. Il prezzo base degli AAGG è invariato dall'anno 2016, dal 2019 alla tariffa AAGG si somma il *forfait*, attualmente pari a 2,7 euro (invariato dal 2019).

---

<sup>67</sup> I servizi di notifica sono stati liberalizzati con la legge n. 124 del 2017. L'offerta di questi servizi è subordinata al rilascio di una licenza speciale, che consente lo svolgimento dell'attività in ambito nazionale oppure regionale (delibera n. 77/18/CONS, modificata dalla delibera n. 155/19/CONS). Inoltre, ai sensi della normativa vigente, il servizio deve essere fornito attraverso una organizzazione unitaria in cui l'operatore capogruppo è titolare e responsabile unico della fornitura.

<sup>68</sup> Precedentemente la modalità di tariffazione a *forfait* era prevista solo per i clienti che acquistavano invii multipli presso i centri di accettazione *business*, mentre i clienti che acquistavano invii singoli presso l'Ufficio Postale pagavano il corrispettivo per CAN e CAD al momento della restituzione dell'avviso di ricevimento.

**Figura 23 - Tariffa in euro di un invio di Notifica a mezzo posta del primo porto di peso, CAN e CAD**



*Nota: dal 2019 il prezzo dell'AAGG include il prezzo forfettario di CAN e CAD*

*Fonte: Elaborazione Agcom*

### **La proposta di PI**

250. PI propone di superare l'attuale meccanismo tariffario, che collega i prezzi degli AAGG al prodotto Raccomandata *Pro*, e di introdurre prezzi differenziati a seconda che gli invii siano accettati presso gli uffici postali (AAGG "*retail*") oppure presso i centri dedicati alla clientela *business*.

251. Gli incrementi di prezzo proposti da PI per tutti gli scaglioni di peso sono riportati nelle figure seguenti.

252. Per gli invii degli Atti giudiziari accettati presso gli UP, PI propone incrementi di prezzo pari ad 80 centesimi di euro per tutti gli scaglioni di peso, con una incidenza percentuale che varia dal 7,8% all'11,8%. Per gli invii *business*, PI propone incrementi di prezzo pari a 40 centesimi di euro per tutti gli scaglioni di peso, con un'incidenza percentuale che varia dal 3,9% al 5,9%. PI propone di aumentare il *forfait* sulla base dell'incidenza percentuale delle comunicazioni connesse trasmessa per l'anno 2020 ai sensi della delibera n. 469/19/CONS; le tariffe di CAN e CAD aumenterebbero anche in applicazione delle disposizioni vigenti (art. 4 del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 25 novembre 2010) per effetto dell'aumento di Raccomandata *retail* con e senza AR.

253. PI sostiene che gli aumenti proposti siano giustificati da costi di produzione in aumento e che la proposta sia coerente con il principio di orientamento ai costi.

**Figura 24 - Proposta di PI per il servizio di notifiche a mezzo posta accettati presso gli UP**

Listino TO BE				DELTA			DELTA %		
Scaglioni di peso	AG (plico+23L)	forfait	totale AG+forfait	AG (plico+23L)	forfait	totale AG+forfait	AG (plico+23L)	forfait	totale AG+forfait
fino a 20 g	€ 7,60	€ 2,95	€ 10,55	€ 0,80	€ 0,25	€ 1,05	11,8%	9,3%	11,1%
oltre 20 g fino a 50 g	€ 8,75	€ 2,95	€ 11,70	€ 0,80	€ 0,25	€ 1,05	10,1%	9,3%	9,9%
oltre 50 g fino a 100 g	€ 8,75	€ 2,95	€ 11,70	€ 0,80	€ 0,25	€ 1,05	10,1%	9,3%	9,9%
oltre 100 g fino a 250 g	€ 9,75	€ 2,95	€ 12,70	€ 0,80	€ 0,25	€ 1,05	8,9%	9,3%	9,0%
oltre 250 g fino a 350 g	€ 9,75	€ 2,95	€ 12,70	€ 0,80	€ 0,25	€ 1,05	8,9%	9,3%	9,0%
oltre 350 g fino a 1000 g	€ 11,05	€ 2,95	€ 14,00	€ 0,80	€ 0,25	€ 1,05	7,8%	9,3%	8,1%
oltre 1000 g fino a 2000 g	€ 11,05	€ 2,95	€ 14,00	€ 0,80	€ 0,25	€ 1,05	7,8%	9,3%	8,1%
				DELTA			DELTA %		
	tariffa	valore % 2020	forfait	tariffa		forfait	tariffa		forfait
CAN	€ 5,60	14,4%	€ 0,81	€ 0,20		€ 0,00	3,7%		0,2%
CAD	€ 6,80	31,6%	€ 2,15	€ 0,30		€ 0,24	4,6%		12,4%
forfait CAN/CAD			€ 2,95			€ 0,23			8,6%

Fonte: Poste Italiane

**Figura 25 - Proposta di PI per il servizio di notifiche a mezzo posta accettati presso i centri dedicati business**

Listino TO BE				DELTA			DELTA %		
Scaglioni di peso	AG (plico+23L)	forfait	totale AG+forfait	AG (plico+23L)	forfait	totale AG+forfait	AG (plico+23L)	forfait	totale AG+forfait
fino a 20 g	€ 7,20	€ 2,95	€ 10,15	€ 0,40	€ 0,25	€ 0,65	5,9%	9,3%	6,8%
oltre 20 g fino a 50 g	€ 8,35	€ 2,95	€ 11,30	€ 0,40	€ 0,25	€ 0,65	5,0%	9,3%	6,1%
oltre 50 g fino a 100 g	€ 8,35	€ 2,95	€ 11,30	€ 0,40	€ 0,25	€ 0,65	5,0%	9,3%	6,1%
oltre 100 g fino a 250 g	€ 9,35	€ 2,95	€ 12,30	€ 0,40	€ 0,25	€ 0,65	4,5%	9,3%	5,6%
oltre 250 g fino a 350 g	€ 9,35	€ 2,95	€ 12,30	€ 0,40	€ 0,25	€ 0,65	4,5%	9,3%	5,6%
oltre 350 g fino a 1000 g	€ 10,65	€ 2,95	€ 13,60	€ 0,40	€ 0,25	€ 0,65	3,9%	9,3%	5,0%
oltre 1000 g fino a 2000 g	€ 10,65	€ 2,95	€ 13,60	€ 0,40	€ 0,25	€ 0,65	3,9%	9,3%	5,0%
				DELTA			DELTA %		
	tariffa	valore % 20	forfait	tariffa		forfait	tariffa		forfait
CAN	€ 5,60	14,4%	€ 0,81	€ 0,20		€ 0,00	3,7%		0,2%
CAD	€ 6,80	31,6%	€ 2,15	€ 0,30		€ 0,24	4,6%		12,4%
forfait CAN/CAD			€ 2,95			€ 0,23			8,6%

Fonte: Poste Italiane

### **Le valutazioni dell'Autorità**

254. La domanda per questo servizio è sostanzialmente stabile fino al 2019; nel 2020 si registra un sensibile calo in larga parte riconducibile alla prima ondata della pandemia (es. rallentamento delle attività giudiziarie, diminuzione delle violazioni del Codice della Strada). Si noti comunque che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 26 della Legge 11 settembre 2020, n. 120, modificato dall'art. 38 della Legge 29 luglio 2021, n. 108, per i soggetti provvisti di un recapito digitale certificato (es. PEC) la notifica può avvenire attraverso una piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione. Ciò naturalmente avrà un effetto negativo sui volumi di questa tipologia di servizi sia per PI sia per gli operatori nuovi entranti.

255. È ragionevole dunque ritenere che la riduzione dei volumi registrata nel 2020, al netto degli effetti Covid-19, diverrà una tendenza strutturale del mercato nei prossimi anni.

256. L'Autorità osserva che, sebbene il servizio sia tutt'ora offerto quasi esclusivamente da PI<sup>69</sup>, alcuni operatori, a seguito della liberalizzazione si sono dotati del titolo abilitativo (a livello nazionale o regionale) e hanno sostenuto ingenti investimenti per entrare nel mercato. È ipotizzabile che, come già verificatosi per la posta indescritta e descritta, gli operatori concorrenti che hanno conseguito la licenza speciale offriranno prevalentemente servizi di invii multipli (che costituiscono il 90% del totale)<sup>70</sup>. Inoltre, l'offerta in concorrenza potrebbe non essere omogenea su tutto il territorio nazionale.

257. In questo contesto, un aumento dei servizi di AAGG forniti da PI stimolerebbe l'offerta di questi ultimi da parte dei concorrenti e, al tempo stesso, consentirebbe a PI di sostenere i maggiori costi derivanti dal calo dei volumi (dovuto sia alla concorrenza sia alla digitalizzazione).

258. Ciò considerato, si ritiene ammissibile la proposta di PI di aumento delle tariffe dei servizi di AAGG e, come per gli altri servizi, che le nuove tariffe restino invariate fino alla scadenza del vigente contratto di programma (2024).

259. Per quanto concerne le comunicazioni connesse (CAN e CAD), regolate attraverso la tariffazione forfettaria calcolata sulla base della effettiva incidenza percentuale di tali comunicazioni sul totale delle notifiche (ex delibera n. 469/19/CONS), si concede l'incremento del prezzo del *forfait* tariffario richiesto da PI sulla base delle considerazioni già effettuate per i prodotti Raccomandata *Retail* e AR ordinario, a cui le tariffe delle comunicazioni connesse sono direttamente collegate.

**Domanda 6): Si condividono le valutazioni dell'Autorità sulle tariffe dei servizi universali?**

---

<sup>69</sup> Nel 2020 i volumi degli operatori alternativi sono inferiori allo 0,01% del mercato.

<sup>70</sup> Dai dati a disposizione dell'Autorità, risulta che gli AAGG accettati presso i centri dedicati rappresentano più del 90% del totale (in ricavi).

## 4.7 ALLEGATO 1

### Analisi dei dati relativi alle gare ad evidenza pubblica svolte nel periodo 2018-2021

#### *Scopo dell'analisi*

A1. Gli invii multipli rappresentano il 97% dei volumi totali di corrispondenza. Come risulta dall'analisi svolta, si tratta dei servizi di corrispondenza offerti anche dagli operatori alternativi.

A2. Gli acquirenti di servizi di consegna di invii multipli sono imprese pubbliche o private. Nel primo caso si tratta di enti pubblici che per approvvigionarsi dei servizi postali, in ottemperanza alla normativa vigente, assumono il ruolo di committenti di appalti pubblici; nel secondo caso, si tratta di imprese private (es. banche, assicurazioni, utilities) che negoziano liberamente con gli operatori le condizioni del servizio.

A3. L'Autorità, allo scopo di valutare il grado di competitività di questo mercato e valutare gli opportuni rimedi regolamentari, ha ritenuto utile analizzare, oltre ai consueti indicatori, anche tutte le informazioni di cui dispone relative alle gare, pubbliche e private.

A4. L'Autorità ha, dunque, analizzato le informazioni ricevute da Poste Italiane relative alle gare, lotti di gare o Richieste di Offerte private (RDO) sottoposti a *test* di replicabilità ai sensi delle delibere nn. 384/17/CONS e 452/18/CONS<sup>71</sup>. In una prima fase si è assunto che i servizi affidati mediante gare pubbliche costituiscano una ragionevole *proxy* dell'intero segmento di mercato degli invii multipli e che, dunque, la situazione concorrenziale riscontrata nel sottoinsieme dei servizi *business* per la P.A. possa essere ritenuta rappresentativa delle dinamiche riscontrabili anche in quello dei servizi rivolti a clienti privati. Di conseguenza, gli Uffici hanno condotto una verifica degli esiti delle gare per le quali PI ha trasmesso le relazioni sul *test* dal gennaio 2019 al luglio 2021, mediante ricerca *on-line* sui siti delle stazioni appaltanti. In questo modo, è stato possibile ricostruire gli esiti di aggiudicazione di 19 gare.

A5. Successivamente, per disporre di un *set* informativo più completo che consenta di verificare la robustezza delle conclusioni che emergono dall'analisi delle gare sottoposte a *test*, l'Autorità si è avvalsa della banca dati dell'ANAC, in cui sono raccolte le informazioni relative a tutte le gare svolte in Italia nonché dei dati trasmessi dagli operatori.

A6. Nei paragrafi che seguono si espongono i principali risultati emersi dall'analisi.

---

<sup>71</sup> La verifica di replicabilità è condotta applicando la formula definita con la delibera citata. In base a quanto stabilito con la delibera PI può presentare offerte di valore non inferiore alla soglia individuata dalla formula. Il test si applica alle gare e agli RDO che hanno ad oggetto servizi di corrispondenza (descritta, indescritta o entrambe le tipologie) per un valore a base d'asta annuale non inferiore ai 500.000 euro annui.

### ***Analisi delle gare oggetto dei test di replicabilità su dati Agcom***

A7. Le informazioni che Poste Italiane trasmette all’Autorità ai fini del *test* di replicabilità hanno ad oggetto gli RDO, le gare a lotto unico ed i lotti di gara relativi a procedure di affidamento ad evidenza pubblica<sup>72</sup>.

A8. L’analisi qui condotta riguarda le gare sottoposte a *test* nel periodo gennaio 2019 - luglio 2021, che risultano aggiudicate fino a luglio 2021 e per le quali è stato possibile reperire informazioni pubbliche sugli esiti di aggiudicazione<sup>73</sup>.

A9. Come mostra la tabella A.1., si tratta in totale, di 19 gare per un valore complessivo di aggiudicazione pari a 186 milioni di euro, di cui circa la metà sono nazionali ed il resto regionali e sub-regionali (es. provinciali o comunali). Le gare nazionali valgono circa 139 milioni di euro, quindi rappresentano i tre quarti del valore di aggiudicazione totale; quelle regionali un quinto e quelle sub-regionali appena il 4%. Le gare nazionali hanno un valore di aggiudicazione medio pari a 15,5 milioni di euro, quelle regionali 6,4 milioni, quelle sub-regionali 2 milioni di euro.

**Tabella A.8 - Gare sottoposte a test di replicabilità nel periodo 2019-2021(luglio)**

	n. di gare		Valore di aggiudicazione totale (ml. €)		Valore di aggiudicazione medio (ml. €)
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.
<b>Gare Totali</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>186</b>	<b>100%</b>	<b>9,8</b>
- Di cui nazionali	9	47%	139	75%	15,5
- Di cui regionali	6	32%	38,5	21%	6,4
- Di cui sub-regionali	4	21%	8	4%	2

Fonte: elaborazione Agcom su dati pubblici delle gare.

A10. La tabella A.2 mostra che le gare sono state aggiudicate solo da 4 soggetti: Poste Italiane, Nexive Network, un raggruppamento temporaneo d’imprese (RTI) costituito dagli operatori C.R.C. Post e P Post e un RTI costituito dagli operatori Post & Service, Nial Mail e Pony service. Poste Italiane si è aggiudicata quindici gare su diciannove<sup>74</sup>,

<sup>72</sup> Nel seguito si utilizzerà il termine “gare” per riferirsi all’insieme delle gare a lotto unico e ai lotti di gara.

<sup>73</sup> La fonte è costituita dai file trasmessi da Poste Italiane al fine delle verifiche di replicabilità ai sensi della delibera n. 452/18/CONS, integrati da ulteriori informazioni raccolte dagli Uffici dai siti *web* delle stazioni appaltanti o dalla GU. In particolare, i dati trasmessi da PI (es. denominazione gara, valore a base d’asta, oggetto, data) sono stati integrati con le informazioni relative agli esiti di gara (es. aggiudicatario, importo di aggiudicazione, numero di partecipanti, ecc.). Complessivamente nel periodo considerato sono stati sottoposte a test di replicabilità 32 gare (o lotti di gare), per un valore a base d’asta pari a circa 490 milioni di euro. Ai sensi della delibera n. 452/18/CONS, la verifica di replicabilità si applica a tutte le tipologie di affidamenti di servizi, inclusi quelli privati (c.d. “RDO”), tuttavia per questi ultimi non è possibile verificare da fonti pubbliche l’esito della competizione tra gli offerenti.

<sup>74</sup> In un caso in RTI con Postel.

ossia tutte le gare nazionali, metà delle gare regionali e tre gare su quattro di carattere sub-regionale.

**Tabella A.2 - Aggiudicatari delle gare sottoposte a test di replicabilità, per n. di gare**

	Poste Italiane	Nexive Network	C.R.C. Post e P Post (RTI)	Post & Service, Nial Mail e Pony service (RTI)
<b>Numero totale di gare aggiudicate</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
- Di cui nazionali	9	-	-	-
- Di cui regionali	3	-	2	1
- Di cui sub-regionali	3	1	-	-

Fonte: elaborazione Agcom su dati pubblici delle gare.

A11. Quanto al valore di aggiudicazione (Tabella A.3), PI si è aggiudicata gare per un valore complessivo di 168 milioni di euro, pari al 90% del valore totale delle gare aggiudicate. Le gare nazionali aggiudicate da PI valgono 139 milioni, quelle regionali 23 milioni e quelle sub-regionali 5,6 milioni. Il valore medio delle gare aggiudicate da PI è circa il doppio di quello delle gare aggiudicate da altri operatori.

**Tabella A.3. - Aggiudicatari delle gare sottoposte a test di replicabilità, per valore di aggiudicazione**

	Poste Italiane	Nexive Network	C.R.C. Post e P Post (RTI)	Post & Service, Nial Mail e Pony service (RTI)
<b>Importo totale aggiudicato (ml. €)</b>	<b>168</b>	<b>2,3</b>	<b>11</b>	<b>4,7</b>
- Di cui nazionali	139	-	-	-
- Di cui regionali	23	-	11	4,7
- Di cui sub-regionali	5,6	2,3	-	-
<b>Importo medio aggiudicato (ml. €)</b>	<b>11,2</b>	<b>2,3</b>	<b>5,4</b>	<b>4,7</b>

Fonte: elaborazione Agcom su dati pubblici delle gare.

A12. Si osserva, infine, che PI si è presentata come unico offerente in 5 gare su 19, di cui 3 a carattere nazionale e 2 a carattere sub-regionale.

### ***Analisi delle gare presenti nel database dell'ANAC***

A13. L'Autorità ha richiesto all'ANAC le informazioni relative a tutte le gare pubbliche per la fornitura di servizi postali svolte nel periodo compreso tra il 2018 ed il primo trimestre del 2021<sup>75</sup>.

A14. Si tratta di 459 gare, del valore complessivo di base d'asta di circa 963 milioni di euro e del valore di aggiudicazione di circa 429 milioni di euro<sup>76</sup> (il valore include anche quello di aggiudicazione delle gare per le quali PI ha trasmesso le verifiche di replicabilità ai sensi della delibera n. 452/18/CONS)<sup>77</sup>.

A15. Nell'arco di tempo considerato, gli operatori postali aggiudicatari sono stati 79. Più della metà delle gare sono state aggiudicate da PI (247 gare su un totale di 459, pari al 54% circa), seguita da Nexive con 65 gare aggiudicate (14% del totale), Citypost S.p.A. con 30 gare aggiudicate (7% del totale) e Fulmine con 9 gare aggiudicate (2% del totale). Il restante 24%, pari a 108 gare, è stato aggiudicato da complessivi 53 operatori<sup>78</sup> (Fig. A.1.)

---

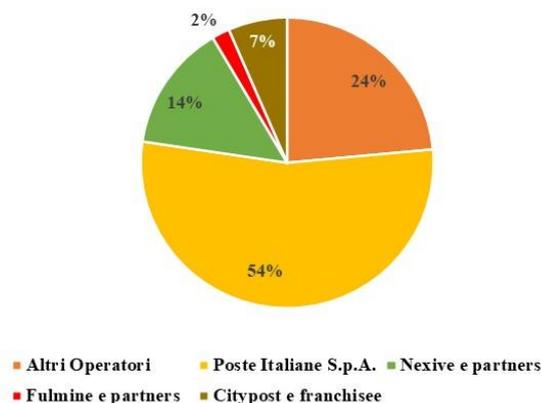
<sup>75</sup> L'ANAC, su richiesta dell'Autorità, ha estratto dalla propria banca dati le informazioni riguardanti le gare individuate con il codice "Servizi postali" e/o "Corrispondenza", in particolare le procedure di affidamento che, ai sensi del codice degli appalti pubblici, hanno una natura competitiva (es. gare di tipo "aperte", "negoziate", "ristrette" o svolte con sistema dinamico di acquisizione, c.d. "SDAPA"). Giova osservare che la banca dati ANAC è alimentata direttamente dalle stazioni appaltanti che compilano di volta in volta le informazioni inerenti all'indizione della gara, al suo svolgimento e all'esito finale. Essendo alimentata da numerosi soggetti tra loro eterogenei, la banca dati presenta alcune limitazioni in termini di aggiornamento e completezza/correttezza delle informazioni. Pertanto, laddove possibile, l'Autorità ha proceduto ad integrare le informazioni mancanti con informazioni disponibili sui siti *web* delle stazioni appaltanti.

<sup>76</sup> Le 459 gare comprendono sia gare a lotto unico sia lotti di gare.

<sup>77</sup> Non sono state prese in considerazione le gare aventi ad oggetto servizi di notifica di atti giudiziari e violazioni del codice della strada ("contravvenzioni") in quanto si tratta di servizi che fino alla fine del 2020 sono stati forniti da PI in regime di riserva.

<sup>78</sup> Si noti che gli operatori appartenenti ad uno stesso gruppo o comunque collegati da relazioni di *partnership* sono stati accorpati (da cui la dicitura nelle tabelle "e partner").

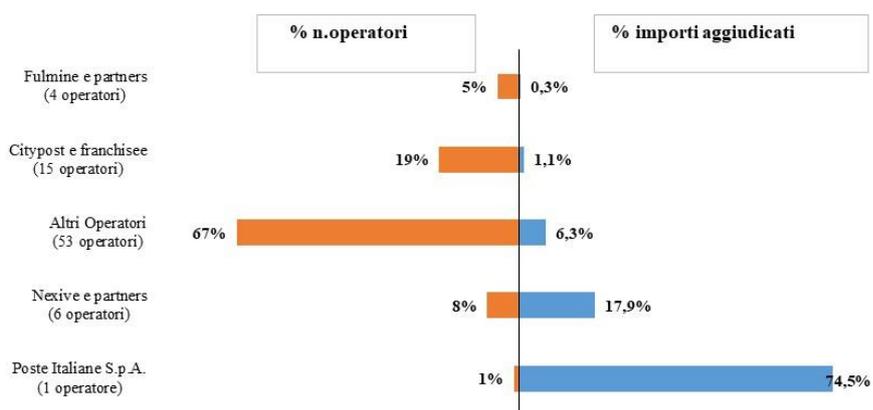
**Figura A.1. – Distribuzione del numero di gare per operatore (2018-2021), valori %**



Fonte: elaborazioni Agcom su dati ANAC 2018-2021

A16. Quanto al valore di aggiudicazione, le gare aggiudicate dalla sola PI valgono circa 320 milioni di euro (75% del valore totale pari a circa 429 milioni di euro), quelle di Nexive valgono circa 77 milioni di euro (18% totale), quelle di Citypost S.p.A. valgono circa 5 milioni di euro (1% del totale) e quelle di Fulmine poco più di 1 milione di euro (lo 0,3% del totale). Le restanti gare del valore di circa 27 milioni di euro (6% circa del totale) sono state aggiudicate da 53 operatori minori (Fig. A.2.).

**Figura A.2. – Distribuzione delle gare aggiudicate per importo e per operatore (2018-2021), valori %**

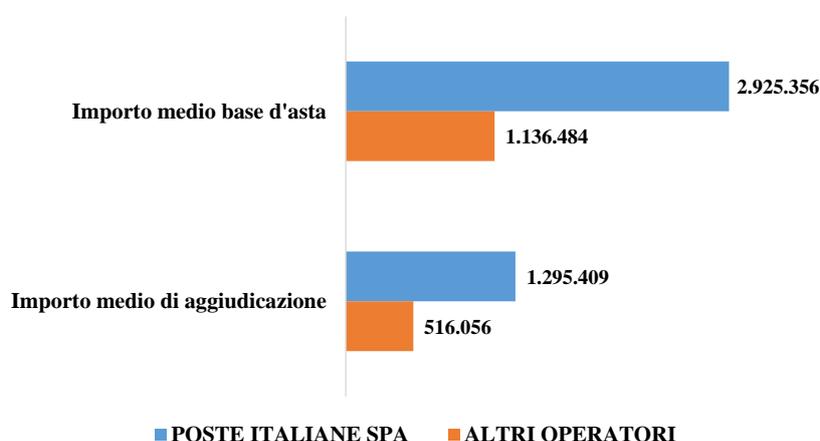


Fonte: elaborazioni Agcom su dati ANAC 2018-2021

A17. Dalle figure A.1. e A.2. emerge che PI si è aggiudicata poco più della metà delle gare, ma circa il 75% del valore complessivo quindi gare dal valore medio superiore a quello degli altri operatori.

A18. Come si evince dalla Fig.A.3., Poste Italiane si è aggiudicata sia le gare economicamente più significative come importi a base d'asta, sia quelle di maggior valore di aggiudicazione rispetto agli altri operatori: il valore medio a base d'asta delle gare che si è aggiudicata Poste Italiane è pari a circa 3 milioni di euro, mentre quelle vinte dagli altri operatori valgono, in media, poco più di 1 milione di euro. L'importo medio di aggiudicazione di Poste Italiane è pari 1,2 milioni di euro, contro i circa 500 mila euro, in media, degli altri operatori.

**Figura A.3. – Valori medi degli importi delle gare (base d'asta e aggiudicazione) suddivisi per aggiudicatari (2018-2021), valori in euro.**



Fonte: elaborazioni Agcom su dati ANAC 2018-2021

A19. Dall'analisi risulta inoltre che PI si è presentata come unico offerente nel 49% circa dei casi (223<sup>79</sup> gare su 459) il cui valore complessivo di aggiudicazione ammonta a circa 291 milioni di euro, ossia il 68% circa del valore di aggiudicazione complessivo di tutte le gare considerate (pari a circa 429 milioni di euro).

A20. Quanto all'ambito territoriale, l'Autorità ha suddiviso le gare tra nazionali, regionali e comunali/provinciali (c.d. anche "gare sub-regionali"), sulla base sia della diffusione territoriale dei servizi oggetto di gara, sia della natura delle stazioni appaltanti. In questo modo l'Autorità ha individuato 54 gare nazionali, 80 gare regionali e 325 gare comunali/provinciali.

A21. Le 54 gare nazionali (pari all'11,8% circa di tutte le 459 gare esaminate), hanno un valore complessivo a base d'asta di circa 378 milioni di euro pari a circa il 39% del

---

<sup>79</sup> Numero delle gare nelle quali il numero di offerenti è indicato come "0" o "1" e la denominazione dell'aggiudicatario è Poste Italiane o SDA EXPRESS COURIER SPA.

totale (importo di aggiudicazione pari a circa 168 milioni di euro, vale a dire il 39% circa di tutte le gare), con 11 aggiudicatari.

A22. Come riportato nella Tabella A.4, Poste Italiane si è aggiudicata il 76% circa delle gare nazionali tra quelle economicamente più significative, per un valore complessivo di circa 148 milioni di euro (l'88% circa di tutte le gare). Il valore medio delle gare, infatti, si è attestato intorno a 3 classi di valori: *i*) circa 4 e 5 milioni di euro per le gare che si sono aggiudicate PI e Nexive; *ii*) circa 500.000 euro per quelle di Citypost e *iii*) poco più di 200.000 euro per le gare di Fulmine e di tutti gli altri operatori (anche se per questi ultimi si osserva una notevole variabilità, con valore delle gare che vanno da 75.000 a 440.000 euro).

A23. A livello nazionale è da rilevare che Nexive si è aggiudicata le gare più consistenti, sebbene rappresentino solo l'11% circa del totale del numero di gare e degli importi aggiudicati.

**Tabella A.4. – Distribuzione per operatore delle gare nazionali (2018-2021)**

Aggiudicatari (n.)	Importi a base d'asta (€)		Importi aggiudicati (€)		n.gare		Valore medio delle gare (€)
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.
Poste Italiane S.p.A. (1)	312.990.426	82,8%	147.524.564	87,8%	41	75,9%	4.062.708
Nexive e partners (3)	63.159.332	16,7%	18.662.093	11,1%	6	11,1%	5.106.914
Altri Operatori (5)	1.242.000	0,3%	1.024.400	0,6%	5	9,3%	248.400
Citypost e franchisee (1)	498.778	0,1%	498.778	0,3%	1	1,9%	498.778
Fulmine e partners (1)	225.000	0,1%	225.000	0,1%	1	1,9%	225.000
<b>Totale</b>	<b>378.115.536</b>	<b>100,0%</b>	<b>167.934.836</b>	<b>100,0%</b>	<b>54</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.688.487</b>

Fonte: elaborazioni Agcom su dati ANAC 2018-2021

A24. Le 80 gare di carattere regionale (pari a circa al 17% del totale) hanno un valore complessivo a base d'asta di circa 425 milioni di euro, pari al 44% circa del totale (importo di aggiudicazione pari a circa 139 milioni di euro), con 19 operatori aggiudicatari.

A25. La Tabella A.5. evidenzia che per le gare regionali, gli altri operatori si sono aggiudicati un quarto di tutte le gare, ma solo il 7% circa del loro valore complessivo. Il 93% circa degli importi aggiudicati sono distribuiti tra Nexive e PI: la prima circa 51 milioni di euro per 13 gare (il 16% circa del totale) e la seconda 78 milioni di euro per 46 gare (il 58% circa del totale). Le gare economicamente più significative sono state aggiudicate da Nexive: il valore medio delle gare aggiudicate, infatti, è circa il triplo di quelle che si è aggiudicata PI e di gran lunga superiore rispetto a quello di tutti gli altri operatori.

**Tabella A.5. – Distribuzione per operatore delle gare regionali (2018-2021)**

Aggiudicatari (n.)	Importi a base d'asta (€)		Importi aggiudicati (€)		n.gare		Valore medio delle gare
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.
Poste Italiane S.p.A. (1)	301.051.017	70,8%	78.320.776	56,5%	46	57,5%	2.151.777
Nexive e partners (5)	82.285.612	19,4%	50.821.407	36,7%	13	16,3%	5.832.489
Altri Operatori (12)	41.605.536	9,8%	9.226.017	6,7%	20	25,0%	570.476
Citypost e franchisee (1)	212.800	0,1%	205.900	0,1%	1	1,3%	212.800
Fulmine e partners (0)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
<b>Totale</b>	<b>425.154.964</b>	<b>100,0%</b>	<b>138.574.100</b>	<b>100,0%</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.330.330</b>

Fonte: elaborazioni Agcom su dati ANAC 2018-2021

A26. A livello comunale/provinciale l'analisi ha riguardato 325 gare (pari al 71% circa del totale delle gare analizzate), con 69 operatori aggiudicatari.

A27. Nella Tabella A.6. sono stati riportati i dati inerenti alle gare di carattere comunale/provinciale che evidenziano la minore significatività economica delle singole gare il cui valore medio complessivo è di circa 450.000 euro, contro i 3,7 milioni delle gare nazionali e i 2,3 milioni di quelle regionali.

A28. Di queste, PI se ne è aggiudicata poco meno della metà, ma l'80% circa del valore complessivo. Emerge inoltre che il 26% delle gare comunali/provinciali se lo sono aggiudicato 46 "Altri Operatori" che si sono divisi circa 18 milioni di euro (circa il 15% degli importi aggiudicati).

**Tabella A.6. – Distribuzione per operatore delle gare comunali/provinciali (2018-2021)**

Aggiudicatari (n.)	Importi a base d'asta (€)		Importi aggiudicati (€)		n.gare		Valore medio delle gare
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.
Poste Italiane S.p.A. (1)	108.521.568	67,7%	94.120.697	76,6%	160	49,2%	672.782
Altri Operatori (46)	44.205.590	27,6%	18.126.734	14,8%	83	25,5%	253.930
Nexive e partners (4)	2.058.412	1,3%	7.291.137	5,9%	46	14,2%	225.182
Citypost e franchisee (14)	3.867.083	2,4%	2.393.981	1,9%	28	8,6%	177.824
Fulmine e partners (4)	1.574.517	1,0%	928.400	0,8%	8	2,5%	196.815
<b>Totale</b>	<b>160.227.171</b>	<b>100,0%</b>	<b>122.860.949</b>	<b>100,0%</b>	<b>325</b>	<b>100,0%</b>	<b>449.531</b>

Fonte: elaborazioni Agcom su dati ANAC 2018-2021

## Conclusioni

A29. Le analisi condotte restituiscono una fotografia nitida ed eloquente dell'attuale scenario competitivo nel segmento degli invii multipli e confermano che il mercato è caratterizzato da un elevato livello di concentrazione.

A30. L'*incumbent* si aggiudica la maggior parte delle gare e, tra queste, quelle di maggiore importo (cfr. figure A.2. e A.3. *supra*). Dall'analisi dei dati dell'ANAC risulta che PI si è aggiudicata i due terzi delle gare in valore; se si considera che il principale concorrente Nexive, dal 2021, è parte del gruppo Poste Italiane, oltre il 90% del valore delle gare è appannaggio del Gruppo Poste Italiane<sup>80</sup>.

A31. Dai dati sui *test* di replicabilità risulta che PI si è aggiudicata il 90% del valore totale di tutte le gare. È rilevante, dunque, il fatto che la dominanza di PI si manifesti soprattutto nell'aggiudicazione delle gare di importo più elevato.

A32. A ciò si aggiunga che PI risulta l'unico offerente per circa la metà di tutte le gare presenti nel DB dell'ANAC, che rappresentano circa il 70% del valore di aggiudicazione complessivo. Gli elementi che emergono dalle analisi dei dati sembrano, dunque, testimoniare che, nonostante la presenza di numerosi operatori alternativi, il livello di competitività è rimasto piuttosto scarso.

A33. L'analisi evidenzia inoltre che, in molti casi, gli operatori alternativi decidono di non prendere parte alla competizione; ciò potrebbe essere riconducibile alla scarsa capacità di replicare le offerte di Poste Italiane non solo da un punto di vista economico, ma anche dal punto di vista tecnico. Sempre più spesso, infatti, le stazioni appaltanti fanno ricorso ad un duplice criterio di valutazione: l'economicità e l'adeguatezza tecnica dell'offerta. Sotto questo secondo profilo vengono valutati elementi, come, ad esempio, il grado di copertura della rete di recapito e di accettazione (es. per la giacenza delle raccomandate) per i quali i concorrenti risultano quasi sempre svantaggiati rispetto a PI, anche nei casi in cui sarebbero in grado di replicare economicamente le offerte dell'*incumbent*. In questi casi i requisiti dell'offerta tecnica possono costituire una vera e propria barriera all'ingresso.

---

<sup>80</sup> Valore di aggiudicazione.