



POLITECNICO DI TORINO

Corso di Laurea Magistrale in Ingegneria Gestionale

Tesi di Laurea Magistrale

**REGOLAZIONE E CONCORRENZA NEL SETTORE
POSTALE**

Relatore:
Prof. Carlo Cambini

Candidato:
Alina Tereza Burca

Anno Accademico 2018/2019

Sommario

INTRODUZIONE.....	4
BREVE CENNO STORICO.....	5
LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO EUROPEO.....	10
RECEPIMENTO ITALIANO.....	15
OBBLIGO DI SERVIZIO UNIVERSALE.....	17
DEFINIZIONE DEL BENE OBBLIGO DI SERVIZIO UNIVERSALE.....	17
CONFRONTO CON IL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI.....	19
STRUTTURA DI COSTO DEL SERVIZIO POSTALE.....	21
BREVE PRESENTAZIONE DEL MERCATO.....	27
EFFETTI DELLA LIBERALIZZAZIONE.....	28
EVOLUZIONE DEL MERCATO POSTALE.....	31
PERIMETRO DEL SERVIZIO UNIVERSALE.....	31
PROFILI DI REGOLAZIONE.....	35
LICENZE E APPALTI.....	35
REGOLAZIONE TARIFFARIA.....	40
ESENZIONE IVA.....	46
DESCRIZIONE DELLA RETE POSTALE.....	47
REGOLAZIONE DELL'ACCESSO ALLA RETE.....	49
CALCOLO DEL COSTO OSU.....	60
FINANZIAMENTO DEL COSTO NETTO OSU.....	65
Fondo di compensazione.....	65
L'accisa sui nuovi entranti.....	66
L'asta competitiva per l'aggiudicazione esclusiva della fornitura degli OSU.....	67
L'accesso pieno dei concorrenti alla rete di recapito.....	68
TERMINAL DUES.....	70
QUADRO COMPETITIVO DEL MERCATO EUROPEO.....	73
MERCATO ITALIANO.....	77
CONFRONTO EUROPEO.....	86
Francia.....	86
Germania.....	87
Regno Unito.....	88
Caso A493- Nexive contro Poste Italiane S.p.a.....	89
FUTURO DELL'OSU?.....	102
TREND ITALIANO.....	104
NUOVO RUOLO PER GLI UFFICI POSTALI.....	108

CONCLUSIONI	110
BIBLIOGRAFIA	111
SITOGRAFIA	114

INTRODUZIONE

L'attività postale ha da sempre giocato un ruolo importante per la coesione sociale e il riconoscimento di ciò ha fatto sì che si creassero delle garanzie nel corso dell'ultimo secolo, mantenute e tutelate durante il percorso di liberalizzazione.

La liberalizzazione è avvenuta in tutti gli Stati Europei, tranne qualche eccezione, entro il 2011. Durante la trattazione si cercherà di far riferimento alle maggiori sfide che hanno investito il mercato postale e le azioni di risposta attuate.

Il settore postale è uno dei settori maggiormente in declino a causa dell'innovazione tecnologica: a lungo termine può essere assunto che si invieranno solo più gli oggetti che non possono essere trasmessi se non fisicamente. Il processo però è ancora in atto, e la durata dipende dalla velocità di digitalizzazione.

Se da un lato il fenomeno erode volumi alle comunicazioni cartacee, dall'altro contribuisce allo sviluppo di un mercato tutto nuovo: l'e-commerce.

Nella tesi il segmento dei pacchi ha un ruolo marginale poiché le maggiori sfide regolatorie riguardano il segmento corrispondenza.

La tesi, successivamente all'esposizione dell'istruttoria Antitrust contro Poste Italiane, è conclusa affrontando il tema del nuovo ruolo che avrà la rete postale

BREVE CENNO STORICO

Il servizio postale ha origini molto antiche e ha accompagnato il corso del nostro percorso evolutivo, intellettuale e sociale rivelandosi determinante in alcuni momenti della storia. Le testimonianze più antiche risalgono al 3000-3500 a.C. quando civiltà come quelle dei Sumeri o degli Assiro-Babilonesi proliferavano nella pianura tra il fiume Tigre e l'Eufrate, conosciuta con il nome di Mesopotamia. Questi popoli utilizzavano la tecnica dell'incisione su tavolette d'argilla di un messaggio e successivamente le ponevano a cottura; dopodiché il messaggio veniva ricoperto da un altro strato di argilla (come una sorta di busta) che doveva proteggere il contenuto e riportare il nome del destinatario. Presso il museo del Louvre è possibile ammirare una di queste antiche "buste" complete di messaggio appartenenti alla prima dinastia babilonese.

Un'altra civiltà molto importante dal punto di vista storico ma anche intellettuale è il popolo egizio il quale ha lasciato tracce indelebili della propria esistenza. Tra le innumerevoli capacità rimarcabili possedute come le tecniche di costruzione, l'arte della guerra e le abilità artigianali, essi avevano sviluppato anche un efficientissimo sistema postale di cui le prime prove databili risalgono al X secolo a.C. rilevate su delle iscrizioni tombali. L'impero egizio, con il susseguirsi delle varie dinastie di faraoni, era diventato molto vasto e possedeva una forza bellica straordinaria, resa possibile anche grazie ai messaggi scritti che, portati sul campo di battaglia, consentirono di scegliere la strategia migliore da adottare per vincere battaglie e mantenere il controllo sui territori. La scrittura e la lettura non erano a disposizione del popolo, erano considerate facoltà "sacrali" a cui gli scribi erano gli unici ad averne accesso, il che ci porta a dedurre che vi fosse uno scriba preposto all'invio del messaggio al fronte ed un altro scriba a leggerlo e comunicare il contenuto al generale. La necessità di comunicare messaggi anche nelle colonie o nei paesi alleati, per riscuotere denaro o beni materiali, ha portato al perfezionamento delle loro tecniche di scrittura e soprattutto dei materiali impiegati a tale scopo, come il passaggio dalle iscrizioni su pietra o argilla alle pelli di animali fino alla pergamena di papiro.

La storia è una fonte ricca e affidabile a cui attingere per conoscere l'evoluzione dello scambio di messaggi scritti in tutto il mondo. Le caratteristiche climatiche, ambientali e soprattutto la distanza che il "corriere" doveva percorrere avevano un ruolo fondamentale nella consegna del messaggio, a volte reso impossibile. Per tali motivi, alcune regioni con caratteristiche territoriali miti e di facile accesso, hanno sviluppato prima questo metodo di comunicazione, che al contempo è stato utile

strumento di sviluppo e coesione sociale, mentre altre, più difficili da raggiungere, o in condizioni territoriali più estreme, hanno avuto bisogno di maggior tempo per sviluppare lo stesso sistema. Un esempio lo ritroviamo nel “Milione” in cui viene descritto l’organizzazione delle poste nell’impero cinese con testimonianze risalenti al sec. XIII a.C. che presentano una fitta rete di scambio formata da cavalli e da postini che riuscivano a coprire fino a 250 miglia in un solo giorno, avvalendosi anche della cattura di cavalli selvaggi delle mandrie che incontravano lungo il loro cammino. I cavalli hanno avuto un ruolo fondamentale sia nel trasporto civile, sia nel trasporto merci che nel trasporto postale, per questo sono stati spesso al centro di alcuni detti emblematici popolari come ad esempio: “per la non curanza dello stato del cavallo un’unghia sporgeva troppo, per l’unghia che sporge troppo il cavallo inciampò e si ruppe una gamba, per una gamba rotta il messaggio non fu consegnato, per la mancata consegna del messaggio la guerra fu persa”.

L’impero Romano è stato protagonista nell’istituzione del primo servizio postale regolare voluto dall’Imperatore Augusto. L’impero era all’apice della sua maggior espansione geografica e politica: da qui la necessità di far giungere gli ordini e le direttive fino alle province più lontane. Fu istituito “Cursus Publicus” dove “pubblico” ne indica l’utilizzo da parte dello Stato e dei suoi organi e i cittadini attraverso le tasse erano chiamati a sostenere il servizio senza beneficiarne direttamente. La rete stradale è l’oggetto primario che ha permesso tale sviluppo del sistema postale romano costituendo l’asse centrale delle comunicazioni non solo per l’impero ma anche verso altri paesi, arrivando fino al Medioriente, Portogallo, Marocco, penisola Arabica, Golfo Persico e Mar Nero. La rete stradale forniva inoltre alloggi e stazioni di cambio per permettere che il messaggio venisse recapitato il più velocemente possibile. Successivamente alla caduta dell’Impero seguì un periodo di decadenza e inefficacia dei sistemi postali, fino al tredicesimo secolo, quando la rinascita sociale, culturale e commerciale sancita anche dall’emergere del nuovo ceto borghese, determinava nuove esigenze di comunicazione che portarono all’istituzione del primo servizio postale aperto anche ai cittadini. Affianco a quest’ultimo, spesso si ricorreva a sistemi atipici di tipo privato ovvero di cortesia. Ci si rese subito conto che più la civiltà evolvesse più avrebbe avuto bisogno di un sistema di comunicazione efficiente, di cui un esempio sono le poste conventuali in cui i monaci facevano da corrieri e portavano messaggi e denaro da un monastero all’altro nell’Europa e, assieme a questi, trasportavano anche lettere private se le destinazioni si trovavano lungo i loro itinerari. Una vera svolta nel sistema postale è avvenuta nel 1290 a opera di Omodeo Tasso che fondò la “Compagnia dei Corrieri Bergamaschi” la quale divenne il punto di riferimento per lo scambio di corrispondenze garantendo un servizio di precisione, regolare e il più possibile puntuale. Il sistema sdoganò i confini

nazionali e ottenne le concessioni del servizio postale di molti paesi come: Austria, Germania, Spagna ecc. e il costo del servizio postale era sempre a carico del destinatario.

Scorrendo le pagine della storia, scopriamo che in Francia Re Luigi XI (1423-1483) fu il primo monarca appartenente all'epoca moderna che organizzò un sistema postale pubblico mediante l'uso dei cavalli e costruì lungo le strade stazioni di posta ad uso esclusivo dei corrieri a distanze regolari di 12 miglia. Successivamente i Re che succedettero al trono portarono migliorie al servizio per restare al passo con le nuove esigenze sociali.

In Italia il primo servizio postale venne istituito in Piemonte da Emanuele Filiberto duca di Savoia: servizio nato anche dall'esigenza che i duchi di Savoia avevano nel comunicare con i numerosi parenti nelle case regnanti d'Europa. Nel 1604 Carlo Emanuele I cedette allo stato il monopolio per il trasporto lettere dei privati cittadini.

Lo sviluppo sociale e culturale era sempre più audace e il servizio postale dell'epoca dovette misurarsi con livelli di analfabetismo minori e piccole attività economiche che richiedevano servizi postali sempre più efficienti.

La vera rivoluzione nell'ambito del servizio postale avvenne con l'introduzione del francobollo nel 1° maggio 1840 conosciuto come "Penny Black" (figura 1). Il nuovo sistema aveva due grandi novità apportate da sir Rowland Hill: un prezzo geograficamente uniforme e contenuto e il pagamento del servizio da parte del mittente. Il primo punto ha avuto l'obiettivo di rendere accessibile il servizio ad una maggior fetta di popolazione, il che ha conseguentemente permesso il sostentamento di una ottima rete postale efficiente. Il secondo punto anch'esso ha avuto le stesse conseguenze, cioè di riuscire ad ampliare il bacino di utenti, aumentando la produttività dei postini e ottenendone benefici per la riduzione dei costi unitari.



Figura 1: "Penny Black" con l'effigie della regina Vittoria

Le attività postali non erano esenti da discussioni e aggiornamenti internazionali: oggetto di molti dibattiti fu sicuramente il prezzo che inizialmente non era uguale se la lettera veniva spedita nel proprio stato oppure proveniva da uno stato diverso, questo portò a regolari congressi a cui partecipavano gli Stati che volevano aderire ai nuovi regolamenti, oltre che alla creazione di organismi, come il fondamentale UPU, Unione Postale Universale, agenzia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, istituita nell'ottobre 1874 e che ancora oggi regola le politiche postali *dei* e *tra* i paesi membri.

Agli inizi del '900 il sistema postale fu stravolto dalla diffusione di nuovi mezzi di trasporto e di comunicazione, lasciando spazio a modi diversi per eseguire la consegna della corrispondenza o dei pacchi. Per le piccole distanze si usavano biciclette, e successivamente auto e moto; navi e aerei erano usati per le consegne a grandi distanze.

Un mezzo, al tempo innovativo e meritevole di essere citato, è la posta pneumatica che si è diffusa in vari paesi alla fine del XIX secolo e all'inizio del XX secolo. Essa era stata pensata per velocizzare l'invio di telegrammi e di lettere. In Italia nelle città di Roma, Napoli e Milano vennero costruite reti sotterranee di tubature dentro le quali viaggiavano cilindri che potevano contenere fino a 80 corrispondenze ciascuno. I cilindri venivano aspirati a considerevoli velocità dagli enormi motori di posta pneumatica collocati nei principali uffici postali delle città. Il primo impianto italiano, a Milano, iniziò a funzionare nel 1913, ma la diffusione del telefono nel primo e secondo dopoguerra rendono il suo uso sempre meno frequente. Un piano di rilancio avvenne nel secondo dopoguerra e portò Milano e Roma ad avere rispettivamente circa 42 e 65 km di condutture. Ma per la diffusione di

mezzi postali sempre più veloci, gli impianti furono progressivamente sottoutilizzati fino alla chiusura definitiva del servizio nel 1981.

Quasi tutti i Paesi europei ormai possedevano un proprio sistema postale statale, gestito in monopolio da imprese pubbliche create appositamente per la fornitura del servizio.

Un fenomeno importante che si presentò insieme ai cambiamenti a livello gestionale e logistico dell'intero sistema è stato l'inizio di pratiche di concessioni ad aziende private che sostituirono l'operato del monopolista in alcuni segmenti di mercato, permettendo l'inizio del godimento di estrazioni di profitti ai privati, pratica poi interrotta nel percorso di liberalizzazione.

Il servizio postale è evoluto negli anni, fino a giungere già nel secolo scorso con le caratteristiche tecnologiche e di prodotto che conosciamo oggi. Come già accennato, ogni paese ha il proprio sistema postale e trasferisce la posta internazionale agli altri stati attraverso sottoscrizioni di accordi internazionali che regolano i prezzi, le cosiddette *terminal dues* e gli standard qualitativi da offrire.

Il servizio postale ha avuto un ruolo fondamentale nell'evoluzione della civiltà, nell'avvicinamento di realtà anche molto diverse e molto distanti fra loro. Questo ruolo incisivo di coesione sociale e di spinta all'evoluzione è stato riconosciuto fin da subito dagli Stati, i quali hanno gestito la fornitura del servizio, quasi tutti, fino alla fine del secolo scorso in modalità di monopolio legale.

Nel prossimo paragrafo si entrerà nel vivo della trattazione, parlando fin da subito della liberalizzazione voluta dalla Comunità europea nell'ambito della creazione di un mercato unico europeo, per aumentare il benessere sociale dei cittadini attraverso la concorrenza. Durante l'esposizione si proverà inoltre ad evidenziare le differenze tra la fornitura del servizio in regime monopolistico e la stessa in una realtà concorrenziale, con i relativi limiti e problematiche che si sono presentate le modalità con cui si è cercato di risolverle.

LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO EUROPEO

La metà degli anni '80 sono un punto di svolta per quanto riguarda vari settori come le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti, l'energia elettrica poiché la Comunità ha promosso una graduale apertura alla concorrenza, preservando però l'adempimento degli obblighi di servizio in ciascuna industria.

Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si possono leggere quali siano i principali scopi formalmente dichiarati: l'incremento del benessere socio-economico, l'attenuazione delle differenze socio-economiche tra i vari stati membri attraverso l'integrazione economica, la crescita economica e il progresso scientifico e tecnologico, promuovendo i valori sociali e il benessere dei popoli europei, contrastando l'esclusione sociale.

Con la nascita dell'Unione europea, uno dei principali temi affrontati è stata la gestione dei servizi pubblici e i relativi effetti sui diritti dei cittadini europei. La Comunicazione della commissione sui servizi di interesse economico generale del 1996 pone come principale obiettivo il mantenimento di una forte coesione socioeconomica. Pertanto, nella Comunicazione del 2001 si descrivono i criteri dell'azione comunitaria:

- Alle autorità pubbliche spetta la responsabilità di individuare i servizi d'interesse generale (SIG) e le conseguenti imposizioni di specifici obblighi qualora i meccanismi di mercato siano insufficienti;
- La garanzia d'accesso universale, ovvero l'obbligo di fornire un determinato servizio su tutto il territorio nazionale, sia nelle zone urbane che nelle aree isolate, a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili.
- La necessaria considerazione degli elementi strutturali fondamentali e delle risorse rare come "bene comune" che possono essere gestite da collettività, istituti o società pubbliche.

A livello comunitario sono individuate due nozioni distinte e rilevanti di servizio pubblico:

- a) Servizio d'interesse generale (SIG), fornibile a titolo gratuito o a titolo di controprestazione, considerato tale dalle autorità pubbliche quindi soggetto a specifici obblighi inerenti al servizio pubblico;
- b) Servizio d'interesse economico generale (SIEG), ovvero un servizio che le autorità promuovono e tutelano nell'interesse dello sviluppo economico. Quest'ultimo si esplica

attraverso l'imposizione di specifici obblighi di fornitura riguardanti la diffusione territoriale del servizio, il prezzo o la qualità e prende il nome di Obbligo di servizio universale (OSU).

A livello comunitario negli anni '90 sono state avviate delle politiche di bilanciamento tra concorrenza e coesione, riconoscendo come prioritario l'interesse di coesione e crescita sociale e ponendo in secondo piano il vincolo della concorrenza.

In passato i servizi d'interesse generale si sono configurati come monopoli affidati in regime di concessione ad un'impresa pubblica, fino al 1992, quando si è deciso di passare da un mercato comune ad un mercato unico europeo nell'ambito del Trattato di Maastricht ed è stata rivista questa tradizione cercando di ottenere politiche più in linea col perseguimento del mercato interno e la spinta alla coesione economica e sociale.

La regolamentazione europea ha un ruolo determinante nell'uniformare le condizioni tra operatori attraverso obblighi riguardanti le condizioni tariffarie e di universalità per un miglioramento del benessere dei cittadini. La realizzazione di un mercato interno con una maggiore concorrenza non sembra incompatibile con gli obiettivi di ordine sociale ed economico, anzi l'esperienza finora ha mostrato come un più alto livello di concorrenza ha in genere migliorato l'efficienza dei servizi d'interesse generale.

Alla base dell'applicazione vi sono tre principi base:

- Le norme del trattato in materia di concorrenza si applicano indipendentemente dal regime di proprietà delle imprese (pubbliche o private);
- Libertà per gli Stati membri di definire i servizi d'interesse generale e il loro funzionamento;
- Proporzionalità dell'azione statale: qualsiasi limitazione della concorrenza e libertà di mercato non deve eccedere quanto necessario per garantire il buon adempimento della missione.

Dalla valutazione circa la rilevanza per la collettività di alcuni servizi, deriva un diritto alla fruizione di questi, indipendentemente dalle capacità economiche degli utenti. Tali servizi devono essere garantiti a determinati livelli qualitativi, devono poter essere prestati in modo omogeneo all'interno del territorio nazionale e devono essere offerti a tariffe accessibili. Siffatti servizi sono ricompresi nel perimetro dei *servizi universali (SU)*.

Precedentemente gli enti pubblici assicuravano la fruizione di determinate prestazioni (trasporti, energia, servizio telefonico, servizio postale ecc..) attraverso la costituzione di monopoli pubblici e i

costi sostenuti dal monopolista pubblico erano coperti da sussidi incrociati fra aree di business remunerative e aree in perdita.

Perciò il nuovo essenziale problema che si è presentato è stato come assicurare il servizio universale e conciliarlo con il mercato concorrenziale. Difatti l'operatore privato perseguirebbe la mera massimizzazione del profitto, rendendo disponibile il servizio unicamente nelle aree profittevoli e tralasciando le aree che non lo sono. Risulta evidente come ciò contrasti con i bisogni della collettività, essendo il servizio universale di per sé antieconomico nei suoi principi.

Il percorso di riforma del settore postale è iniziato nel 1993 con il Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali (CE,1993) che ha trattato in maniera critica i relativi problemi giungendo all'offerta di soluzioni per una futura ed omogenea regolamentazione del settore in ambito comunitario. Il Libro evidenzia la necessità di uniformare le condizioni di fornitura tra i membri UE e indica la necessità di avviare un percorso di liberalizzazione "controllato e graduale".

Nel 1997 ha fatto seguito la direttiva 97/67/CE con la quale sono state definitivamente predisposte le regole comuni per disciplinare i servizi postali dell'intera Comunità europea. Essa evidenzia la disomogeneità delle prestazioni nei diversi paesi e prende atto dei possibili risvolti negativi per le regioni dove il servizio non si rilevava essere soddisfacente.

In particolare, la direttiva definisce le caratteristiche minime che il servizio universale deve garantire e determina i criteri che definiscono quali servizi possono essere riservati al fornitore del servizio universale. Essa opera con ciò una prima liberalizzazione del mercato stabilendo i principi base da seguire nella concessione di licenze per i servizi non riservabili; designa i principi contabili di trasparenza e le regole per stabilire standard qualitativi. Soprattutto, la direttiva prevede la creazione, all'interno di ciascuno Stato membro, di un'autorità di regolazione autonoma ed indipendente completamente distinta dal fornitore del servizio universale.

In sintesi, il legislatore ha stabilito delle linee generali verso la concorrenza su scala europea, lasciando la libertà ai singoli stati di definire i dettagli in funzione delle caratteristiche strutturali e di funzionamento dei rispettivi mercati nazionali postali.

A seguito della direttiva, nella comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale si legge: "la vera sfida è quella di garantire un'armonica interazione tra esigenze del mercato unico europeo in termini di libertà di circolazione, dinamismo e libera concorrenza, e gli obiettivi di interesse economico generale" in cui si specifica che se la concorrenza

contrasta con gli obiettivi del Trattato di Maastricht del 1992 di solidarietà e parità di trattamento, per esempio perché i vantaggi della liberalizzazione non raggiungono alcune fasce di popolazione, mettendo in crisi la coesione sociale, allora le autorità nazionali devono prediligere l'interesse generale.

Per l'interesse sociale la direttiva prevede un numero minimo di punti di accesso alla rete (uffici), una frequenza di raccolta e distribuzione della posta di almeno una volta al giorno per cinque giorni a settimana, da assicurare indifferentemente dalla convenienza economica.

Per raggiungere il pareggio economico di gestione, la direttiva prevedeva un'area riservata, cioè un set di prodotti che solo il fornitore del servizio universale poteva offrire sul mercato così da poter subsidiare l'onere del servizio universale.

In particolare, la direttiva avrebbe consentito l'inserimento in area riservata, quando necessario, dell'intera catena di lavorazione (dalla raccolta fino al recapito finale) di ogni tipo di corrispondenza interna ed internazionale, indipendentemente dal contenuto, fino ad un limite, individuato dai due attributi di prezzo e peso.

Sempre la stessa direttiva promuove il finanziamento degli oneri del servizio universale attraverso l'area di riserva, oppure altre forme di finanziamento, quali per esempio la creazione di un fondo di compensazione a cui contribuiscono tutti gli altri operatori attivi nel mercato e non soggetti agli obblighi di servizio universale (OSU). Questo poiché si pensa che la fornitura del SU non debba gravare sul gestore né comprometterne la competizione sul mercato dell'offerta di servizi non compresi nell'area riservata.

L'area riservata prevista dalla direttiva 97/67 era dal 1° gennaio 1999 per corrispondenza fino a 350 grammi e 5 volte la tariffa base del corriere più veloce e dal 1° gennaio 2003 per corrispondenza fino a 100 grammi e 3 volte la tariffa base del corriere più veloce.

Successivamente la direttiva 2002/39/CE (seconda direttiva), la quale modifica la prima direttiva 97/67, stabilisce che l'area riservata dal 1° gennaio 2006 si possa estendere fino alla corrispondenza fino a 50 grammi e 2,5 volte la tariffa base del corriere più veloce e prevedeva come 1° gennaio 2009 la data di completa liberalizzazione.

La terza direttiva postale (2008/6/CE), che modifica la seconda, aveva fissato il termine ultimo per la completa apertura del mercato al 31 dicembre 2010 per la maggioranza degli Stati membri, tra

cui l'Italia. Pertanto, dal 1° gennaio 2011 anche l'Italia non ha più potuto concedere o mantenere in vigore diritti esclusivi per le forniture di servizi postali.

Tutte queste soglie, è bene precisare, erano da intendersi come soglie minime: gli Stati membri erano obbligati a consentire la concorrenza almeno al di sopra di esse. Nulla vietava di essere più virtuosi di quanto stabilito nelle direttive.

Però esiste un limite alla effettiva ampiezza della concorrenza che è rappresentato dal perimetro del servizio universale, che tutti i paesi europei (in vari modi) hanno mantenuto. È la stessa direttiva del 2008 che, nell'abolire ogni forma di riserva residua, conferma l'obbligo di mantenimento della piena copertura del territorio nazionale dei servizi di recapito, e specifica che se il servizio risultasse antieconomico deve essere lo stesso Stato a sussidiarlo.

La stessa direttiva accentua il ruolo fondamentale del servizio universale postale e della relativa rete quali strumenti di coesione economica e sociale. Tra i vari punti affrontati dalla direttiva stessa viene sottolineato come l'accessibilità e la capillarità del servizio debbano essere garantite in ogni parte del territorio e in particolare nelle zone rurali e montane dove il servizio rappresenta uno strumento di integrazione sociale ed economica nonché una rete infrastrutturale ai fini dell'accesso ai nuovi servizi di comunicazione elettronica. Si può dunque affermare che nel diritto dell'Unione europea la rete postale nel suo complesso acquista valore diventando punto di riferimento, nelle aree più isolate, per servizi anche al di fuori del mercato postale, rimarcandone ancora una volta l'utilità sociale.

RECEPIMENTO ITALIANO

In Italia fin dalla nascita dello stato unitario il servizio postale è stato gestito in regime di monopolio legale dal governo italiano. Ad esso era permesso dare in concessione a terzi determinate attività individuate dal legislatore.

Le attività postali sono state esercitate inizialmente dal ministero dei Lavori pubblici, successivamente dal 1889 dal ministero delle Poste e Telecomunicazioni. Dal 1925 lo svolgimento del servizio postale (assieme a quelli di Banco Posta, telegrafico e radioelettrico) è stato realizzato dall'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni tramite l'applicazione di criteri pubblicistici e con esclusiva finalità di interesse generale.

Nel 1993 il governo decide di intervenire con l'intenzione di porre rimedio al disavanzo finanziario disponendo la trasformazione prima in ente pubblico economico "Poste Italiane" e poi in società per azioni "Poste Italiane S.p.a." destinata gradualmente alla piena privatizzazione. Da allora il ministro non è più capo d'azienda ma ha poteri di vigilanza e di regolazione tecnica.

Così con D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 61, che recepisce la prima direttiva postale europea, è iniziato un percorso graduale caratterizzato da programmi biennali che hanno regolamentato i rapporti tra gestore del pubblico servizio e regolatore, allora il ministero. Gli accordi riguardavano la ripartizione delle responsabilità, avendo da un lato l'azienda con obiettivo di risanamento e riposizionamento sul mercato e dall'altro lo Stato a tutela degli interessi socialmente rilevanti.

Il Codice postale e delle telecomunicazioni (D.P.R. 29 marzo 1973, n.156) e il relativo regolamento di esecuzione (D.P.R. 29 maggio 1982, n. 655) sono stati per lungo tempo i soli testi di riferimento per il settore quando la fornitura era esercitata in monopolio.

Prima della disciplina europea il confine dell'area di riserva in Italia era descritto non attraverso gli attributi di peso e prezzo, ma in base alla tipologia degli invii. La riserva riguardava la raccolta, il trasporto e la distribuzione della corrispondenza chiusa e della corrispondenza epistolare nonché il trasporto dei pacchi fino a 20 kg.

È interessante sapere che il settore dei pacchi è stato interamente liberalizzato con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, cioè prima ancora dell'intervento dell'Unione europea.

Il codice postale prevedeva la possibilità di dare in concessione determinati servizi indicati all'art. 29 a soggetti esterni che richiedessero di svolgerli. Tale situazione era incompatibile con l'apertura del

mercato alla concorrenza perché poneva i titolari di concessioni localmente esclusive in condizioni di indebito vantaggio sia rispetto a Poste Italiane sia rispetto a future imprese concorrenti non titolari di concessioni, il problema è stato poi risolto assoggettando il mercato alla disciplina degli appalti pubblici, e vietando che l'appalto rappresentasse più del 30% dell'attività.

Nel nuovo contesto si inseriscono le successive disposizioni del decreto legislativo n. 384 del 2003 e del decreto legislativo n. 58 del 2011, che recepiscono la seconda e la terza direttiva postale europea. Sono conservati i principi basilari di garanzia del servizio universale e sono dettate le ulteriori tappe di apertura del mercato. In particolare, si possono leggere l'imposizione dei principi di trasparenza e non discriminazione, che obbliga anche gli operatori privati di dotarsi di procedure trasparenti nella gestione dei reclami.

La liberalizzazione del settore postale, come già affrontato, si inserisce nel più ampio tema delle politiche comunitarie per la tutela dei servizi di interesse economico generale. La fornitura di questi servizi riveste un ruolo primario nell'ambito della promozione della coesione sociale e territoriale, perciò le scelte di regolazione devono essere protese ad una tutela e garanzia di queste ultime.

Si consideri che una liberalizzazione controllata e graduale per il settore postale è stata una scelta obbligata dalla natura del mercato, caratterizzato da poche aspettative di crescita.

Per questo motivo si è data la possibilità ai vari stati di affrontare il percorso progressivamente, concedendo il tempo di prepararsi alla totale liberalizzazione e alle imprese ex-monopoliste di adattarsi ai nuovi cambiamenti. Queste ultime si sono viste ridurre gradualmente la propria area di riserva con cui sussidiavano le aree di mercato in perdita e hanno iniziato a prepararsi alla concorrenza, attraverso processi di razionalizzazione e diversificazione di business (dal servizio meramente postale hanno iniziato ad espandersi nei mercati di logistica, trasporti, o corrieri espresso).

OBBLIGO DI SERVIZIO UNIVERSALE

Il servizio universale è definito in Europa come “set minimo di servizi di qualità predefinita a cui utenti e consumatori hanno accesso alla luce delle specifiche condizioni nazionali ad un prezzo accessibile” (Comunicazione della Commissione europea sui servizi d’interesse generale;2001).

Il concetto di obbligo di servizio universale (OSU) nei servizi d’interesse generale viene criticato da vari studiosi (Muller, 1993; Chen, 1997; Frova, 1999; Napolitano, 2000) sostenendo che si tratti di un modo per prolungare il monopolio e favorire la dominanza dell’ex monopolista nel nuovo assetto competitivo. La decisione di mantenere, rafforzare o ridurre, eliminare l’OSU, in realtà, è una scelta politica nazionale, poiché esso non è altro che un vincolo giuridico che garantisce la fornitura a livelli standard qualitativi del servizio.

Le ragioni a favore del sostegno degli OSU sono di equità (redistribuzione del reddito) e la possibilità di beneficiare del servizio postale è ritenuto un bisogno essenziale da rendere disponibile indifferentemente dalle condizioni sociali. Il pieno accesso a questi servizi si pensa possa avere un effetto positivo sullo sviluppo economico di un Paese.

DEFINIZIONE DEL BENE OBBLIGO DI SERVIZIO UNIVERSALE

Il servizio postale è un servizio a rete e perciò presenta esternalità positive di rete, cioè la condizione in cui il beneficio del singolo utente, e di conseguenza il beneficio totale, accresce all’aumentare del numero di utenti collegati alla rete.

Se si lasciasse il settore ai normali meccanismi di mercato, cioè senza OSU, l’utente potrebbe sottostimare l’opportunità di essere connesso alla rete e perciò sarebbe indotto a domandare una quantità di bene subottimale per i livelli socialmente accettabili (Comandini, 2006).

Da notare che l’esternalità nelle altre reti (telecomunicazioni, elettricità) ha portato a definire in quei settori gli OSU con l’obiettivo di massimizzare l’accesso al servizio di ogni singolo consumatore; invece gli OSU nei servizi postali hanno un altro obiettivo, che è quello di garantire ad ogni cittadino il diritto a poter ricevere gratuitamente la posta a casa, fissando prezzi accessibili tali da non escludere il mittente dall’utilizzo del servizio.

L'utilità derivante dal consumo del servizio postale è asimmetrica fra le parti, con maggior beneficio da parte di imprese e pubblica amministrazione che mostrano il bisogno di raggiungere i propri clienti, mentre a volte l'utilità di chi riceve la corrispondenza può anche essere negativa (per esempio nel ricevere una contravvenzione).

Gli OSU nei servizi postali possono essere scomposti in due caratteri (Comandini,2006):

- La partecipazione universale e obbligatoria del consumatore in quanto destinatario di posta: ovvero *l'ubiquità* del servizio;
- La garanzia di accesso all'uso del servizio di invio posta grazie all'imposizione di *prezzi accessibili*.

Il primo carattere dell'OSU, l'ubiquità, è quello più rilevante e comprende caratteristiche di bene pubblico e privato. Per di più comprende anche carattere di obbligatorietà perché il destinatario non può impedire al postino di recapitare la posta al proprio domicilio o nella propria cassetta postale (Comandini,2006). È inoltre uno strumento molto importante per la pubblica amministrazione perché permette di raggiungere ogni cittadino, a prescindere dalla propria volontà. Per il servizio postale, esiste un livello ottimale di servizio tale da far scattare l'esternalità positiva del servizio, che corrisponde alla consegna universale e quotidiana della posta a domicilio, perché essa dà al mittente il giusto incentivo a spedire la posta, certo che essa possa raggiungere qualsiasi destinazione in tempi predefiniti. Difatti se venisse a mancare l'obbligo di recapitare la posta in alcune zone, il mittente non sarebbe più interessato al servizio, forte del dubbio che non possa raggiungere il destinatario desiderato. E, al contrario, se ci si potesse sottrarre dal recapito, si perderebbe allo stesso modo il beneficio di rete.

La modalità di fornitura del servizio con distribuzione quotidiana 5 o 6 giorni alla settimana è stato uno dei punti toccati dalla disciplina europea nelle direttive postali, esprimendo anche la necessità di uniformare il più possibile il servizio nei vari stati membri.

L'accesso alla rete tramite prezzi accessibili avveniva attraverso la fissazione di prezzi politici, cioè fissati al di sotto dei prezzi di mercato, questo però sembra essere uno strumento non ottimo dal punto di vista distributivo poiché non c'è certezza che beneficino dei prezzi ribassati solo le fasce meno abbienti, soprattutto considerando che la corrispondenza è un bene normale, quindi il suo consumo cresce all'aumentare della ricchezza dell'utente, perciò ne avrebbero a beneficiare maggiormente i più ricchi.

La stessa minimizzazione dell'esclusione sociale potrebbe essere ottenuta con strumenti più idonei al mercato come i meccanismi di esenzione fiscale in sede di dichiarazione redditi, come dimostrano anche Atkinson e Stiglitz (1980) che ottengono l'obiettivo di redistribuzione in maniera più efficiente.

Ricordando che l'OSU è un obbligo legale e in quanto tale è suscettibile di essere eliminato per volontà del popolo, esso ha carattere privato, pubblico e anche di meritorietà (Comandini, 2006):

- Carattere privato per i benefici ottenuti dal consumo, i quali sono elevati per la Pubblica Amministrazione (cartelle esattoriali) e per le imprese che utilizzano la pubblicità indirizzata come proprie strategie di marketing;
- Carattere pubblico poiché non è possibile escludere l'utente dal consumo del bene;
- Carattere di meritorietà (bene socialmente desiderabile indipendentemente dalle preferenze dei consumatori) per quanto riguarda il recapito di posta da parte dello Stato.

CONFRONTO CON IL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI

Sia l'industria delle telecomunicazioni che quella postale presentano economie di scala e gamma, ma non così forti da individuare una situazione di monopolio naturale, che si presenta quando la funzione di costo è subadditiva e quindi per il tratto rilevante di produzione l'offerta di una sola impresa è più efficiente di quella ottenuta da più imprese (Train, 1991).

Lo svantaggio che è più immediato notare per il fornitore di servizio universale (FSU) postale è che non può far contribuire anche i consumatori non profittevoli all'accesso al servizio. Perciò i costi OSU del FSU postale sono automaticamente maggiori: difatti l'operatore delle telecomunicazioni applica una struttura tariffaria non lineare a due parti che permette di diminuire l'incidenza di perdite per gli utenti meno profittevoli, oltre che estrarre maggiori benefici.

Vari studi concordano sul fatto che il settore postale presenti economie di scala nell'ultimo stadio della catena di valore, cioè nel recapito: si citano gli esposti di Bishop e Cafarra del 1998 e di Cohen del 2001.

Altri studiosi, invece, definiscono il mercato postale un monopolio innaturale (Estrin, 1995) poiché esso presenta una curva dei costi medi decrescente nel tratto rilevante ma crescente nel tratto finale, che corrisponde al recapito finale nelle aree più disgiunte, che può essere più o meno esteso

a seconda della nazione trattata. Al riguardo più avanti verrà presentato uno studio effettuato sulle strutture di costo dei paesi industrializzati.

Altro elemento che accomuna le industrie è il fatto che entrambe hanno degli obblighi di mantenimento della rete, che in automatico trasforma alcuni costi, da variabili a fissi.

Tutte le industrie a rete sono soggette al rischio di perdita di quote di ricavi a causa dell'entrata selettiva di altri operatori, i quali, non obbligati a fornire servizio universale, decidono di servire solo le aree profittevoli del mercato lasciando all'impresa dominante le aree meno remunerative.

Altra differenza sostanziale fra i due mercati è che nelle telecomunicazioni il costo per fornire il servizio dell'ultimo miglio pesa al massimo il 20% mentre invece nell'industria postale il 60-80% dei costi del SU sono rappresentati dal costo del lavoro dei postini o addetti allo sportello. Quest'ultima disuguaglianza nelle due industrie è quella che fa sì che nel settore delle telecomunicazioni sia possibile una concorrenza del servizio ad accesso dell'ultimo miglio, preservando un'unica rete strutturale a monte su tutto il territorio, mentre una concorrenza nel recapito del mercato postale non è la miglior opzione poiché parecchi costi fissi verrebbero replicati.

La differenza più importante, però, fra i due settori risulta essere che l'infrastruttura necessaria a fornire i servizi delle telecomunicazioni presenta ingenti investimenti iniziali ed è un'industria con ampi costi fissi, mentre nel settore postale la rete è ritenuta replicabile, poiché l'ingente costo fisso è spiegato dal costo del lavoro. Tale conclusione, condivisa da numerosi Stati europei, ha portato a valutare la rete postale non una *essential facility*, da cui conseguono tutte le differenze di regolazione applicate ai due settori.

STRUTTURA DI COSTO DEL SERVIZIO POSTALE

Un importante studio per analizzare le economie di scala del mercato postale è stato elaborato da Cohen e Pace nel 2002. In esso sono stati utilizzati i dati dell'operatore postale statunitense United States Postal Service (USPS) per ottenere una struttura di costo comune nell'industria postale. Gli autori hanno costruito un modello dei costi dell'operatore in funzione della popolazione e del volume.

Il modello utilizza i costi e le elasticità di costo rispetto ai volumi dell'operatore USPS per le principali attività in cui si suddivide il servizio postale.

L'elasticità di costo dell'attività postale è uguale alla variazione percentuale dei costi sulla variazione percentuale dei volumi.

La funzione di costo medio unitario che emerge dallo studio è decrescente di forma iperbolica, come si può notare dal grafico riportato in figura 2. Questa formula funzionale viene spiegata dal fatto che i costi fissi vengono spartiti su volumi sempre maggiori ottenendo un costo medio unitario decrescente all'aumentare dei volumi.

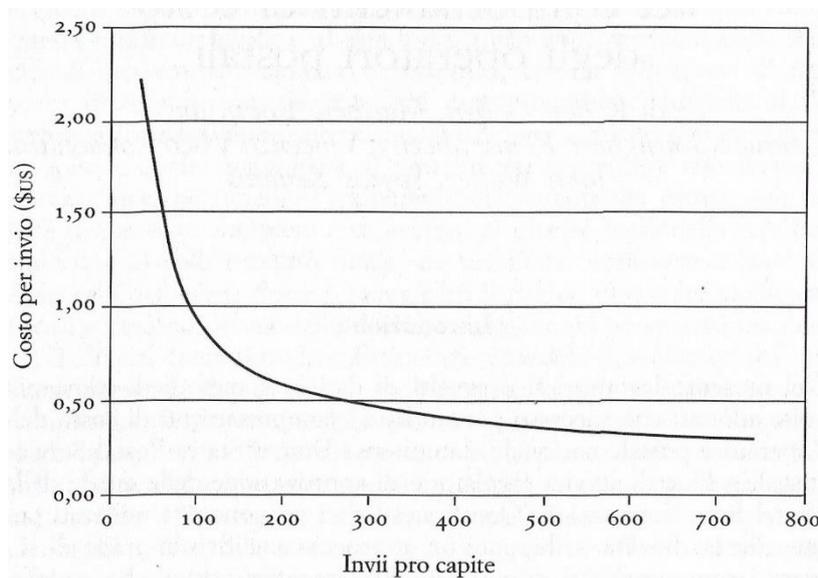


Figura 2: Fonte Comandini, 2006: Andamento costi medi degli invii USPS.

Inoltre, dallo studio emerge che l'attività di smistamento ha una bassa quota di costi fissi che corrisponde ad un'elevata elasticità di costo mentre l'attività di recapito ha una componente elevata di costi fissi che corrisponde ad una bassa elasticità di costo.

Lo studio utilizza i dati di USPS del 1999 ottenendone per ogni fase di lavorazione (recapito, smistamento, trasporto, servizi allo sportello e altro) il peso sul costo totale e l'elasticità di costo, i quali sono dati puntuali, valevoli per le osservazioni raccolte in quell'anno. Dai dati si evince come il recapito abbia la maggior percentuale di costo fisso, mentre lo smistamento la minor percentuale (0.48 l'elasticità di uno e 0.96 dell'altro). Di seguito si riporta la tabella 1 in cui sono presenti le incidenze delle varie attività sul costo totale e le elasticità di costo delle attività per l'anno 1999.

Attività	Incidenza sul costo totale	Elasticità di costo
Recapito	35%	0,48
Smistamento	34%	0,96
Trasporto	7%	0,92
Servizi allo sportello	5%	0,46
Altro	18%	0,23
Totale	100%	0,63

Tabella 1: Fonte Comandini 2006: rilevazioni per l'anno 1999 di USPS

Di seguito si riporta il grafico (figura 3) dello studio con le elasticità delle attività ricavate in base agli invii postali pro capite.

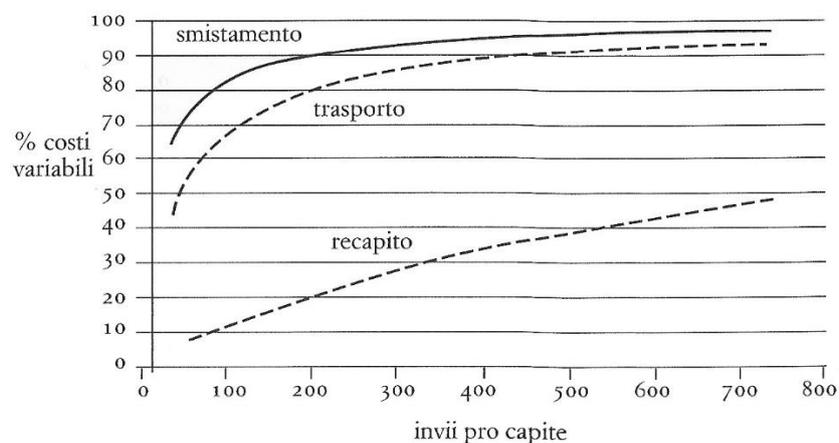


Figura 3: Fonte Comandini 2006: elasticità di costo delle varie attività

Si può osservare come al diminuire degli invii pro capite le attività di smistamento e trasporto mantengono una quota considerevole di costi variabili, mentre l'attività di recapito aumenta di molto la sua percentuale di costo fisso (che è complementare alla percentuale di costo variabile del grafico).

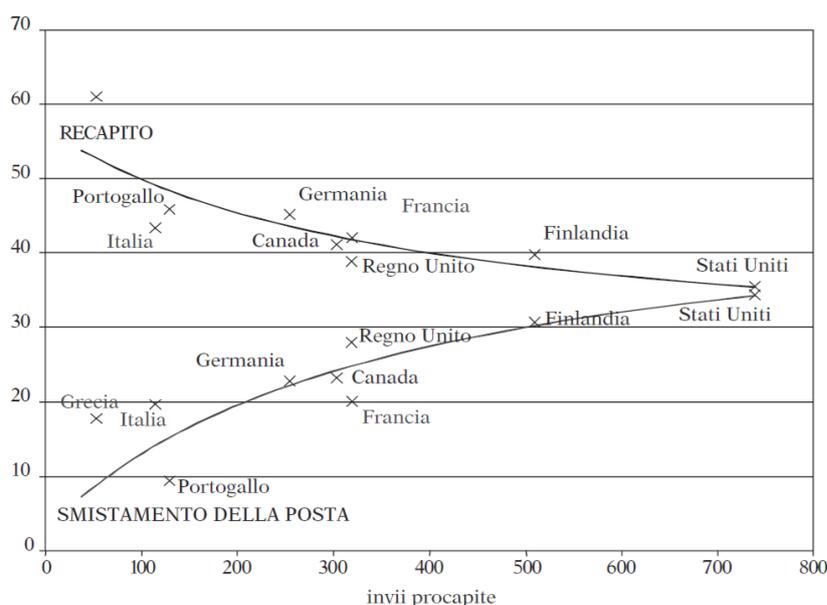
Lo studio fa un ulteriore passo in avanti cercando di spiegare i comportamenti di costo della maggior parte degli operatori postali.

L'ipotesi alla base di questo modello è che gli operatori postali abbiano strutture di costo simili poiché utilizzano tecnologie e procedure simili per l'espletamento delle varie fasi di lavorazione: ipotesi realistica per quanto riguarda i paesi industrializzati.

Grazie a questa ipotesi è possibile stabilire che i punti di elasticità delle attività dei vari operatori siano simili a quelli di USPS per i vari livelli di output. Tesi sostenuta anche da un lavoro del 2002 degli studiosi Cohen, Bernard e Robinson in cui si evidenzia come i costi di recapito dell'operatore nazionale francese La Poste abbiano comportamenti simili a quelli registrati negli Stati Uniti, dopo opportuni aggiustamenti per i volumi pro capite. La portata di questa conclusione è ancora più rilevante se si considera la differenza tra i due paesi in termini di grandezza demografica e di tecnologia di recapito: negli Stati Uniti il recapito avviene attraverso portalettere motorizzati, mentre in Francia avviene a piedi o in bicicletta.

Il confronto con gli Stati Uniti è stato possibile solo con nove paesi industrializzati, di cui si sono avuti a disposizione i dati. Nel grafico sottostante (figura 4) è possibile vedere l'esito di questo studio. La linea continua è ottenuta attraverso un'estrapolazione dell'elasticità di USPS ai diversi volumi pro capite. I punti a croce invece rappresentano i dati messi a disposizione dai paesi che vi hanno partecipato.

Si può notare che i dati sembrano aderire bene alle curve e questo conferma la similitudine delle strutture di costo dei paesi industrializzati con quelli di USPS.



Fonte: COHEN R. et AL. (2006).

Figura 4: Incidenza dello smistamento e del recapito sui costi totali dei paesi coinvolti nello studio

Guardando più in dettaglio si osserva che per elevati volumi pro capite i dati sono molto in linea con la teoria, mentre per bassi volumi ci si discosta di più. Questo è naturale poiché il modello è basato sui dati di USPS, operatore che opera in un mercato caratterizzato da elevati volumi pro capite, tuttavia può essere spiegato dal fatto che sia il Portogallo che l'Italia hanno maggiori costi per le operazioni agli sportelli (21% del Portogallo e 15% dell'Italia contro il 6% degli Stati Uniti). Questa quota varia molto fra i paesi poiché dipende anche dalla densità degli uffici postali, cioè il numero di uffici postali presenti rispetto al numero di abitanti.

Una volta stabilito che le curve di elasticità presentate sono idonee a rappresentare i costi della maggior parte degli operatori, per ottenere la curva di costo bisogna fare un ulteriore passaggio nel considerare l'entità dei costi. Per esempio, due operatori potrebbero avere elasticità puntuali identiche, ma pagare gli input uno il doppio dell'altro, perciò è necessario aggiungere un coefficiente di proporzionalità che tenga conto dei livelli di costo. Concludendo si giunge così ad ottenere varie curve di costo medio, inalterate nella forma funzionale, ma più in alto o più in basso rispetto a quella di USPS presa come curva di riferimento con valore del coefficiente pari a 1 (figura5).

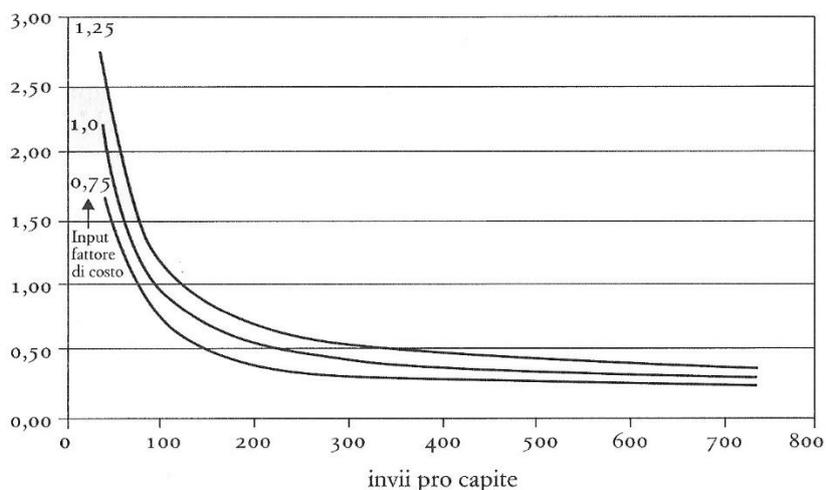


Figura 5: Fonte Comandini 2006, costi medi unitari con fattore di proporzionalità

Queste curve sono utili per misurare l'effetto che la liberalizzazione ha sul mercato postale. Quando si liberalizza un settore, la domanda di servizio viene soddisfatta da più imprese e di conseguenza ogni impresa offre un quantitativo minore di prodotto, aumentando così i costi medi del servizio. L'immediata conseguenza riscontrabile è quindi un aumento dei costi unitari per la fornitura del servizio, a meno che non avvengano delle innovazioni o aumenti di produttività.

Con il solo riferimento alla duplicazione delle attività di recapito (come analizzato nel lavoro di Cohen e Chu del 1997), e nell'ipotesi che due imprese offrano il servizio, a titolo esemplificativo, per l'anno 1999 negli Stati Uniti si ottiene un aumento dei costi pari a circa 10 miliardi di dollari.

Per ottenere una funzione di costo il modello assume che il sistema dei costi nel settore sia determinato in particolare da due variabili: il volume e la dimensione della rete. Il volume che incide sui costi variabili e la dimensione della rete che incide sull'entità dei costi fissi.

Così, le elasticità di ciascuna attività vengono applicate al costo totale ottenendo i costi attribuibili che vengono divisi per i volumi ottenendo i coefficienti per i volumi. Per quanto riguarda i costi fissi, invece vengono divisi per la popolazione, considerata come approssimazione della dimensione della rete. Così facendo si ottiene la funzione di costo del servizio postale dell'operatore USPS, per attività o totale. Nella tabella 2 sottostante sono riportate le funzioni:

		Costi variabili		Costi fissi
Smistamento	=	0,1032V	+	2,10P
Recapito	=	0,0525V	+	42,24P
Trasporto	=	0,0200V	+	0,92P
Servizi allo sportello	=	0,0092V	+	4,64P
Altri costi	=	0,0241V	+	24,41P
Costi totali	=	0,2089V	+	74,31P

V = Volumi; P = Popolazione.

Tabella 2: Fonte Comandini: funzioni di costo

La forma funzionale è validata confrontando i comportamenti di costo predetti dal modello USPS con le osservazioni empiriche, il che fa concludere che il modello può essere utilizzato per prevedere il comportamento dei costi medi unitari di gran parte degli operatori postali nazionali dei paesi industrializzati. Per completezza di trattazione, si presentano i risultati numerici:

$$\text{Costo medio unitario} = 0.2089 + (74,31P/V)$$

P= numero di abitanti della nazione

V= volume degli invii di corrispondenza

V/P= numero di invii pro capite

Per i paesi industrializzati basterà moltiplicare il costo risultante per il coefficiente k di proporzionalità dei costi, per il quale si consiglia di utilizzare come proxy il prezzo relativo del lavoro di un particolare operatore rispetto a quello di USPS.

K che è il fattore di proporzionalità del costo degli input, può essere anche molto basso, come nel caso dei paesi dell'Est Europa, che hanno il costo del lavoro anche fra il 10-30% rispetto a quello di USPS. Per quanto riguarda questi ultimi, rimane valida la forma funzionale dei costi, ma la liberalizzazione non ha le stesse conseguenze di aumento dei costi. I loro costi aumentano con la stessa percentuale, ma rimangono comunque molto inferiori in termini di valore assoluto, rispetto ai paesi occidentali con costo degli input simili a quelli di USPS.

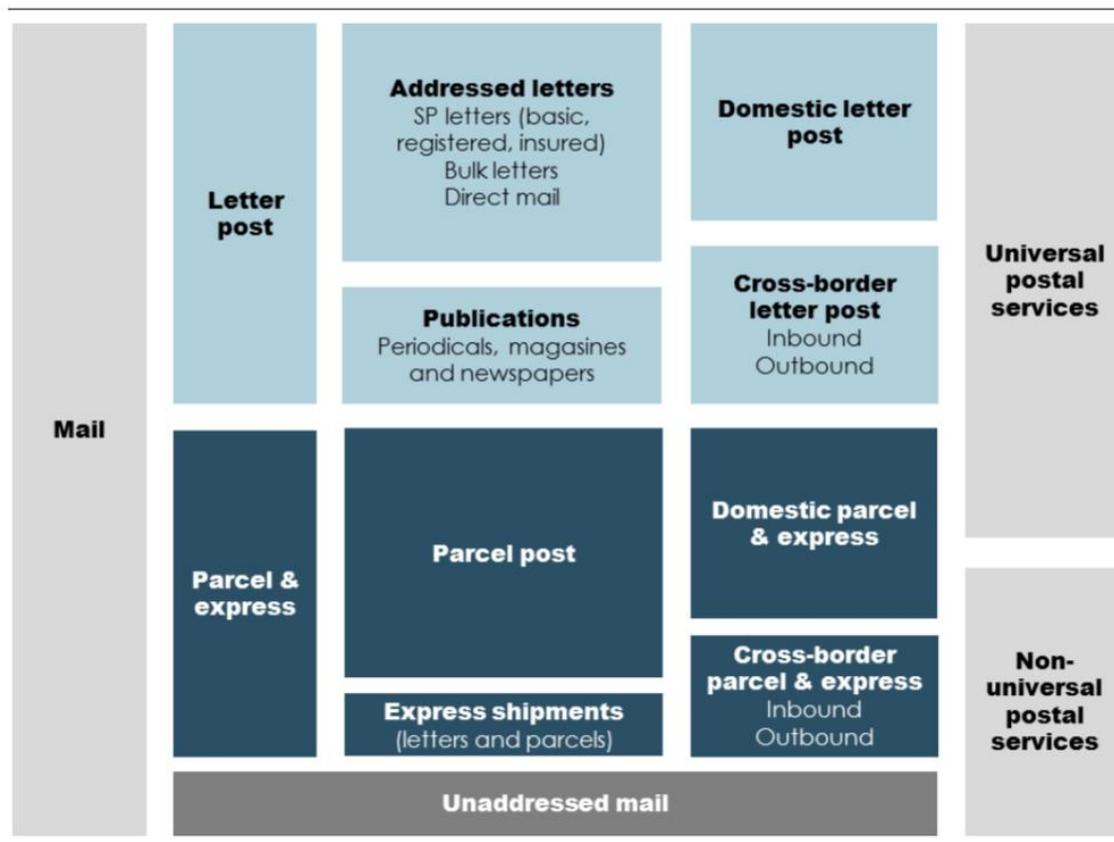
Gli ultimi dati aggiornati riguardanti le strutture di costo sono presenti in un report ERGP (ERGP 22, 2014) in cui si raccolgono le risposte delle Autorità nazionali di regolazione (ANR) ad un questionario.

Lo scenario che emerge è che solo il 34% delle ANR dichiara di avere qualche indicazione per quanto riguarda la natura dei costi, cioè se essi siano fissi o variabili rispetto ai volumi e fra queste, alcune ANR dichiarano che i costi siano per lo più fissi e altre per lo più variabili. Quest'ultimo risultato può essere basato sull'aver osservato che l'ex-monopolista sia stato in grado di far fronte al calo dei volumi mediante una riorganizzazione che ha mediamente ridotto i costi.

Basandosi sulla risposta di undici autorità di regolazione, il recapito è la parte predominante dei costi totali per i fornitori di servizio universale ed esso rappresenta il 42% dei costi totali (ERGP (13) 28, 2013). Nello stesso report si menziona che la consegna di invii postali all'estero sia una parte significativa dei costi e rappresenti mediamente il 18% (dato basato sulla risposta di sei autorità di regolazione) dei costi totali del fornitore di servizio universale.

BREVE PRESENTAZIONE DEL MERCATO

Prima di proseguire nella trattazione, si intende presentare brevemente il mercato postale.



Source: Copenhagen Economics

Figura 6: Descrizione dei servizi postali.

Si fa riferimento ad una suddivisione e definizione recente di mercato postale, poiché fino alla metà degli anni 2000 in realtà i corrieri espresso non vi erano ricompresi.

Come si può notare, i servizi sono suddivisi tra servizi indirizzati e non indirizzati (grigio scuro). Un esempio di quest'ultimo prodotto possono essere i volantini pubblicitari che ogni tanto si trovano nella cassetta postale. Il mercato indirizzato, invece, si suddivide fra segmento corrispondenza e segmento pacchi. Il settore Corrispondenza può essere ulteriormente suddiviso fra lettere indirizzate e servizi per l'editoria (es. spedizioni di riviste o giornali). All'interno della posta indirizzata è possibile trovare la posta indescritta (es. posta ordinaria, posta prioritaria e posta massiva), la posta descritta (es. posta raccomandata, assicurata e atti giudiziari), il direct mailing (es. invii di pubblicità) e i servizi integrati (es. invio di Notifiche integrate con stampa/imbustamento).

Per il segmento “pacchi e corriere espresso”, esso si divide appunto tra i prodotti pacchi e l’invio espresso di lettere o pacchi.

Sia la corrispondenza che i pacchi sono suddivisi fra invii nazionali e transfrontalieri, questi ultimi in uscita ed in entrata.

Tutti i servizi, poi, all’interno dei vari mercati nazionali, si suddividono in servizi offerti sotto il vincolo di servizi universali, e servizi al di fuori di questo perimetro.

Il mercato e i servizi offerti possono essere anche descritti in base alle necessità che soddisfano per chi esprime la domanda del prodotto: vi sono gli invii customer-to-customer (C2C), che soddisfano il bisogno di comunicazioni personali; gli invii customer-to-business (C2B) che soddisfano l’esigenza di un cliente di comunicare con un’azienda, solitamente fornitrice di servizi; gli invii business-to-business (B2B) che soddisfano le comunicazioni cartacee tra aziende e gli invii business-to-consumer (B2C) che solitamente possono essere pubblicità, invii di estratti conto, bollette ecc.

Si stima che gli invii business rappresentino circa l’85% della domanda di servizi postali e il restante 15% sia generato dai clienti residenziali (Visco Comandini ,2010).

Nella maggior parte dei casi gli invii business si strutturano come posta massiva poiché le utilities, come banche o società di servizi, utilizzano il servizio postale per mandare ai propri clienti comunicazioni come bollette o documenti di rendicontazione.

EFFETTI DELLA LIBERALIZZAZIONE

Il modello presentato di Cohen, nonostante non così recente, deve far riflettere sulla delicatezza del processo di liberalizzazione, in quegli stati, come l’Italia, che per motivi storici e culturali sono definiti da esigui invii pro capite. Una scrematura di mercato in paesi più sviluppati, con quantità oltre i 200 invii pro capite, avrebbe effetti meno devastanti rispetto a quelli prevedibili per i paesi con un mercato di dimensioni ridotte.

Innanzitutto, è opportuno sapere che la distribuzione di corrispondenza in Italia è di tipo bimodale: con domanda di elevati volumi nelle città e ridotti volumi al Sud e nelle aree periferiche.

La liberalizzazione ha permesso l'entrata dei nuovi operatori nel mercato postale, ed essi, massimizzando il proprio profitto, decidono di servire dapprima le aree più profittevoli del mercato con conseguente aumento dei costi unitari degli stessi servizi e aumento degli oneri connessi alla fornitura del servizio universale.

È fondamentale, inoltre, tenere in considerazione l'offerta da parte di altri operatori di prodotti differenziati (verticalmente) rispetto a quelli offerti nel servizio universale.

La ratio alla base di questo fenomeno è che, se anche gli altri operatori offrono prodotti differenti da quelli ricompresi nel servizio universale, ciò non significa che non stiano scremando la domanda del FSU, poiché il consumatore quando compra è influenzato anche dal prezzo. Perciò, se il consumatore deve scegliere fra due prodotti simili, di cui uno però fornisce servizi a valore aggiunto (per esempio la consegna in fasce d'orario accordate) e l'altro no e la differenza di prezzo fra loro è di piccola entità, allora è dimostrato che il consumatore sceglierà di spendere leggermente di più (5-10%), a fronte di un servizio più ricco, rendendo così i due prodotti sostituti (test del monopolista ipotetico o "small but significant non transitory increase in price- SSNIP). Questo pensiero, per esempio, è stato anche quello alla base della definizione del mercato postale, che ha visto includere in esso oltre agli operatori tradizionali anche quelli del settore corriere espresso.

Di questo si è tenuto conto, per esempio nelle direttive precedenti alla liberalizzazione, ponendo come soglia del mercato riservato, oltre i pesi del prodotto anche il prezzo ("fino a 5 volte il prezzo della tariffa base").

La concorrenza in un mercato come quello postale, in cui si ha la volontà di mantenere l'universalità, ha sia conseguenze positive che negative. La concorrenza offre maggiori scelte ai consumatori e incentiva l'innovazione. Per l'incumbent (ex monopolista che continua a mantenere una posizione dominante nel mercato liberalizzato) si presenta la necessità di ridimensionare i costi, aumentare la produttività e offrire servizi più qualitativi e a valore aggiunto. Dall'altro lato l'ingresso nel mercato di nuove imprese riduce le economie di scala con conseguente aumento dei costi unitari.

La questione è capire se i benefici derivanti dall'aumento di qualità, di produttività e di innovazione, con l'entrata di nuovi player, sono maggiori rispetto alla perdita di economie di scala che inevitabilmente si subisce.

È interessante citare uno studio NERA del 2004 per conto della Commissione europea in cui sono stati indagati i costi degli operatori postali europei, elaborando uno studio econometrico della

funzione di costo unitaria e totale utilizzando un metodo panel con dati degli anni 1998-2003. L'evidenza dello studio rileva l'importanza delle economie di scala e di densità, ma soprattutto dei fattori geografici e densità nel recapito (banalmente un postino fa più o meno lo stesso percorso, ma se consegna più lettere, il costo inciderebbe meno sulla fornitura unitaria di prodotto).

In conclusione, i fattori che maggiormente incidono sull'entità dell'OSU sono:

- L'ampiezza del mercato: maggiori gli invii postali pro capite, minori sono i costi unitari;
- La densità dei destinatari nell'area da servire: maggior densità, minor costi unitari;
- Presenza di requisiti minimi di qualità: per paesi con domanda bassa l'obbligo di frequenza nella raccolta o nel recapito non permette all'impresa di lavorare al pieno della capacità;

Nei prossimi capitoli, affrontando il percorso di liberalizzazione, si cercherà di trattare i vari cambiamenti che sta affrontando il settore e quali azioni sono state messe in atto per aumentare l'efficienza e cercare di limitare l'onere del servizio universale.

EVOLUZIONE DEL MERCATO POSTALE

PERIMETRO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Il contenuto del *servizio universale (SU)* postale è definito a livello europeo dalla direttiva 97/67/CE, come successivamente modificata dalle direttive 2002/39/CE (seconda direttiva postale) e 2008/6/CE (terza direttiva postale). La direttiva afferma che «il servizio universale consiste in un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile».

La direttiva, come suggerisce il report ERGP (16) 36, contiene i contenuti minimi dei livelli OSU a livello di:

- Accessibilità: uno svuotamento dalle cassette delle lettere e una consegna a domicilio per i giorni previsti;
- Punti d'accesso: gli Stati membri devono assicurarsi che la densità dei punti di contatto e di accesso tengano conto dei bisogni degli utenti;
- Frequenza di recapito: un recapito a domicilio non meno di 5 giorni alla settimana;
- Tempo di consegna: gli Stati membri devono assicurare e stabilire gli standard dei tempi di consegna, pubblicarli ed accertare che gli operatori vi aderiscano;
- Ampiezza del servizio universale: OSU che ogni Stato deve garantire rispetto alla fornitura di certi prodotti ed in relazione ai punti di accesso;
- Tariffe: i prezzi dei prodotti contenuti nel perimetro del servizio universale devono essere accessibili, orientati ai costi e incentivare una fornitura efficiente del servizio universale. Gli Stati membri hanno libertà di determinare l'accessibilità all'interno della propria normativa.

Secondo la direttiva europea il servizio universale deve comprendere almeno:

- Lo smistamento, la distribuzione e distribuzione degli invii postali fino a 2kg;
- La raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi fino a 10kg (che gli Stati membri possono facoltativamente impostare a 20 kg);
- Il servizio relativo agli invii raccomandati e a valore dichiarato, compresa la posta massiva.

L'obiettivo del servizio universale, evincibile dalla normativa europea, è quello di garantire a ogni utente, indipendentemente dalla localizzazione geografica, un insieme minimo di servizi di qualità specifica a un prezzo accessibile, assicurando un accesso agevole alla rete postale (mediante un numero sufficiente di punti di accesso) e condizioni soddisfacenti di raccolta (in termini di frequenza) e distribuzione.

Gli Stati hanno l'obbligo di assicurare un servizio identico per situazioni analoghe senza discriminazioni e senza interruzioni o sospensioni di alcun tipo, salvo casi di forza maggiore.

L'Italia ha recepito la direttiva e ha ricompreso nella propria definizione di servizio universale tutti i servizi summenzionati, optando per l'inclusione dei pacchi fino a 20 kg nei servizi universali.

Inoltre, la legge di bilancio del 2018 (legge n. 205 del 2017) ha stabilito che a partire dal 1° gennaio 2020 il servizio universale, se richiesto dal Ministero dello sviluppo economico o dal fornitore del servizio universale, possa comprendere l'offerta della raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 5 kg.

Il servizio postale deve essere garantito almeno cinque giorni a settimana e assicurare la consegna e la raccolta degli invii postali presso il domicilio degli utenti. La direttiva ammette possibilità di deroghe, le quali devono essere comunicate alla Commissione.

Le tariffe sono un punto fondamentale per la disponibilità del servizio ai cittadini ed esse devono essere ragionevoli e accessibili a tutti gli utenti indipendentemente dalla posizione geografica.

Il decreto legislativo 261/1999 prevede un unico fornitore del servizio universale ma fa una distinzione tra fornitore del servizio e prestatori del medesimo servizio. Il primo fornisce il servizio in modo integrale su tutto il territorio; i secondi forniscono singole e specifiche prestazioni.

Fino alla data del 30 aprile 2026 Poste italiane S.p.a. (PI) sarà il fornitore del servizio universale, ciò stabilito dal decreto legislativo n.58/2011 che ha disposto l'affidamento per un arco temporale di 15 anni con la possibilità di revoca ogni 5 anni nel caso non si rispettino gli obblighi del contratto.

La direttiva impone una vigilanza da parte di una o più autorità nazionali giuridicamente distinte dagli operatori postali e indipendenti, in Italia tale compito è affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AgCom) ai sensi del decreto-legge n 201 del 2011.

Al fornitore del servizio universale erano affidate in esclusiva le notificazioni e le comunicazioni degli atti giudiziari e verbali delle violazioni del codice della strada "per ragioni di ordine pubblico". Tale

forma di regime di esclusiva è stata abrogata dalla legge sulla concorrenza (n.124 del 2017) e Poste italiane non ha più l'esclusiva per la distribuzione di tali atti. Le nuove licenze concesse hanno decorrenza dal 1° gennaio 2019.

Attraverso la delibera 348/17/CONS l'AgCom ha avviato una consultazione pubblica per il rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notifica degli atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada e con la delibera 77/18/CONS è stato approvato il regolamento in materia del rilascio delle notifiche.

Il fornitore del servizio universale viene individuato dal Ministero dello sviluppo economico in base ad analisi effettuate sui costi, a criteri di garanzia della continuità della fornitura del servizio, redditività degli investimenti, stato economico dell'ultimo triennio, eventuali rapporti pregressi con la pubblica amministrazione e l'esperienza nel settore.

I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati da un Contratto di programma contratto tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane ogni quinquennio (l'ultimo 2015-2019).

Per quanto riguarda la frequenza di consegna, la legge n.261 del 1999, che recepisce la normativa europea, prevede che il servizio postale avvenga per almeno 5 giorni a settimana offrendo la raccolta e la distribuzione al domicilio delle persone fisiche e giuridiche. Per un ottavo della popolazione era prevista la possibilità di erogare il servizio a giorni alterni. Per contenere l'onere del servizio universale, la legge di stabilità per il 2014 modifica il limite di popolazione e per il 25 per cento della popolazione è possibile fornire il servizio postale a giorni alterni, ricevendo l'autorizzazione dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in particolari situazioni geografiche o infrastrutturali in regioni con una densità inferiore a 200abitanti/kmq.

La legge di bilancio per il 2018 (n. 205 del 2017 art.1 comma 463) stabilisce che i piccoli comuni possono stipulare protocolli aggiuntivi con il fornitore del servizio postale universale per ridurre i tempi di consegna ad oggi molto più lunghi rispetto a quelli offerti nei grandi centri abitati.

In un'ottica di ridimensionamento dell'onere del servizio universale è stata una scelta forzata quella di modificare la frequenza, almeno nelle aree meno abitate, poiché mantenere un servizio con una capacità completamente sottoutilizzata crea uno dispendio di risorse non irrisorio (esistevano aree con media di consegna prossima a 0).

La distribuzione degli uffici postali sul territorio è oggetto di attenzione sia a livello parlamentare che a livello degli interventi regolatori dell’Autorità, in proposito la legge n. 261 del 1999 stabilisce che la fornitura del servizio universale deve garantire la prestazione del servizio in tutto il territorio anche nelle zone più difficili da raggiungere come le zone rurali, montane o le isole, rispettando sempre il principio fondamentale che il prezzo sia accessibile all’utente. Per raggiungere tale scopo si procede con l’attivazione di un congruo numero di punti di accesso (uffici o cassette postali).

La delibera 342/14/CONS del 26 giugno 2014 contiene una stima del numero minimo di uffici necessari ad assicurare il rispetto degli attuali criteri di distribuzione ed è pari a 11.800 uffici. Allora il numero degli uffici postali era 13.048, perciò è iniziato un percorso di razionalizzazione della rete, effettuato in tranche, conclusosi a marzo 2019. La citata delibera interviene sui punti d’accesso, inserendo elementi di limitazione per il piano di interventi per la razionalizzazione di Poste Italiane, che persegue il contenimento dei costi e l’efficienza di gestione. La delibera contiene importanti dettagli per le condizioni da soddisfare nella soppressione di un ufficio, in modo che vi sia comunque una giusta copertura delle aree territoriali, con attenzione nei confronti di quelle rurali e montane.

La rete attuale di Poste Italiane, come la stessa pubblica sul proprio sito web, si compone attualmente di “oltre 12.300 uffici postali che effettuano consegna corrispondenza in giacenza, di cui circa 12.140 che effettuano consegna pacchi in giacenza”.

Azioni di Poste Italiane S.p.a.

È inevitabile che la liberalizzazione del mercato abbia permesso ai nuovi competitor di effettuare una scrematura del mercato, Poste Italiane ha avviato una profonda ristrutturazione industriale per permettere all’azienda di recuperare l’enorme disavanzo creato negli anni.

Per fronteggiare la liberalizzazione Poste Italiane ha abbandonato il trasporto su ferrovia ed ha migliorato le sinergie con il trasporto aereo.

In tal senso, anche il personale è stato ridimensionato a numeri più consoni ad un’impresa operante sul mercato. Tutto ciò in concomitanza con la trasformazione di PI in Società per Azioni. Grazie ai miglioramenti, l’Italia è riuscita a recuperare anche gli standard, raggiungendo quelli richiesti dall’Europa.

PROFILI DI REGOLAZIONE

La direttiva impone una vigilanza da parte di una o più autorità nazionali giuridicamente distinte dagli operatori postali, in Italia tale compito è affidato all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AgCom) ai sensi del decreto-legge n 201 del 2011. Dapprima il legislatore aveva attribuito al Ministro delle Comunicazioni i compiti di regolazione, ma ha dovuto rimediare per la mancanza del requisito di indipendenza.

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AgCm) esercita poteri di segnalazione, vigilanza e repressione sugli illeciti *antitrust*, in parallelo con l’autorità di regolazione postale. All’AgCom compete la “promozione della concorrenza” (d. lgs. n 261 22 luglio 1999). L’AgCom analizza e monitora l’intero settore postale, ma ovviamente il fornitore del servizio universale è l’operatore più colpito dagli interventi di regolazione, soprattutto riguardo alle politiche tariffarie. L’AgCom è tenuta a fare periodiche attività di controllo riguardo al rispetto degli standard qualitativi che il servizio universale deve rispettare.

Da ultimo, AgCom deve cooperare con le istituzioni internazionali ed europee per la regolamentazione della posta transfrontaliera e per facilitare la creazione di un mercato comune (articolo 2 del d.lgs. n 261/99).

La terza autorità indipendente che ha poteri nel mercato postale è l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), intervenuta in merito all’affidamento degli appalti pubblici dei servizi postali.

LICENZE E APPALTI

Gli altri operatori del servizio postale, cioè coloro che non sono soggetti agli obblighi del servizio universale, ricevono indicazioni e autorizzazioni generali dagli Stati membri al fine di assicurare l’adempimento delle esigenze essenziali.

Per tutti gli operatori postali italiani sono necessari i seguenti requisiti obbligatori:

- Una licenza individuale che viene rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico a coloro che intendono fornire al pubblico servizi postali che rientrano nel servizio universale;
- Un’autorizzazione generale rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico per gli altri operatori.

La licenza individuale è un atto amministrativo esplicito con il quale sono conferiti diritti e obblighi per l'erogazione dei servizi rientranti nell'applicazione del SU. L'autorizzazione generale non richiede una valutazione caso per caso, perché prescrive requisiti e condizioni attraverso un atto generale a monte e il meccanismo di silenzio-assenso a valle, ed è valido per l'espletamento di tutti i servizi aperti alla concorrenza.

Bene o male in Europa la regolamentazione dei titoli abilitativi si è sviluppata in maniera simile, tranne alcuni paesi in cui si fa richiesta solo per l'autorizzazione generale o si richiede la licenza individuale solo per alcune delle attività rientranti nel servizio universale.

Il mercato postale italiano è caratterizzato, rispetto all'Europa, da una pluralità di piccole imprese di dimensioni ridotte che operano in contesti limitati e da pochi grandi player che basano la propria attività su una rete a livello nazionale. Gli operatori, sono in crescita del 5,2% rispetto al 2018, difatti i titoli abilitativi rilasciati dal Ministero dello Sviluppo Economico sono 4.422 ad aprile 2019 distinte in due categorie: licenze e autorizzazioni generali. Le imprese postali operanti nel mercato sono 3.056, inferiore al numero di licenze poiché alcuni operatori detengono sia la licenza individuale che l'autorizzazione generale. ("Relazione annuale AgCom"; 2019).

Il settore italiano presenta un'elevata frammentazione con la presenza delle imprese individuali che detengono il 42,8% dei titoli abilitativi, a cui seguono le società a responsabilità limitata con una percentuale del 29,7% e infine il 2,1% detenuto dalle società per azioni. (Relazione annuale AgCom; 2019).

Il problema di così tanti attori è il costo e le difficoltà collegate al controllo e monitoraggio di esse da parte delle autorità e un rischio di decremento degli standard qualitativi del servizio erogato.

Così con la delibera 485/14/CONS l'Agcom ha previsto nuovi requisiti per assicurare la permanenza degli operatori nella rete e diminuire le entrate occasionali, affinché gli operatori che ne fanno richiesta offrano garanzie e si dimostrino in grado di sostenere l'attività anche nel lungo periodo. I requisiti non sono di natura finanziaria, ma riguardano l'oggetto sociale, i segni distintivi di riconoscimento, alcuni requisiti minimi di capacità tecnico-operativa e, il più importante di tutti, il rispetto delle condizioni di lavoro. Nella stessa delibera si impone a tutti gli operatori che offrono servizi postali di «adottare un sistema di contabilità separata secondo le indicazioni che saranno fornite dall'Autorità».

Con la delibera 413/14/CONS l'AgCom ha imposto a tutti gli operatori postali l'utilizzo di carte di qualità prevedendo le misure minime di qualità che gli operatori devono fornire all'utenza, imponendo la garanzia di uguaglianza di trattamento di questi ultimi e prevedendo che le imprese debbano improntare le loro attività a criteri di trasparenza, equità e imparzialità. Non sono però imposti obblighi di fornitura agli altri operatori.

Pratica comune degli operatori postali è esternalizzare varie attività della catena di fornitura, quali: raccolta degli invii, trasporto, consegna della posta tra punti di raccolta o accettazione, centri di smistamento, compreso fasi del recapito finale in alcune aree del territorio. Anche Poste Italiane subappalta alcune attività, infatti, per il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità per il 2012 nella regione Campania, Poste Italiane imputa l'inosservanza degli SLA (Service Level Agreement) alle inefficienze delle società esterne incaricate dell'attività di recapito.

Il ricorso a forme di collaborazione esterne per la gestione dello "ultimo miglio" è pratica comune, come dimostrato anche dall'operatore Fulmine Group che si avvale di collaborati di cui coordina l'attività.

La natura dei collaboratori a cui si affidano i vari operatori postali è svariata: da imprese unipersonali ad associazioni temporanee di impresa (ATI) e consorzi.

Inoltre, per gli enti pubblici, come per esempio i Comuni, che desiderino affidare in appalto il servizio postale, è imposto il rispetto delle disposizioni presenti nel d.lgs. n.163 del 12 Aprile 2006 e la direttiva 2004/18/CE. Per anni, però gli appaltatori sono stati sottoposti a vari rischi.

Il rischio principale è collegato al costo da affrontare in base alle destinazioni della posta. Difatti, il servizio è profittevole se le aree di recapito sono dell'area da essi servita, e causa invece perdite quando bisogna postalizzare (affidare la consegna al fornitore del servizio universale), tutto ciò a causa del prezzo geograficamente uniforme da applicare e della sottoposizione alle tariffe del fornitore del servizio universale. Rammentando che i prezzi a cui vengono aggiudicate le procedure di evidenza pubblica sono, per definizione, inferiori alle tariffe praticate dal fornitore del servizio universale, altrimenti provocherebbero un danno all'erario, ciò rafforza il rischio di fallimento se non si hanno a disposizione informazioni dettagliate sui flussi fisici. In assenza di informazioni, le aziende o rinunciano alla partecipazione oppure offrono prezzi prudenti che non permettono alla stazione appaltante il margine di risparmio per il conseguimento di efficienze significative. Da qui le linee guida dall'ANAC che impongono all'incumbent obblighi d'informazione specifici.

Se così non fosse e in corso d'opera perviene la richiesta di far giungere la posta in un'area non coperta direttamente dall'appaltatore, allora quest'ultimo, per rispettare i requisiti di velocità del recapito, sarà costretto a postalizzare gli invii a Poste Italiane, pagando le tariffe previste dal SU, che comportano delle perdite. L'appaltatore può ricorrere al subappalto nella quota massima del 30% dell'importo contrattuale complessivo secondo il d.lgs. 163/2006, condiviso dall'ANAC.

La determinazione n.3 del 9 dicembre 2014 dell'Autorità nazionale anticorruzione, a seguito di alcune criticità sollevate dagli operatori del settore e sotto indicazioni della direttiva 2014/24 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE rivoluziona gli appalti dei servizi postali. Le linee guida sono state pensate con l'intento di permettere anche alle piccole e medie imprese di partecipare all'attività postale. L'autorità, al fine di ridurre le barriere all'ingresso ed evitare favoreggiamenti dei soli soggetti integrati, propone la suddivisione del recapito in lotti funzionali. Osservato che solo pochi player riescono a garantire una copertura estesa del territorio, l'Anac promuove la divisione dell'oggetto dell'affidamento per aree territoriali omogenee. In questa ipotesi, all'aggiudicatario verrebbe affidato il recapito della corrispondenza che può garantire, mentre la restante parte (solitamente circa il 20%) verrebbe postalizzata (l'affidatario porta nelle stazioni apposite di presa e consegna di Poste Italiane) e affidata al fornitore del servizio universale.

L'Anac osserva anche la presenza di asimmetrie informative in tale settore, e per superarle propone che nel bando di affidamento siano presenti i flussi storici di invio e destinazione della corrispondenza, diversificati per prodotti, così da permettere formulazioni di offerte consapevoli e correlate ai costi presenti.

Il frazionamento dei lotti può aumentare i costi di transazione e creare problemi di interoperabilità, ma il vantaggio che porta in termini di concorrenza e favoreggiamento delle piccole e medie imprese sono da preferire e quindi la suddivisione continua ad essere preferita e raccomandata.

Il punto che rimane invariato è che, per i servizi che l'appaltatore postalizza, alla stazione appaltante deve effettuare la stessa tariffa applicata dal fornitore del servizio universale, indipendentemente dalla rete alla quale si affidi per la spedizione. Quest'attività è un costo per il vincitore dell'appalto, ecco perché è fondamentale possedere dei dati storici della tipologia di prodotto e delle destinazioni dei flussi di corrispondenza, ridimensionando il rischio per l'appaltatore e permettendo offerte più consapevoli, dato che la gara è vinta dall'offerta migliore, attraverso il meccanismo del ribasso.

È inoltre permesso concedere in subappalto il 30% del servizio oggetto di bando di gara, tenendo conto che la postalizzazione non è considerata subappalto poiché non c'è contrattazione e il fornitore di servizio universale non può rifiutare la presa in carico.

La posizione di Poste Italiane, su cui sussiste un'influenza pubblica dominante, nel mercato dei contratti pubblici, può essere di tre tipi: stazione appaltante committente di servizi postali, fornitore del servizio universale, e concorrente nelle gare per i servizi postali di altre stazioni appaltanti.

L'assenza di obblighi di accesso a prezzi wholesale, ha fatto sì che per anni Poste Italiane offrissi il servizio universale ai prezzi "pieni" di listino ai suoi concorrenti, e prezzi più bassi in gara al committente principale.

Tra le richieste che si presentano nel bando, compare spesso un grado di copertura territoriale minimo, a seconda delle esigenze della stazione appaltante. Questo meccanismo restringe il confronto concorrenziale poiché può limitare gli attori partecipanti alla gara e, in secondo luogo, facilita il rischio di *moral hazard* a causa della difficoltà di controllare efficacemente le dichiarazioni rese dai concorrenti in merito alla copertura offerta dalla propria attività. Una richiesta più sensata potrebbe essere il fatturato dell'azienda, poiché comprovato da documentazione contabile, mentre la copertura del territorio non è oggetto di certificazioni né pubbliche né private.

Per permettere anche alle imprese più piccole di partecipare ai bandi di gara pubblica, esiste l'associazione temporanea d'impresa (ATI), che consente di sommare i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi delle imprese che la costituiscono.

Su questo punto, l'AgCm aveva riconosciuto, dopo una serie di segnalazioni, che l'ATI potesse essere uno strumento funzionale a pratiche concordate o intese restrittive della concorrenza, soprattutto quando l'aggregazione riguarda aziende che già singolarmente siano in possesso dei requisiti per partecipare alla gara, poiché riduce il numero delle offerte che è possibile presentare nella stessa gara. L'AgCm aveva raccomandato alle stazioni appaltante di includere nei bandi clausole contro le cosiddette ATI "sovraabbondanti" (AgCm; 22 novembre 2007). Questa posizione è stata rivista dopo un'analisi più completa del problema, rilevando che questi divieti determinavano distorsioni a vantaggio del fornitore del servizio universale, invitando le stazioni appaltanti a valutare caso per caso l'inserimento di clausole ad hoc (Determinazione 10 ottobre 2012, n. 4, ANAC).

REGOLAZIONE TARIFFARIA

Per quanto riguarda i servizi fuori dal perimetro del servizio universale, essi sono condotti secondo le normali regole di mercato che prevedono che il prezzo sia definito dall'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato.

In merito ai servizi rientranti nell'area dei servizi universali, essi, come è stato detto più volte, devono essere offerti ubiquamente, a tutti i cittadini e a prezzi ragionevoli. Inizialmente questi prodotti erano offerti attraverso prezzi politici, cioè prezzi ben al di sotto dei loro costi medi necessari a fornirli, mentre col tempo, e attraverso il recepimento delle direttive europee, si è tentato di rendere i prezzi maggiormente correlati ai costi che li generano, tuttavia nell'erogazione di tali prodotti, non si perviene ad un pareggio tra i costi e i ricavi, e la differenza creata è finanziata dallo Stato, oltre che da un fondo di compensazione, a cui in realtà ancora non si è ricorsi. Tale è l'onere del servizio universale, il costo di dover rendere disponibile ai cittadini questo servizio di interesse economico generale.

E' l'articolo 12 della direttiva 97/67/CE poi modificato dalla terza direttiva che stabilisce che gli Stati membri devono fissare le tariffe dei servizi appartenenti al SU in modo che siano ragionevoli, correlati ai costi, trasparenti e non discriminatori.

La direttiva però non stabilisce il modo di regolamentazione in tale campo, così ogni stato membro si è gestito e alcuni hanno applicato il meccanismo del *price cap*, che consiste nell'imporre al fornitore del servizio universale «un vincolo esogeno di variazione annuale del proprio indice dei prezzi in termini reali sulla base di parametri finalizzati al recupero di efficienza dell'operatore stesso (tasso annuale di produttività)».

In Italia, l'articolo 13 del d.lgs. n. 261/99 prevede che sia l'Agcom a tenere conto delle caratteristiche del mercato postale e della sua effettiva liberalizzazione e ad imporre le massime tariffe applicabili dall'operatore dominante.

Per anni in Italia, come in altri paesi europei, è stato utilizzato il meccanismo del *price cap*. Dal 2013 è stato sostituito il meccanismo ed è stato stabilito un tetto massimo per gli invii singoli ed è affidato a PI il compito di definire le altre tariffe, che siano correlate ai costi.

Nella delibera inoltre, attraverso l'applicazione di test di sostituibilità quali "il test dell'ipotetico monopolista" sono definiti i confini dei vari mercati ed è stabilito che gli invii singoli di posta

ordinaria formano un mercato a sé stante, così come i servizi di invii singoli di posta raccomandata e assicurata.

AgCom, attraverso lo studio dei volumi totali e dei fenomeni di sostituzione, ha concluso che i mercati retail degli invii multipli di posta ordinaria includono i servizi di posta massiva, posta prioritaria “pro” e posta certificata, in quanto servizi tra loro sostituibili.

Attraverso questa delibera viene superato il prezzo politico con l’obiettivo di rendere il mercato contendibile. Per quanto riguarda gli invii singoli vi sono due principali barriere d’ingresso e sono l’esenzione Iva di cui gode PI per l’offerta dei servizi contenuti nel SU e il prezzo fissato, secondo criteri di accessibilità, inferiore al costo che PI dichiara di sostenere per l’erogazione del servizio.

Dato l’interesse mostrato dagli operatori alternativi a servire anche il mercato degli invii singoli retail, AgCom provvede ad uno studio per la fissazione dei prezzi ai livelli tali da remunerare «perlomeno i costi operativi efficienti e gli investimenti pertinenti agli invii singoli».

Lo studio assume che i prezzi massimi praticabili debbano riflettere i costi di un generico operatore efficiente, poiché i costi sostenuti da PI potrebbero derivare da inefficienze e scelte non ottimali.

Nella delibera 728/13/CONS al trattino 149 si cita: «I prezzi degli invii singoli dovrebbero avere dei limiti massimi di salvaguardia dell’utenza, ma non dovrebbero essere strettamente orientati ai costi attraverso misure regolamentate ex-ante in quanto in assenza di barriere all’ingresso la concorrenza effettiva e potenziale dovrebbe tenere sotto pressione i prezzi praticabili da Poste Italiane in modo più efficace di quanto possano fare i sistemi di controllo delle tariffe imposti dall’Autorità».

Allora Poste Italiane dichiarava di fornire i servizi degli invii singoli di posta prioritaria e posta raccomandata in perdita e imputava la ragione principale ai cali di volumi.

AgCom, in risposta, osservando i trend dei volumi e dei costi dal 2007 al 2011, aveva dimostrato che in realtà PI fosse in grado di ridurre i costi a fronte della riduzione dei volumi: di seguito si riposta il

grafico con l'andamento dei prezzi e dei ricavi degli invii singoli di posta raccomandata. I dati dal 2013 al 2016 sono stimati dall'autorità.

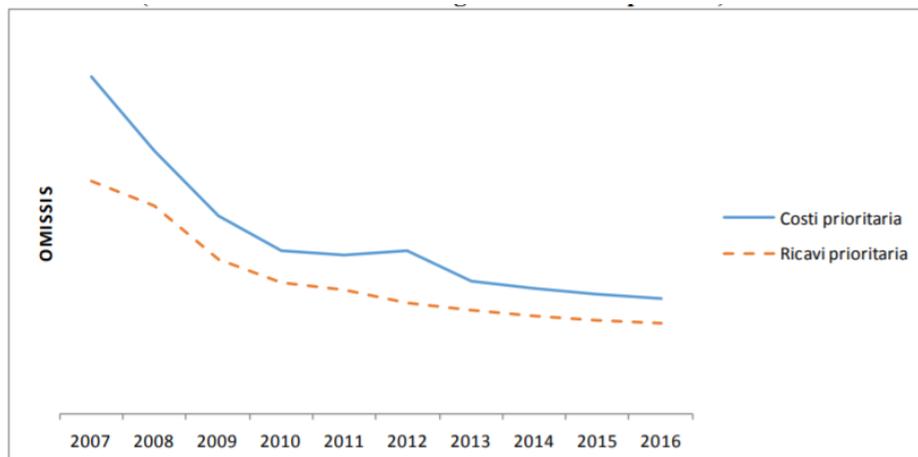


Figura7:Fonte AgCom. Andamento dei costi e dei ricavi della posta prioritaria

L'aumento del costo del 2012 l'AgCom lo riconduce a meccanismi di allocazione contabile e non ad un reale aumento dei costi.

Stesso andamento di costi e ricavi è dedotto per gli invii singoli di posta raccomandata retail.

Ad ogni modo, i servizi sono offerti in perdita e si desidera stabilire un aumento dei prezzi cosicché anche gli operatori alternativi possano entrare nel mercato. A tal fine è previsto un meccanismo di confronto con altri Stati europei al fine di stabilire quali siano i costi efficienti. Senza quest'ultimo passaggio, si finanzierebbero le inefficienze di PI e la si priverebbe del rischio d'impresa, a cui sono sottoposti gli operatori concorrenti.

Tale confronto tiene conto delle caratteristiche economiche di differenziazione dei mercati, quali il volume di invii pro capite. È presentata un'interpolazione compiuta per le osservazioni delle tariffe del 2013 in funzione degli invii pro capite. La figura 8 rappresenta le tariffe della posta prioritaria del primo scaglione di peso (fino a 20 g). La stessa autorità afferma che lo strumento non abbia grande significatività statistica e che non sia uno strumento adeguato poiché è inverosimile che i costi del servizio aumentino al crescere dei volumi, osservando che il risultato indichi che la regolazione tariffaria degli Stati europei ancora non aveva recepito il principio di correlazione ai costi e perciò ogni stato applicava politiche diverse.

Non è presentato l'andamento per la posta certificata poichè è del tutto simile. Da questo confronto però l'autorità nota che vi sono paesi che a fronte di volumi altrettanto ridotti, riescono a fornire i servizi a prezzi più contenuti.

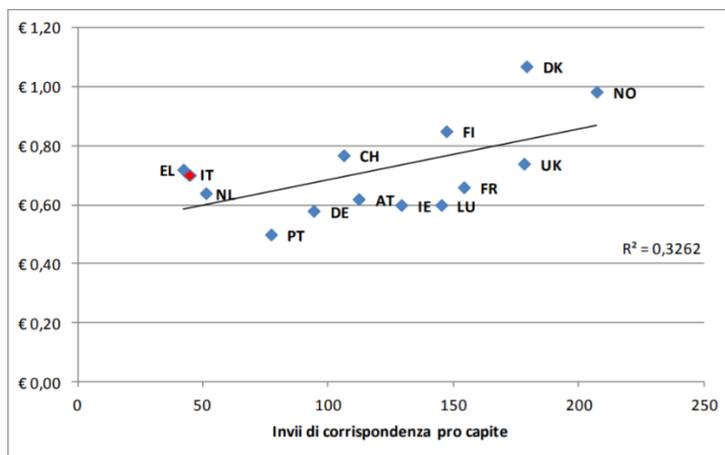


Figura 8: Fonte AgCom, Tariffe applicate dai player europei

La determinazione delle tariffe massime, oltre alle quali « è ragionevole presumere che prezzi più elevati, anche se giustificati dai costi della separazione contabile, sarebbero eccessivi e dunque implicitamente inefficienti in quanto imputabili esclusivamente a un processo produttivo non ottimale adottato dall'operatore dominante» avviene attraverso un semplice confronto con « i più alti livelli di prezzo, praticati nei paesi europei» e si pensa che questo «possa rappresentare uno strumento valido per un sistema di controllo dei prezzi che consente, da un lato, la dovuta flessibilità a Poste Italiane nell'intraprendere le proprie politiche competitive e commerciali e, dall'altro, la tutela degli utenti finali da pratiche di prezzi eccessivi».

Sono così stabiliti due tipi di soglia: la prima è rappresentata dal prezzo medio applicato in Europa per un dato servizio, difatti PI possiede le caratteristiche tecniche per ottenere livelli di efficienza non inferiori alla media, e una seconda soglia posta al novantesimo percentile, «oltre la quale la presunzione di inefficienza è ragionevole e può essere confermata dal confronto qualitativo delle caratteristiche di Poste Italiane con gli altri operatori internazionali».

Di seguito si presenta il dettaglio delle tariffe applicate per il primo scaglione degli invii singoli di posta prioritaria in Europa e l'individuazione delle due soglie (le nazioni segnate con l'asterisco possiedono l'Iva inclusa nella tariffa):

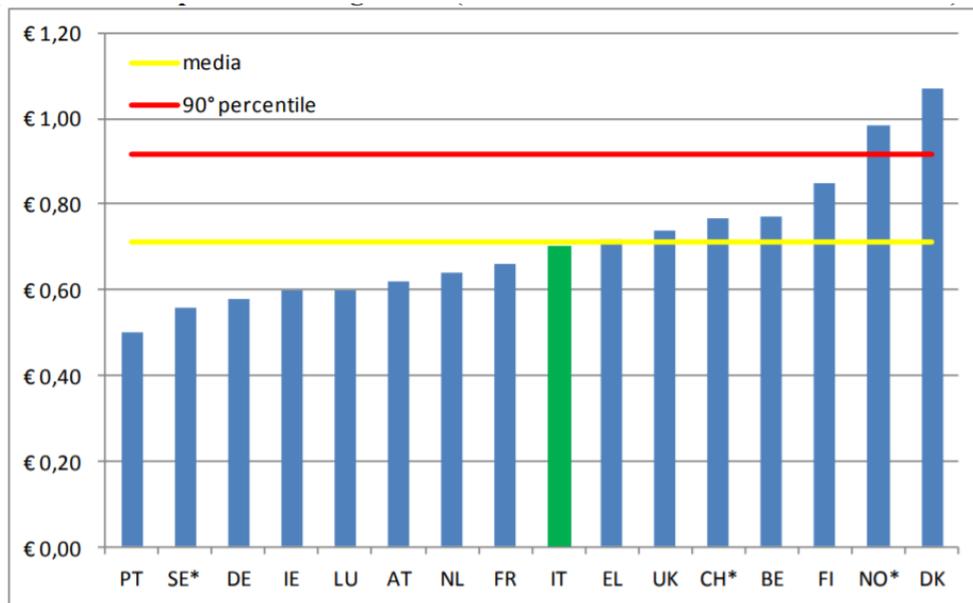


Figura 9: Fonte AgCom, tariffe applicate in Europa nel 2013 per gli invii singoli di posta prioritaria.

Tale metodo non tiene conto dei fattori socio-economici, geografici o demografici che causano in Italia un costo più elevato dei servizi, pertanto la soglia al novantesimo percentile è un livello alto di frontiera oltre il quale si presume esistano inefficienze da non finanziare con ulteriori aumenti di prezzo. Pertanto, il tetto massimo individuato per l'aumento delle tariffe degli invii singoli di posta prioritaria è stabilito a €0,95, il quale, secondo le stime dell'autorità, sarà pressochè equivalente ai costi di produzione del servizio nel 2016.

Considerazione analoga è effettuata per il servizio di posta raccomandata, per cui è posto come limite €5,40, che è l'equivalente del costo che l'autorità ha stimato per il 2016, tenendo opportunamente conto della riduzione dei volumi.

AgCom ha autorizzato Poste Italiane ad aumentare entro il 2016 il prezzo per gli invii singoli mediante due incrementi, ciascuno che non superi il 60% dell'aumento complessivo e che abbia validità almeno annuale. Il tetto massimo per la posta prioritaria retail (0-20 g) è imposto a €0.95 e per la posta raccomandata retail (0-20g) a €5.40. Di conseguenza sono aumentati anche i prezzi delle altre fasce in «modo proporzionale all'incremento di prezzo ... evitando pratiche discriminatorie di prezzo» (articolo 9 Delibera AgCom n. 728/13/CONS).

L'autorità (articolo 8 della delibera 728/13/CONS) ha, tuttavia, fissato dei prezzi massimi indirettamente per gli invii multipli (invii "pro" di posta prioritaria e raccomandata) dichiarando che

le tariffe devono essere inferiori di almeno il 10% rispetto ai corrispondenti prodotti retail e non possono essere inferiori ai costi medi (che includono i costi comuni).

Tale metodologia di regolazione tariffaria, cioè di imposizione di un tetto di salvaguardia ai prezzi è stata una novità in ambito europeo (ERGP 28; 2013).

La delibera 396/15/CONS modifica parzialmente la precedente 728/13/CONS in materia di flessibilità tariffaria e trasla l'impianto sulla posta ordinaria affermando «...Pertanto, dal 1° gennaio 2017, Poste Italiane ha la facoltà di incrementare il valore di 0,95 euro/invio stabilito per la posta ordinaria, in misura inversamente proporzionale all'eventuale decremento dei volumi di traffico calcolati sulla base dei dodici mesi precedenti. Questa facoltà è riconosciuta per il periodo di vigenza del Contratto di programma 2015-2019 e ogni eventuale incremento dei prezzi avrà efficacia almeno annuale».

In tal senso, molti paesi in Europa, come il Regno Unito e la Francia, hanno provveduto a dare maggior flessibilità all'operatore dominante nella fissazione dei prezzi. Per esempio, ARCEP (l'autorità di regolazione francese) ha consentito a La Poste di aumentare i propri prezzi del servizio universale per il periodo 2015-2018 che riflettano l'andamento decrescente dei volumi di servizi del settore.

Un recente provvedimento in materia tariffaria è la delibera 266/18/CONS che riguarda le "nuove tariffe base dei servizi postali universali per l'editoria", che permette un innalzamento delle tariffe per l'editoria del 23%, osservando che tale prezzo era fissato a €0.41 e bloccato dal 2002, mentre tutti gli altri prodotti hanno raggiunto la tariffa base di €0.95, con un incremento rispetto al 2002 del 132%. Il citato aumento si applica a partire dal 1° ottobre 2018. L'editoria è stato uno dei settori maggiormente colpiti dal fenomeno dell'e-substitution e «I dati diffusi dalla Federazione italiana editori giornalisti (FIEG) evidenziano come nel quadriennio 2013-2016 la tiratura complessiva annua sia scesa da 1,87 a 1,4 miliardi di copie, pari ad un calo complessivo del 25%, con un tasso annuo di decrescita superiore al 9%. Nel periodo considerato inoltre il numero di abbonamenti è diminuito del 23% con un conseguente calo delle copie spedite in abbonamento che, come evidenziato da PI, tra il 2014 ed il 2016, si sono ridotte di oltre il 27%». Per tale motivo la legge 27 febbraio 2017, n. 19 (legge di conversione del D.L. "Milleproroghe" 2016) ha previsto un regime temporaneo per il triennio valido fino all'adozione di nuove tariffe agevolate postali. È stata dunque reintrodotta la compensazione statale per le tariffe postali agevolate e «i fondi stanziati per finanziare il sistema

delle agevolazioni per il triennio 2017-2019, in base alle previsioni delle leggi di Stabilità 2017 e 2018, ammontano, rispettivamente a 57,5, 59,3 e 57,5 milioni di euro».

ESENZIONE IVA

Per i servizi che fanno parte del perimetro universale è prevista l'esenzione Iva, ma per quei prodotti offerti da più operatori, l'IVA rappresenta un vantaggio indebito. L'operatore storico gode dell'esenzione IVA su tutti i prodotti postali e sulle prestazioni accessorie ad essi. Questo vantaggio procura a Poste Italiane un vantaggio concorrenziale poiché circa il 50% dei clienti di invii multipli sono sensibili all'IVA. Gli operatori privati, su cui già gravano i costi fissi di una struttura alternativa a quella dell'incumbent, dovrebbero ottenere un risparmio all'interno del proprio processo di circa il 22% della produttività per poter offrire un servizio competitivo.

L'esenzione IVA è stata ammessa dalla direttiva 2006/112/CE come strumento di contenimento delle tariffe offerte al fine di non ostacolare la coesione sociale.

Una sentenza risalente al 23 aprile 2009 della Corte di Giustizia (causa C-357/07) ha chiarito che l'esenzione IVA si applica solo al fornitore del servizio universale e per le funzioni di espletamento delle funzioni di interesse pubblico, senza estendersi alle «prestazioni le cui condizioni siano state negoziate individualmente», cioè quelle prestazioni non destinate alla generalità degli utenti.

Fino ad agosto 2014, tuttavia, non si è tenuto conto di queste indicazioni ed è intervenuta anche l'AGCM in materia con un procedimento istruttorio conclusosi a marzo 2013 (caso A441) condannando Poste Italiane di abuso di posizione dominante "di tipo escludente" per aver offerto prestazioni del servizio universale negoziate singolarmente senza l'applicazione dell'imposta a valore aggiunto. Il ritardo dell'applicazione è dovuto al ricorso al TAR da parte di Poste Italiane il quale è stato respinto e a cui ha sopperito il governo attraverso un decreto-legge contenente una sanatoria dei comportamenti di Poste Italiane, convertito nella legge n.116 dell'11 agosto 2014.

Tale legge ha imposto a Poste Italiane l'assoggettamento all'IVA per le raccomandate, assicurate, pubblicità per corrispondenza e posta massiva, essendo essi servizi offerti a condizioni negoziate individualmente.

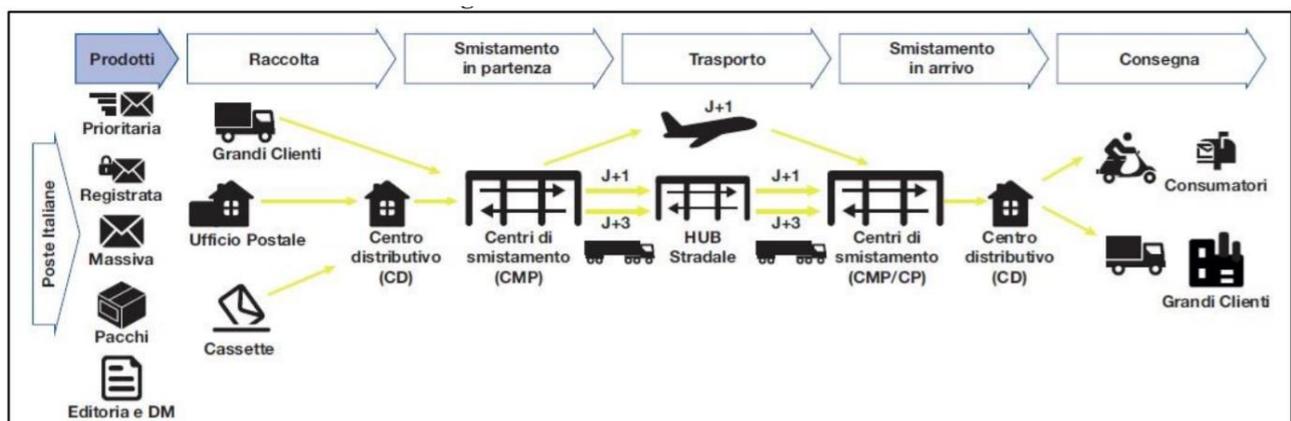
Un importante studio effettuato da Copenhagen Economics in "Vat in the public sector and exemptions in the public interest, Final report" (2013) confronta due fornitori di servizi universali,

quello svedese che eroga tutti i servizi postali con l'applicazione dell'IVA, e quello danese che offre gli stessi esenti da IVA. Dalla comparazione fra essi è emerso che il fornitore che gode dell'esenzione IVA esternalizza molto meno i beni e i servizi rispetto a quanto avvenga per il fornitore sottoposto all'imposizione IVA.

L'imposizione IVA stimola l'impresa all'outsourcing, permettendo una maggiore specializzazione e il miglioramento della qualità dei servizi acquisiti. Emerge che l'efficienza possa risentire di un incremento compreso tra il 5 e il 30% (ERGP (2015), "Report on net Cost of USO – VAT exemption as a benefit or a burden".)

DESCRIZIONE DELLA RETE POSTALE

Prima di entrare nel merito della trattazione dell'accesso alla rete, si presenta una descrizione della rete postale italiana, ma la stessa struttura è comune a quasi tutti i paesi industrializzati.



Fonte: Prospetto Informativo Poste Italiane (2015)

Figura 10: Descrizione della rete di Poste Italiane

La rete logistica degli operatori postali si compone delle seguenti fasi: accettazione, raccolta, smistamento in partenza ed in arrivo, trasporto, distribuzione e recapito.

La fase di accettazione, che differisce a seconda della clientela e della spedizione, è la fase attraverso cui gli invii postali sono immessi nella rete. L'accettazione per i clienti residenziali avviene attraverso l'accesso alla rete di uffici postali o cassette di impostazione, mentre l'accettazione per la clientela business avviene presso i centri di smistamento.

Nella fase di raccolta, tutti gli invii provenienti dalle cassette di impostazione o dagli uffici postali vengono concentrati in un punto e processati e poi inviati agli uffici di recapito della zona di

appartenenza (CD o CPM) e poi inviati ai centri di smistamento per la fase di ripartizione in partenza (CRP). La fase di raccolta si applica solo ai prodotti retail, poiché i prodotti business sono consegnati direttamente presso le accettazioni ai centri di smistamento.

La fase di raccolta viene effettuata dai portalettere di Poste Italiane oppure da soggetti esterni, chiamati accollatari.

La fase di smistamento in partenza o in arrivo avviene presso appositi centri chiamati centri di meccanizzazione postale (CMP) oppure centri di automazione del processo di lavorazione dei prodotti postali in partenza (CRP) o in arrivo (CRA). Nei CMP i prodotti sono suddivisi per classi di prodotto, formato e destinazione per il trasporto verso i CMP della destinazione di appartenenza.

Il trasporto trasferisce la corrispondenza e collega la rete dei vari CMP.

Durante la fase di distribuzione, gli oggetti processati e smistati sono trasportati verso i centri di distribuzione (CD).

Il recapito avviene consegnando ai portalettere i prodotti in ordine di consegna. La fase di recapito è la fase più onerosa della catena di lavorazione, difatti copre più di metà dei costi totali di produzione e la maggior parte dei costi della fase di recapito è rappresentata dal costo del lavoro. (WIK, 2013).

Esistono diversi tipi di operatori che forniscono servizi postali. Si distinguono, oltre agli operatori verticalmente integrati, gli operatori consolidatori/intermediari e gli operatori ibridi.

Gli intermediari raccolgono, smistano e trasportano la posta prima di consegnarla all'incumbent in un centro apposito, il quale si occuperà della consegna. Questi ultimi basano il proprio business interamente sulla rete dell'operatore storico e non creano il proprio network di consegna.

Gli operatori ibridi possono essere descritti come provider che offrono servizi end-to-end a livello locale o regionale i quali sono anche consolidatori perché accedono alla rete dell'incumbent per consegnare la posta al di fuori delle proprie zone.

Inoltre, l'attuale offerta di prezzi per i servizi universali prevede che sia uniforme in tutta la nazione, ma differenziata in base alla destinazione. I prezzi offerti sono tre in base alla zona di recapito del prodotto e le zone sono distinte in Aree Metropolitane (AM), Capoluoghi di Provincia (CP) e Aree Extra-Urbane (AEU). Queste ultime sono suddivise in AE1 e AE2, le AE2 coincidono con le aree extra-urbane in cui è presente solo la fornitura di Poste Italiane del servizio postale.

REGOLAZIONE DELL'ACCESSO ALLA RETE

L'accesso alla rete postale è uno degli strumenti regolatori che promuove la competizione nel mercato postale liberalizzato. L'accesso a parti della rete postale permette agli operatori postali di entrare nel mercato e offrire servizi postali concorrenti.

L'accesso implica la possibilità di accedere alla rete dell'incumbent per gli operatori del settore a tariffe speciali, diverse da quelle offerte al pubblico, che consentono di avviare una competizione su segmenti della catena di valore del servizio e non solo una competizione tra attori verticalmente integrati. La regolazione d'accesso è trattata in un report dell'ERGP "European Regulators Group of Postal Services", intitolato "Report on recommendations and best practices in regulation for access to the postal network of the incumbent operator (in terms of competition, prices and quality of service)" del 2017.

La regolamentazione dell'accesso ha delle caratteristiche precise su cui vigilano le Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR) e i poteri delle stesse in materia di regolamentazione sull'accesso variano in base alla nazione.

In ogni caso tutte le ANR hanno a disposizione strumenti comuni per influenzare la concorrenza nei propri mercati che sono l'influenza sui seguenti parametri:

- Le tariffe e gli sconti;
- Il numero degli operatori a cui è consentito l'accesso alla rete;
- La gamma di servizi offerti dall'operatore postale che fornisce accesso alla sua rete;
- Il collocamento dei punti di accesso lungo la catena del valore.

Le autorità quando regolano il mercato devono tenere, inoltre, conto delle caratteristiche del proprio mercato nazionale e devono adeguare il loro intervento in base alle seguenti variabili:

- Possibilità della duplicazione, anche parziale, della rete;
- Se esistono attori dominanti e il numero di potenziali competitor;
- Potere di mercato dell'operatore storico rispetto ai concorrenti;

- Ampiezza degli obblighi del servizio universale.

Cosicché non esiste una “best practice” applicabile indifferentemente dal mercato, ma ogni nazione possiede una diversa miglior opzione (ERGP, 2017).

Il quadro normativo è formato da una base europea ed un recepimento nazionale. La situazione attuale rivela che quasi tutti gli Stati europei impongono l’accesso postale ai servizi inclusi nel servizio universale seguendo i due principi di trasparenza e non discriminazione. In aggiunta, alcuni Stati seguono anche i principi di proporzionalità e oggettività.

La direttiva postale dà la possibilità agli Stati membri di avere una propria regolamentazione autonoma e le principali strategie di intervento che si possono individuare sono le seguenti:

- Obbligare l’incumbent ex ante ad offrire l’accesso a condizioni stabilite e imposte dalle autorità di regolazione nazionali;
- Prevedere una negoziazione obbligatoria di termini e condizioni di accesso tra i competitor e l’incumbent e l’intervento dell’autorità nel caso in cui non si sia giunti ad un accordo;
- Non prevedere nessun intervento ex ante.

Per comprendere la competitività sul mercato europeo si effettuano delle indagini sui mercati postali e vengono utilizzati diversi tipi di dati ottenuti attraverso la compilazione da parte degli Stati di questionari, attraverso il calcolo dell’indice HHI e attraverso l’osservazione dei prezzi dei servizi offerti, in modo da comprendere anche i trend che colpiscono il mercato.

Per il momento le indagini evidenziano un mercato altamente concentrato e quindi poco competitivo e con una crescita lenta, per questo l’accesso può smuovere il settore ed influenzarne la crescita. Inoltre, la continua decrescita dei volumi postali non permette di avere attese circa una maggiore competizione futura, per questo motivo gli interventi regolatori in materia di accesso sono fondamentali.

In questo campo finora non sono stati messi in atto strumenti di armonizzazione delle discipline nazionali per il mercato comune europeo. Difatti bisogna ricordare che l’estensione dell’obbligo di servizio universale differisce da Stato a Stato e inoltre ogni Stato ha affidato alla propria autorità di regolamentazione diversi poteri di intervento. Così vi è una eterogeneità di situazioni in merito.

Un'altra variabile importante riguarda il prezzo al quale dovrebbe essere concesso l'accesso, ma la direttiva postale non impone regole specifiche su ciò, essa dichiara unicamente che in fase di trattazione di prezzi speciali con i concorrenti, l'incumbent deve rispettare l'obbligo di trasparenza e non discriminazione.

L'accesso alla rete postale, ai servizi e alle infrastrutture dell'operatore postale incumbent fa parte degli strumenti normativi in grado di promuovere la concorrenza (end-to-end), questo poiché prima che un operatore possa competere lungo tutta la catena del valore, ha bisogno di iniziare a lavorare in un segmento di essa, creare profitti, per poi avere le risorse da investire in una propria rete.

In ogni caso, le autorità devono garantire prima di tutto le condizioni di trasparenza e non discriminazione nell'accesso per poter assicurare un *level playing field* nel mercato postale nazionale.

Nella direttiva europea i due articoli che trattano l'accesso alla rete postale sono gli articoli 11 e 12 che costituiscono lo scheletro dell'accesso regolato.

Ciò che lo studio (ERGP 38; 2017) ha evidenziato, tuttavia, è un ristretto numero di paesi in cui coesistono la concorrenza end-to-end con quella basata sull'accesso alla rete del FSU. E ha osservato che nei paesi che hanno recentemente liberalizzato il mercato, la concorrenza inizia dapprima in modalità end-to-end, fattore ricondotto anche alle tempistiche richieste affinché una normativa di regolazione diventi efficacemente applicata. Per di più, nonostante la completa liberalizzazione del mercato postale, si registra un carente livello di competizione, in quasi tutti i mercati nazionali.

Lo studio evidenzia come la maggior parte degli entranti che competono attraverso l'accesso tendono a richiedere l'accesso al network di smistamento e di consegna, il quale è caratterizzato da maggiori economie di scala e importante incidenza del costo del lavoro sul costo totale.

Il complementare della competizione basata sull'accesso è la competizione end-to-end che prevede che l'operatore concorrente svolga tutte le fasi di lavorazione, dal ritiro fino alla consegna della posta, internamente e quindi si doti di una propria infrastruttura per lo svolgimento dei servizi. Inoltre, la competizione end-to-end, a seconda dello sviluppo dell'operatore, può avvenire sia a livello locale/regionale che a livello nazionale.

La scelta fra i due tipi di competizione dipende quasi totalmente dall'assetto legislativo della nazione e l'autorità di regolamentazione della stessa promuove una competizione piuttosto che l'altra in base alle specifiche caratteristiche del proprio mercato postale.

Attraverso l'apertura dei mercati alla concorrenza basata sull'accesso alla rete del fornitore universale, si rende molto più veloce la liberalizzazione del settore, poiché si attirano molte imprese che possono iniziare ad operare nel mercato, senza necessità di fare investimenti troppo elevati, riducendo di conseguenza le barriere all'ingresso.

L'accesso alla rete potrebbe però anche limitare la competizione end-to-end poiché se un operatore postale ha un accesso economico agli input, in genere li acquisterà piuttosto che produrli da solo, tranne quando il prezzo degli input non è un fattore determinante, seguendo una scelta *make or buy*. Quindi, se l'accesso è economico, è probabile che un operatore postale persegua un modello di business basato sull'accesso piuttosto che costruirsi una propria rete.

Tuttavia, l'accesso alla rete dell'incumbent è un passaggio fondamentale per permettere la concorrenza di tipo end-to-end in quanto non è previsto che gli operatori abbiano la volontà o la possibilità di crearsi una propria rete fin da subito. Prima è necessario fornire l'accesso alla rete dell'incumbent a questi ultimi affinché abbiano la possibilità di fare profitti e, conseguentemente, avere le risorse per crearsi una propria rete, come è stato già provato nel settore delle telecomunicazioni.

Quando l'incumbent e i concorrenti non raggiungono un accordo sul prezzo dell'accesso è necessario l'intervento regolatorio che può vertere sui seguenti punti (ERGP (17) 38):

- Tariffe e sconti: Le tariffe a cui l'incumbent offre l'accesso alla propria rete sono il fattore che influenza le dinamiche di mercato. Un'elevata tariffa d'accesso permette all'incumbent di fare profitti e di estendere la propria rete, ma ostacola l'offerta a prezzi competitivi sul mercato dei rivali. Ulteriormente, le tariffe elevate facilitano il fornitore nel compiere il cosiddetto *margin squeeze*, cioè "comprimere" i margini dei concorrenti che richiedono l'accesso. Allo stesso tempo, però, l'elevata tariffa permette uno stimolo per i concorrenti a crearsi la propria rete, incontrando però difficoltà per i prodotti del servizio universale che sono esenti da IVA, per i quali il fornitore del servizio universale gode di un netto vantaggio. Inoltre, il prezzo è fondamentale e deve essere posto ad un livello tale da permettere solamente entrate efficienti, poiché un prezzo troppo basso permetterebbe entrate inefficienti di concorrenti che sono meno virtuosi del FSU, fenomeno di cui non gioverebbe il benessere sociale (Geradin, 2015).
- Quali e quanti competitor possono accedere all'accesso alla rete: il fulcro è capire a quali operatori concedere il diritto di accedere alla rete, come trattato nel report "ERGP (16) 41".

Per esempio garantire l'accesso sia agli operatori ibridi che ai consolidatori alle stesse condizioni assicura una migliore efficienza statica, intesa come la più efficiente combinazione e distribuzione delle risorse in un mercato, mentre assicurare l'accesso ai soli operatori ibridi e non ai consolidatori assicurerebbe una migliore efficienza dinamica, intesa come lo sviluppo e gli investimenti in nuove tecnologie e infrastrutture che aumentano l'efficienza nel lungo termine, perché questo obbliga i consolidatori ad investire nella propria rete e ad accedere ai servizi del FSU solo dove essi non riescono a consegnare. La scelta se preferire un'efficienza statica o dinamica dipende dalle specifiche condizioni di ogni mercato.

- Il range dei servizi che l'incumbent deve garantire: l'offerta trasparente dei servizi da parte del FSU assicura gli operatori che sono trattati senza discriminazione. Inoltre, se il range dei servizi è ampio ciò permette agli operatori alternativi di offrire tali servizi appoggiandosi all'incumbent senza sviluppare una propria rete, mentre un range più limitato di prodotti darebbe il giusto incentivo agli operatori di sviluppare una propria rete per poter offrire essi stessi un range di servizi maggiore.
- I punti di accesso: I punti d'accesso alla rete del fornitore possono essere nei centri di smistamento in partenza o in arrivo (verso gli uffici da cui poi si spedisce). Dato però il livello di concentrazione sempre maggiore delle operazioni upstream come lo smistamento (Geradin, 2015) non è scontato che l'accesso ai centri di distribuzione in ingresso sia più economico rispetto all'accesso ai centri di distribuzione in uscita, questo poiché si creano dei costi di transazione che diminuiscono i costi evitati dell'incumbent. Questo è il motivo per cui i concorrenti si concentrano upstream nella catena di valore del servizio.

Le autorità di regolazione, quindi, basano la propria politica di regolazione sui parametri presentati sopra, ma devono aggiustare gli interventi anche in base alle seguenti variabili:

- La possibilità di replicare, anche in parte, la rete: La regolazione del mercato postale, e di conseguenza il tipo di concorrenza, si dovrebbe basare sul fatto se la duplicazione della rete dell'incumbent sia fattibile o meno per i concorrenti, anche solo a livello locale. Il settore postale è caratterizzato da economie di scala e di scopo (economie di scala si presentano quando il costo fisso unitario decresce all'aumentare dei volumi venduti ed economie di scopo si presentano quando la stessa rete può essere utilizzata per offrire più servizi postali come la posta ordinaria e prioritaria). Più un mercato presenta caratteristiche di monopolio

naturale, meno probabile diventa la duplicazione. Un fattore importante da tenere in considerazione per la possibilità di duplicazione è inoltre la densità di abitanti dell'area che si deve servire.

- *Market share* e numero di potenziali competitor: nella situazione attuale, il livello di concorrenza nei singoli mercati nazionali resta basso a causa delle barriere all'entrata. Per aumentare il livello di competizione le autorità di regolazione dovrebbero diminuire le barriere all'ingresso, così da portare ad un aumento del market share dei concorrenti che da consolidatori potranno diventare operatori ibridi o concorrenti end-to-end.
- Ampiezza degli obblighi di servizio universale: si deve tenere conto che più si aumenta la concorrenza e più aumentano i costi degli OSU poiché i concorrenti, offrendo prodotti sostituiti, erodono parte della domanda di questi servizi, aumentandone di conseguenza i costi unitari, OSU che poi andranno compensati dai trasferimenti statali.
- Efficienza: nelle scelte di regolazione bisogna tenere conto di non mettere in difficoltà finanziaria l'incumbent con l'apertura del mercato e che, al contempo, la regolazione ex-ante non infici l'efficienza dell'incumbent.

Il compito della regolazione è reso ancora più difficile dai vari cambiamenti che investono il mercato postale: in primis la sfida della liberalizzazione, poi il calo continuo dei volumi di corrispondenza che affligge il settore causato dall'e-substitution.

L'effettiva e sostenibile entrata nel mercato è di recente dibattuta da vari studiosi, poiché il calo di volumi di posta domandata, dovuta a cambiamenti nelle abitudini dei consumatori (e-substitution), rende il mercato postale molto vulnerabile. Il calo di volumi di lettere rende non economicamente sostenibile l'ingresso di altri competitor in alcune circostanze, e rende la competizione fra attori sempre più "feroce" portando ad una lotta al ribasso che non sempre porta vantaggi al consumatore nel lungo termine. Ogni possibile scenario futuro dipende però dalle caratteristiche specifiche del mercato nazionale. Molti pareri recenti ritengono che non siano gli investimenti stessi a fornire barriere per l'ingresso dei competitor, ma i volumi decrescenti e il cambiamento che investe il mercato.

Lo studio effettuato da ERGP rileva che la maggior parte degli Stati impone l'accesso alla rete postale per quanto riguarda i servizi inclusi nel servizio universale, tranne alcune eccezioni di Stati che trasponendo le disposizioni nel proprio diritto hanno tradotto l'accesso in forme più ridotte

(Germania) o altri che lasciano l'accesso alle negoziazioni fra le parti per lo stabilire le condizioni ragionevoli (Ungheria e Italia).

Analizzando il quadro regolatorio dell'Europa, si nota che nei paesi in cui si impone l'accesso, esso è accompagnato dai due principi di trasparenza e non discriminazione, il primo inteso come obbligo di pubblicità delle offerte e il secondo come applicazione delle stesse condizioni applicate all'incumbent anche per gli operatori alternativi. Spesso c'è anche la regolazione tariffaria come strumento applicato nella disciplina dell'accesso.

Per fare il punto della situazione, quando le autorità di regolazione nazionali hanno il potere di imporre l'accesso, lo mettono in pratica con diversi strumenti:

- potere diretto di imporre l'accesso e le condizioni per esso (con libertà nel determinare se necessario imporre l'accesso): Cipro, Italia, Malta, Romania, Serbia, Spagna, UK, Portogallo, Olanda);
- potere nell'intervenire in caso di negoziazione non soddisfacente: Germania, Belgio, Grecia, Irlanda, Estonia, Lituania, Portogallo, Slovenia, Slovacchia;
- potere generale di monitorare e sanzionare l'obbligo sancito dalla legge: Ungheria.

L'accesso al centro di smistamento in arrivo prevede un lavoro di preparazione dettagliato della posta, per esempio doverla ordinare in base al codice postale, all'ufficio di competenza, o al percorso da seguire, mentre l'accesso al centro di smistamento in partenza prevede un livello minimo di prelaborazione, che varia da operatore ad operatore.

Ad oggi Poste Italiane è obbligato a negoziare l'accesso alla propria rete per la raccolta o la spedizione delle lettere, siano esse singole o bulk. L'operatore, allo stesso tempo, può richiedere solo uno dei due servizi wholesale (raccolta o spedizione). Inoltre, la legislazione italiana prevede l'obbligo all'accesso della rete postale, sia per i servizi inclusi nel perimetro del servizio universale, sia per quelli esclusi, però al momento non esistono accordi fra l'incumbent e gli altri operatori postali, se non quelli conseguenti alla risoluzione dell'istruttoria contro Poste Italiane (Caso A493 che si affronterà in un capitolo a parte).

In Italia l'autorità di regolamentazione, l'AgCom è autorizzata attraverso il Decreto Legislativo n. 261/99 a prendere decisioni per l'accesso nel mercato postale.

Dalle rilevazioni effettuate dall'AgCm e AgCom nel settore, emerge un notevole potere dell'operatore storico, nonostante la liberalizzazione del mercato, soprattutto nei segmenti di posta ordinaria (che non richiede accettazione espressa da parte del destinatario) e di posta registrata (per esempio la posta raccomandata, che necessita di accettazione da parte del destinatario).

Anche per quanto riguarda i prodotti business PI detiene un potere rilevante. Se solitamente i clienti business richiedono invii di posta multipli, indirizzati ad una moltitudine di cittadini e hanno un punto localizzato dove far pervenire la domanda del servizio, al contrario, per la soddisfazione di invii singoli, vi è necessità di dotarsi di una rete capillare su tutto il territorio, cosa che difficilmente riescono gli operatori alternativi.

Necessitando di raggiungere notevoli economie di scala nella fase di raccolta della corrispondenza, per poter sopravvivere sul mercato, gli operatori preferiscono servire gli invii multipli che comportano minori oneri per la raccolta. Gli operatori raccolgono (pick) la posta presso i clienti business di piccole e medie dimensioni, di grandi dimensioni e da ultimo accettano posta da operatori postali locali che non sono in grado di coprire l'intero territorio.

Gli invii multipli possono essere: posta massiva, raccomandata, assicurata o pubblicità diretta per corrispondenza (direct mailing). La posta massiva è definita nella delibera 92/13/CONS ove si chiarisce che essa non è posta raccomandata, ma sono invii multipli consegnati in grandi quantità al FSU presso i designati punti di accesso e, sempre nella stessa delibera, si prevede che gli invii debbano soddisfare un "test massiva" che si applica a campione e prevede le condizioni tecnico-attuarie del servizio offerto da Poste Italiane.

L'AgCom ha rilevato che gli operatori sviluppano offerte di servizi sul mercato in base alla quantità di prelaborazione che contengono (la quale consente uno smistamento meccanizzato che riduce i costi), per la velocità di recapito e per la tracciatura del trasporto.

Se la rete sia o meno una *essential facility*, cioè un'infrastruttura difficilmente replicabile, in Italia si è convenuto sul fatto che questo asset sia facilmente replicabile, poiché l'elemento preponderante nell'organizzazione di essa è il lavoro umano. Anche le ultime evidenze confermano che molti player stanno realizzando la propria rete, appoggiandosi a strutture di prossimità, quali tabaccai o supermercati, e si stanno dotando di armadietti automatici per la consegna di pacchi agli utenti (delibera 728/13/CONS). Nonostante la semplice tecnologia, l'elevata incidenza del lavoro, soprattutto nelle fasi di raccolta, smistamento e distribuzione, comporta costi molto elevati. Anche

lo studio WIK del 2013 “Main developments in the postal sector” conviene sul fatto che le barriere all’ingresso non sono tanto di tipo tecnico e infrastrutturale, ma organizzativo e la rete postale non sia da ritenere una essential facility.

L’accesso alla rete può essere regolato attraverso principi basati su sconti tariffari rispetto al prezzo offerto al pubblico, quali l’*efficient component pricing rule* (ECPR) oppure essere lasciato alla libera contrattazione fra le parti.

Fino al 2013 l’autorità non era intervenuta in materia di accesso, ma dopo una verifica del mercato è emerso che il settore degli invii singoli fosse sostanzialmente servito in monopolio da Poste Italiane e che Poste Italiane non offriva servizi *wholesale* per gli invii multipli, così nella delibera 728/13/CONS ha rilevato la presenza di barriere all’ingresso e ha imposto a Poste Italiane di formulare un’offerta wholesale di accesso alle risorse della rete postale. Nella stessa delibera si prevede che «Poste Italiane abbia l’obbligo di fornire l’accesso a servizi postali a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti». Tra i servizi che Poste Italiane è obbligata a fornire ai concorrenti vi è la raccolta e la consegna degli invii singoli o multipli presso i centri postali, quali centri di smistamento meccanizzati, centri prioritari (che fungono da transit point per le attività di distribuzione) e i centri primari di distribuzione (prossimi ai punti di destinazione).

La delibera 728/13/CONS, prendendo atto del fatto che almeno embrionalmente gli operatori alternativi si stavano dotando di una propria rete alternativa, di prossimità (per es. composta da tabaccai) e che “non ritenevano necessario” l’accesso alla rete postale dell’operatore dominante, recita all’articolo 6, comma 1: «Fatti salvi gli attuali obblighi di fornitura dei servizi rientranti nel servizio universale, Poste Italiane, su richiesta di soggetti terzi, ha l’obbligo di fornire l’accesso a servizi postali a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti». Tale approccio in letteratura prende il nome di approccio regolatorio “*ex ante soft*”.

Nonostante quanto prescritto dalla delibera, però, Poste Italiane non ha mai formulato offerte wholesale, e gli operatori hanno acceduto alla rete attraverso la postalizzazione, pagando l’importo non contrattabile del servizio universale.

L’AgCom ha recentemente emesso una nuova normativa sull’accesso (delibera 384/17/CONS) che ha aumentato l’interesse degli operatori alternativi all’accesso alla rete rispetto al passato.

La delibera prende in considerazione il mercato postale italiano, affermando che il mercato contendibile postale è pari al 96% della popolazione, e Poste Italiane serve in esclusiva il 20% dei

CAP corrispondente al 4% della popolazione. I principali concorrenti di PI sono di due tipi: concorrenti a livello nazionale che offrono copertura territoriale del 75-80% e concorrenti a livello regionale che offrono copertura tra il 17% e il 27%, confermato anche dai dati di postalizzazione che si attestano intorno al 10% degli invii per primi e tra il 20% e il 50% per i secondi.

Rilevante è il trend che vede diminuire negli anni il volume degli invii postalizzati da parte degli operatori e dall'analisi di copertura dei primi 5 competitor di PI emerge una copertura in tutte le province con maggior presenza nelle regioni del Centro e del Sud Italia, con una capillarità differente dal fornitore del servizio universale (un ufficio postale ogni 50.000 abitanti circa contro un ufficio postale ogni 4719 abitanti di PI).

Secondo l'Autorità la rete è replicabile per le attività di accettazione, raccolta, consolidamento e solo parzialmente per la fase di recapito. Nel recapito il grado di replicabilità dipende dai fattori geografici e demografici.

La maggior parte della domanda dei servizi postali è generata da pochi grandi clienti business e per soddisfarla è sufficiente una rete di accettazione semplificata.

Riguardo all'infrastruttura, al punto V.45 della delibera l'autorità afferma: «...Ciò implica che la rete è quasi del tutto duplicabile e quindi che non possa configurarsi come una infrastruttura essenziale. Tuttavia, il fatto che una determinata infrastruttura non sia essenziale non esclude la possibilità che chi ne è in possesso goda di un significativo potere di mercato e che, dunque, l'imposizione di un obbligo di accesso all'intera rete a condizioni eque e ragionevoli risulti comunque giustificata».

Nonostante l'autorità sia consapevole che l'obbligo di accesso può aumentare il costo della garanzia degli OSU e vi sia il rischio di *cream skimming* (sfruttando la tariffa uniforme territorialmente) da parte degli operatori, decide che : «tenuto conto dei livelli ancora elevati della quota di mercato di PI, del fatto che la rete non è totalmente replicabile e che, al contempo, è necessario limitare la restrizione della libertà economica al minimo necessario, favorendo altresì il processo di infrastrutturazione degli operatori alternativi, l'Autorità conferma l'orientamento di imporre in capo a PI l'obbligo di negoziare l'accesso alla propria rete su tutto il territorio nazionale a condizioni eque e ragionevoli», ritenendo che sia di primaria importanza facilitare la concorrenza ed evita il rischio di *cream skimming* obbligando PI nelle sue negoziazioni di tener conto dei "costi pertinenti, effettivamente sostenuti ed opportunamente efficientati".

La delibera, tenendo conto delle condizioni attuali del mercato postale, obbliga Poste Italiane a fornire l'accesso alla propria rete a condizioni eque, ragionevoli e negoziate fra le parti, o per l'accesso alla rete a livello del centro di smistamento in partenza o a livello del centro di smistamento in arrivo. Gli operatori che richiedono l'accesso al centro di smistamento in partenza devono curare la fase di recapito della corrispondenza, mentre gli operatori che richiedono l'accesso al centro di smistamento in arrivo devono curare la raccolta della corrispondenza. (articolo 1 della delibera 384/17/CONS).

Al comma 2 dello stesso articolo si cita: «In caso di richieste di accesso alla rete nelle aree di recapito EU2 di cui all'allegato 2 alla presente delibera la tariffa è orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da PI e opportunamente efficientati. A tal fine, entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente delibera, Poste Italiane trasmette all'Autorità un prospetto delle principali voci di costo sostenute e delle misure necessarie per il relativo efficientamento. La tariffa, ove l'operatore richieda accesso anche in aree EU1, CP e AM per volumi inferiori o equivalenti a quelli richiesti nelle aree EU2, potrà essere ulteriormente ridotta in ragione dell'insieme delle specifiche destinazioni servite».

Da quanto riportato si nota un orientamento ai costi, che sono maggiori nelle aree EU2, coperte solo dall'incumbent, rispetto alle altre aree servite anche dagli altri operatori.

La delibera inoltre obbliga Poste Italiane a consentire agli altri operatori la consegna presso i propri uffici postali, obbliga Poste Italiane a comunicare attraverso il proprio portale web le modifiche apportate al sistema Cap e prevede un test di replicabilità che Poste Italiane dovrà superare affinché le sue offerte di servizi di recapito degli invii multipli nell'ambito di gare pubbliche o rivolte ai grandi clienti privati siano ritenute legittime.

L'autorità ritiene necessario il rispetto dei principi di non discriminazione e il contenimento di fenomeni di compressione dei margini, prevedendo il test per le offerte retail di PI, prendendo spunto da una pratica già messa in atto dall'autorità di regolazione inglese Ofcom nel 2012.

Il test si applica alle offerte di valore annuale superiore a €500.000 a causa della "numerosità delle offerte".

Il test «risulterà soddisfatto se l'offerta di PI è superiore ai costi che un concorrente efficiente, scevro da obblighi di SU, deve sostenere per offrire il medesimo servizio in circostanze equivalenti. Tali costi sono calcolati come media ponderata, per area di recapito (AM, CP e EU) e per prodotto incluso

nell'offerta, dei costi che un ipotetico concorrente efficiente sostiene nelle aree in cui è presente con la propria rete e i costi che lo stesso deve sostenere per avvalersi della rete di PI nelle aree in cui non è presente con rete proprietaria».

I dettagli sul test di compressione del margine ex ante sono definiti nella delibera n. 452/18/CONS.

CALCOLO DEL COSTO OSU

Secondo una definizione di Panzar (2001) il costo dell'onere del servizio universale riguarda i servizi che non verrebbero forniti in un mercato puramente concorrenziale. In effetti, il costo dell'OSU emerge quando questi obblighi forzano i fornitori dei servizi ad organizzare il proprio business diversamente da quanto farebbero senza avere l'obbligo di servizio universale. Come risultano, il profitto ottenuto dall'operatore è inferiore a quello che avrebbe conseguito senza tali obblighi.

Si tratta di un costo ipotetico, ricavato immaginando le risorse utilizzate per la fornitura del servizio in modalità concorrenziale contro la fornitura attuale, obbligata dal quadro normativo.

A seconda delle specifiche caratteristiche del mercato, per esempio il tasso di diminuzione dei volumi postali, gli invii pro capite o la densità abitativa, l'onere per garantire i servizi del perimetro universale varia di molto negli Stati Europei.

È importante che nel mercato liberalizzato non venga sovracompensato il fornitore universale, perché diverrebbe un illegale aiuto di stato e distorcerebbe la competizione di mercato, permettendo all'operatore di subsidiare le attività nei segmenti maggiormente competitivi, ma al contempo è importante stimare nel modo migliore questi costi di cui l'operatore si fa carico, perché la fornitura di servizi universali non lo deve penalizzare rispetto alle imprese alternative presenti sul mercato.

È importante calcolare il costo netto dell'obbligo di servizio universale con il metodo appropriato.

Secondo la direttiva postale, il FSU può richiedere la compensazione del costo netto dell'OSU e lo può ricevere se quest'ultimo non risulta iniquo.

Esistono tre metodi utilizzati dai paesi europei per svolgere le proprie stime sul costo netto dell'USO.

Per la sua misurazione empirica, invece, vi sono diverse metodologie applicabili:

- *Fully Allocated Cost (FAC)*;
- *Net Avoidable Cost (NAC)*;
- *Profitability Cost (PC)* od anche *approccio commerciale*.

Il metodo **FAC** si basa sul metodo contabile e non include uno scenario controfattuale, pertanto non rispetta la definizione dei costi OSU come differenza del profitto tra lo stato attuale e lo scenario controfattuale senza l'OSU previsto dalla direttiva postale. Esso consiste nell'effettuare la somma algebrica dei saldi dei prodotti postali universali che si trovano in deficit, ciò presuppone la disposizione di un sistema di contabilità per prodotto, com'è anche previsto dalle direttive postali.

Questo metodo viene contestato poiché le perdite che rientrano nel computo non rappresentano i costi netti dell'OSU, ma sono incluse le possibili inefficienze del fornitore.

Il metodo, per di più, valuta unicamente i profitti diretti e non prende in considerazione le dinamiche indirette degli effetti sulla domanda e non prende in considerazione i vantaggi dell'essere il fornitore dei servizi universali, quindi la presenza capillare sul territorio o la fiducia per il brand.

Il **NAC** è un metodo che calcola il costo netto dell'OSU come risparmio che l'operatore potrebbe raggiungere se non ci fossero gli OSU e l'operatore potesse interrompere tutte le sue attività in perdita. L'ipotesi alla base di tale metodo è che, senza obblighi, un operatore sceglierebbe di servire unicamente le aree redditizie. Questo metodo non tiene conto degli effetti che si avrebbero sui ricavi e ignora gli effetti sulla domanda, prevede unicamente che i servizi forniti in perdita cessino di esistere senza OSU.

Rispetto al metodo FAC il vantaggio è che utilizza una prospettiva dei costi corretta: concentrandosi sui costi evitabili. Tuttavia, lo svantaggio chiave di questo metodo è che non definisce i costi così come devono essere definiti in una pratica corretta: il metodo non tiene conto dell'interdipendenza tra i servizi dal lato delle entrate e presuppone che tutti gli elementi di servizio forniti in perdita saranno abbandonati in assenza dell'OSU, indipendentemente dal fatto che sia richiesto di mantenerli per assicurarsi la redditività in altri segmenti di mercato o meno. Pertanto, il metodo risulterà in una sopravvalutazione della riduzione dei servizi nello scenario controfattuale e produrrà un costo netto è troppo alto. In aggiunta, il metodo del costo netto evitabile suddivide il mercato attraverso segmenti basati sul destinatario anziché sul mittente (che paga le spese postali). Di

conseguenza, fornisce un quadro irrealistico di quali servizi postali sarebbero rimossi in assenza dell'USO, restituendo un costo non veritiero.

Il metodo del **PC** è stato ideato per risolvere le lacune dei due metodi precedenti.

Questo metodo applica la corretta definizione del costo netto, secondo quanto dettato dalla direttiva postale, e calcola la differenza di profitto con e senza USO, cioè confronta l'utile effettivo sotto la condizione di obblighi di universalità e l'utile nello scenario controfattuale senza OSU (European Commission, 2012).

Il metodo del costo della redditività si basa su due scenari (Copenhagen Economics, 2018):

1. la situazione attuale in cui il fornitore del servizio universale fornisce i servizi OSU ai sensi del quadro giuridico attuale, compresi i requisiti e i possibili benefici legali;
2. una situazione controfattuale, in cui l'ex fornitore del servizio universale agisce unicamente secondo i principi di mercato, senza USO.

Cioè, il metodo PC stima l'effetto commerciale totale della sospensione di un dato servizio OSU, in termini sia di effetti sui costi che sui ricavi.

Il principale vantaggio del metodo del *Profitability Cost* è che soddisfa i criteri dei costi netti previsti dalla direttiva sui servizi postali, superando in tal modo i punti deboli dei due metodi precedenti. Esso applica la corretta definizione del costo netto e calcola la differenza di profitto con e senza l'OSU, cioè confronta l'utile effettivo sotto l'OSU e l'utile nella situazione controfattuale senza OSU. Inoltre, individua correttamente i segmenti di mercato in base ai mittenti.

L'approccio commerciale definisce anche tre tipi di effetti sui ricavi, incluso il prezzo e gli effetti indiretti sulla domanda. Inoltre, stima i benefici immateriali e di mercato derivanti dall'obbligo di servizio universale.

Lo svantaggio del metodo è che è impegnativo in termini di risorse e richiede un'indagine approfondita dello scenario controfattuale.

Concettualmente, il metodo del costo della redditività si basa sui seguenti tre passaggi:

1. Cosa farebbe il fornitore del servizio universale senza l'OSU? L'analisi dello scenario controfattuale inizia con l'alternativa proposta dall'operatore postale, che in seguito viene

testato e contestato mediante controlli incrociati, analisi comparativa e un'analisi approfondita di pro e contro dell'alternativa proposta.

2. Cosa salverebbe il fornitore del servizio universale senza OSU e quali ricavi perderebbe il fornitore del servizio universale senza l'OSU? La valutazione dei risparmi sui costi può essere effettuata preferibilmente mediante un "approccio basato sulla catena del valore" dove si identificerebbe quali cambiamenti sono impliciti nello scenario controfattuale e quali implicazioni di costo avrebbero. Ciò include anche qualsiasi modifica dei costi causata da cambiamenti nella domanda di servizi postali, derivanti dal cambiamento della strategia aziendale.

Inoltre, sono identificati e quantificati gli effetti diretti e indiretti sui ricavi per ciascuna delle offerte commerciali presenti, spesso sulla base di informazioni provenienti da grandi utenti di servizi postali del mercato interno. Questi effetti sui ricavi dovrebbero tener conto della pressione competitiva risultante da un potenziale cambiamento nelle condizioni delle prestazioni di determinati servizi (per es. l'aumento dei prezzi potrebbe consentire ai concorrenti di diventare competitivi su un segmento del mercato in cui finora non potevano esserlo).

3. Quali sono i benefici immateriali derivati dall'OSU? Oltre agli effetti sui costi e sui ricavi, il fornitore del servizio universale può ottenere benefici immateriale dall'essere il fornitore designato per la fornitura dei servizi postali universali. Il valore di questi benefici dovrebbe essere sottratto dal costo netto ottenuto.

Dal report del 2018 di Copenhagen Economics emerge che il metodo più utilizzato in Europa è il PC, e il NAC è il secondo metodo riscontrato. Alcuni Stati non hanno fornito risposta in merito o dichiarano di usare altri metodi, per cui potrebbero usare il FAC, sebbene esso non rispetti la direttiva, ma storicamente questo metodo è applicato ai fini del calcolo del costo netto OSU.

L'Italia utilizza il PC tenendo conto sia della densità della rete postale (capillarità), sia dell'ampiezza del servizio universale, sia della frequenza di consegna.

L'ultimo calcolo dell'onere del servizio universale è stato per gli anni 2015 e 2016 affrontato nella delibera 214/19/CONS.

Il tetto massimo della compensazione statale, in applicazione del meccanismo del subsidy cap, è di 329,1 milioni di euro per il 2015 (previsto dal contratto di programma 2009-2011) e 262,4 milioni di euro per il 2016 (previsto nel contratto di programma 2015-2019).

Come applicato anche nelle delibere 412/12/CONS e 298/17/CONS, l'autorità dichiara di utilizzare il metodo PC per la quantificazione dell'onere del servizio universale. Il perimetro per la valutazione del costo netto è relativo ai soli servizi rientranti nel SU.

Poste Italiane, in quella sede, aveva proposto di utilizzare come perimetro la totalità dei servizi postali, poiché ritiene che il FSU debba essere compensato per tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, anche se tali oneri vengono attribuiti contabilmente ai servizi non universali. La posizione di PI riflette ciò che emerge anche dagli ultimi studi di Frontier Economics del 2013, di Ofcom del 2012 e dell'ANACOM del 2014 che riguardano i principi di calcolo del costo netto OSU.

L'autorità, rilevando che la rete del SU viene utilizzata sempre di più per fornire servizi anche al di fuori del perimetro del SU, e che la valutazione dell'onere basata solo sul perimetro dei servizi postali universali può sottostimare il costo netto, ritiene adeguato per le prossime valutazioni allargare il perimetro di riferimento dei servizi.

Per la valutazione dello scenario contrafattuale, l'autorità ha escluso la possibilità che PI possa non recapitare in alcune zone, e ha ipotizzato una frequenza media di recapito a livello nazionale all'incirca di tre giorni a settimane, con un numero ridotto di portalettere, oltre ad includere le conseguenze sulla domanda.

Il metodo di contabilizzazione utilizzato da Poste Italiane è il Fully Allocated Cost (FAC) che alloca i costi comuni sia ai servizi universali sia ai servizi non universali.

Come vantaggi intangibili e commerciali sono stati inclusi il valore del brand e le occasioni di contatto, cioè il vantaggio offerto dal proprio status di FSU nel diffondere la pubblicità del proprio brand.

Ai fini dell'equità dell'onere, non è prevista una definizione nell'ordinamento nazionale, ma ci si può affidare ad un benchmark dei criteri adottati negli altri paesi (Frontier Economics, "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", gennaio 2013). A tal fine, in Portogallo e in Belgio la soglia oltre la quale l'onere è ritenuto iniquo è rappresentata dal 3% dei ricavi relativi ai servizi universali, in Austria la soglia è il 2% dei costi totali dell'operatore FSU.

Applicando uno qualunque di questi criteri, l'onere per la garanzia dei servizi universali risulta iniquo.

Per la parte dell'onere non finanziata dallo stato (49 milioni di euro per il 2015 e 93 milioni di euro per il 2016) l'autorità non ritiene opportuno attivare il fondo di compensazione a causa delle conseguenze distorsive nel mercato.

FINANZIAMENTO DEL COSTO NETTO OSU

Le opzioni che si possono identificare per finanziare il costo degli OSU sono principalmente quattro:

- Il fondo di compensazione;
- L'accisa sui nuovi entranti;
- L'asta competitiva per aggiudicarsi gli OSU;
- L'accesso pieno dei concorrenti alla rete di recapito.

Il fondo di compensazione, oltre al trasferimento diretto statale, è la modalità identificata anche nelle direttive europee, mentre la seconda opzione è stata applicata dalla Finlandia già dal 1994.

Fondo di compensazione

L'idea della compensazione ha origine in Slemrod (2005) che sostiene che è preferibile far pagare i costi dell'intervento statale in un certo settore direttamente a chi opera nel settore e beneficia dell'intervento.

Questo tipo di finanziamento però non incentiva l'efficienza e avrebbe come diretta conseguenza una stretta vigilanza sulle azioni dell'incumbent oltre ad un interesse dei competitor ad avere informazioni sulla struttura dei costi dell'ex monopolista attraverso controlli sulla contabilità dell'azienda. Per di più, il fondo, una volta istituito, induce comportamenti collusivi tra l'incumbent e i contribuenti del fondo, entrambi interessati a mantenere elevati i prezzi ottenendo margini più interessanti. (Comandini, 2006)

Un problema per l'applicazione di questo metodo è stato quello di individuare chiaramente i contribuenti, cioè individuare correttamente il mercato che gode dei benefici dell'OSU.

Il legislatore italiano prevede che al fondo di compensazione debbano contribuire tutti i fornitori che possiedono una licenza (offrono prodotti inclusi nel perimetro SU) e tutti i fornitori di servizi postali, compresi gli autorizzati, nel caso offrano prodotti che denotino un livello di «intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione» (considerato 27 della direttiva n. 2008/6/CE).

Rimane comunque vero che qualunque intervento è distorsivo dei meccanismi naturali di mercato e quindi andrebbero ridotti al minimo, invece la base imponibile per il fondo è stata scelta la più ampia possibile. Questo dovrebbe però permettere di ridurre l'aliquota applicata.

Un'altra variabile importante di questo metodo è la variabile da considerare per l'imposizione e per essa si possono scegliere sia i volumi che i ricavi.

Se venisse scelta l'imposizione su base dei volumi, però, si faciliterebbero i comportamenti disonesti di dichiarazione dei volumi da parte degli operatori al momento della dichiarazione poiché per il settore postale, diversamente dalle telecomunicazioni, non esistono sistemi informativi e tecnologie in grado di impedire che ne sia fatta una sottostima.

Nel caso di accisa *ad valorem* si avrebbe lo stesso problema di prima.

Con l'apertura al mercato unico europeo questo meccanismo spingerebbe ad una gara fra nazioni per l'accisa, in modo da attrarre quanti più player multinazionali che ottimizzerebbero la propria posizione fiscale.

L'accisa sui nuovi entranti

Questa alternativa prevede che l'onere del servizio universale pesi solamente sul FSU e che venga applicata un'accisa agli operatori che chiedono di offrire servizi nel mercato postale.

Questa opzione è quella che più garantisce un *playing level field* tra FSU e concorrenti, garantendo condizioni paritarie.

La soluzione, la più semplice di tutte, richiede il pagamento di un'accisa per ogni lettera recapitata (che in Finlandia era proporzionale alla densità abitativa che l'operatore intendeva servire).

Qui sarebbe da tenere in considerazione la regola di proporzionalità citata nella comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole della concorrenza ai servizi postali, nel senso che l'entità della tassa ha in sé un trade-off tra quest'ultima e la volontà di facilitare l'effettiva competizione.

Anche questa soluzione avvierebbe una competizione fra gli stati europei poiché quelli in cui il costo del servizio universale è assente o limitato attraggono molti più operatori rispetto ai paesi in cui l'onere di tali obblighi è elevato.

L'asta competitiva per l'aggiudicazione esclusiva della fornitura degli OSU

Questa opzione è quella che viene chiamata competizione *per* il mercato, contrapposta alla più classica competizione *nel* mercato (Demsetz, 1968).

In questo caso lo Stato, titolare della responsabilità di fornitura universale, mette a gara la fornitura dei servizi al minor prezzo.

Questo processo può avvenire a livello nazionale o anche a livello regionale/locale.

La gara a livello nazionale rimane, al momento, solo un'opzione teorica poiché vi potrebbero partecipare solo gli operatori che effettivamente ne avrebbero la possibilità, dotati di una propria rete, che al momento in Italia sono solo l'ex-monopolista e altri due player. Perciò questa soluzione riporterebbe all'attuale situazione, in cui il costo degli oneri del servizio universale gravano su un unico operatore.

La seconda opzione è quella più desiderabile, perché alla gara potrebbero parteciparvi molti più operatori e la tariffa base potrebbe essere stabilita sulla base della domanda di quella zona e dei relativi costi.

Inoltre, secondo la teoria dell'offerta privata di un bene pubblico elaborata da Stiglitz nel 1987: affinché l'asta sia una soluzione efficiente è necessario il rispetto di tre condizioni contemporaneamente che sono la condivisione della conoscenza sulla tecnologia produttiva utilizzata, un numero significativo di partecipanti e che questi ultimi siano neutrali al rischio.

La prima condizione è assicurata perché si assume che chiunque partecipi all'asta abbia le informazioni sulla tecnologia da utilizzare. Per quanto riguarda la seconda condizione vi è una duplicazione dei costi di monitoraggio e gestione della posta: per esempio se si invia la posta da una regione ad un'altra e questa deve attraversare varie regioni, nel caso di non adempimento agli

standard qualitativi di tempistiche di consegna, sarebbe difficoltoso risalire alla responsabilità di ciascuno. Per diminuire queste spese quindi sarebbe necessario avere meno player che si aggiudicano le gare locali, e più i player diminuiscono, maggiore è il rischio di collusione fra di essi, neutralizzando così ogni beneficio che l'asta si prefiggeva di ottenere.

Il terzo punto, invece, non è mai rispettato poiché quando si tratta di un'aggiudicazione esclusiva di un bene pubblico, i rischi di comportamenti opportunistici sono molto elevati. In una fornitura esclusiva il fornitore, per di più, sarebbe incentivato ad abbassare ulteriormente la spesa per ottenere extraprofitti privati. Per questo è presente un complesso meccanismo di monitoraggio affidato all'autorità di regolamentazione poiché, ex ante, è molto difficile stabilire se le differenze tra i prezzi offerti in gara sia ascrivibile a reali differenze di efficienza o ad atteggiamenti diversi nei confronti del rischio d'impresa.

L'accesso pieno dei concorrenti alla rete di recapito

Quest'ultima è la soluzione adottata negli Stati Uniti, la quale consiste nel liberalizzare l'intera catena del valore del servizio postale, a monte del recapito, mantenendo in riserva il servizio di recapito, che è quello caratterizzato dalla maggior presenza di costi fissi correlati al costo del lavoro.

Questa modalità permette un elevato grado di concorrenza nelle attività di raccolta, smistamento e trasporto e permette di mantenere i benefici relativi alle economie di scala dell'attività di recapito.

Questo sistema è applicabile, però, attraverso una preventiva creazione di un sistema complesso di prezzi d'accesso alla rete, ai vari livelli, attraverso l'Efficient Component Pricing (Armstrong,2001).

A causa però dei diversi incentivi all'efficienza nei vari segmenti della catena, l'Europa ha prediletto una totale liberalizzazione dell'intero mercato postale.

La direttiva europea postale prevede che il finanziamento del servizio universale non possa avvenire mediante diritti esclusivi o speciali ma che possa essere assicurato attraverso:

- Un meccanismo volto a compensare l'impresa fornitrice del servizio attraverso fondi pubblici (quindi sovvenzione diretta statale);

- Un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale tra i fornitori di servizi e gli utenti, ovvero il fondo di compensazione.

Recependo la direttiva europea, il legislatore italiano con il d. lgs. n. 261/1999 ha previsto come metodo di finanziamento, oltre ai trasferimenti posti a capo dello Stato, che i titolari di licenza individuale o autorizzazione generale potessero contribuire ad un fondo di compensazione apposito «entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata».

Attualmente in Italia non è ancora stato attivato un fondo di compensazione, sebbene il costo degli OSU sia maggiore rispetto ai trasferimenti statali. L'autorità sostiene che il metodo di compensazione potrebbe distorcere la concorrenza (delibera 214/19/CONS), ma in compenso cita alcune azioni compiute nel corso degli anni al fine di diminuire l'entità del costo netto OSU, agendo direttamente sulla struttura del SU:

- Il modello di recapito a giorni alterni, applicato in molti comuni, introdotto dalla legge di stabilità 2015;
- La maggior flessibilità tariffaria introdotta dalla delibera 396/15/CONS e prevista dalla legge di stabilità 2015;
- La riduzione degli obiettivi statistici di qualità e la riduzione della velocità di consegna attraverso l'introduzione della posta ordinaria, previste dalla legge di stabilità 2013;
- Un nuovo modello di recapito, "Joint delivery", introdotto da Poste Italiane dal 2018.

Pertanto ciò che supera il trasferimento diretto statale Poste Italiane lo finanzia attraverso le altre business unit, quali le attività finanziarie.

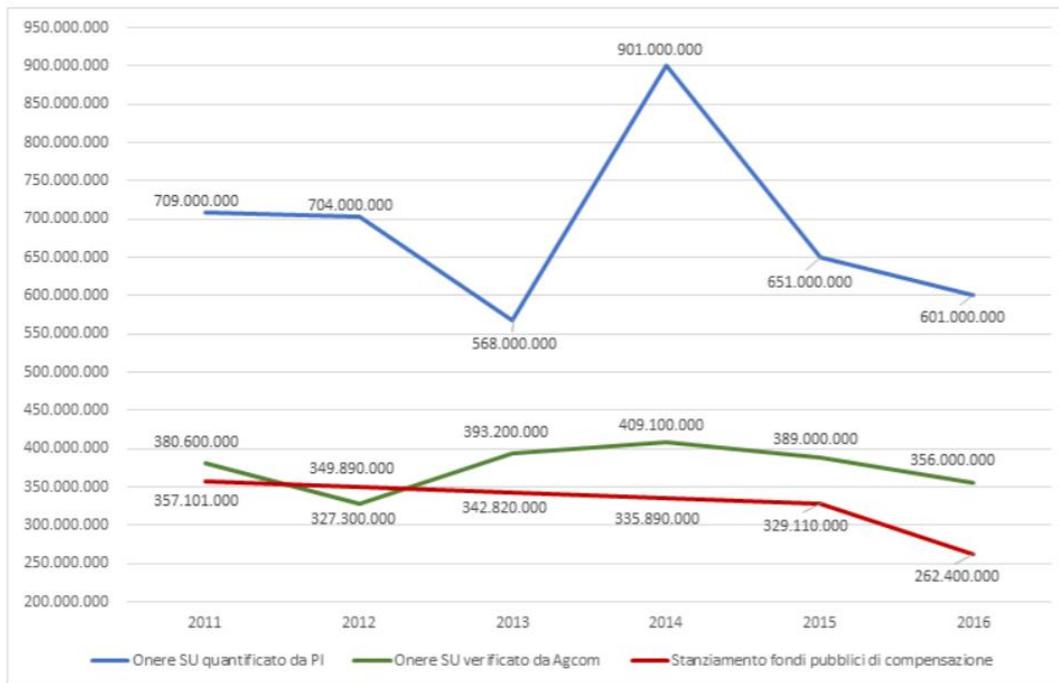


Figura 11: Costo netto OSU

Nella figura 11 è riportato il dettaglio del finanziamento del costo netto OSU, così come calcolato negli ultimi anni. La parte residuale, non compensata dai trasferimenti diretti statali è sostenuta da Poste Italiane attraverso le altre attività, principalmente quelle finanziarie.

TERMINAL DUES

Il meccanismo delle *terminal dues* è regolamentato dall' Universal Postal Union (UPU) che è l'agenzia specializzata dell'ONU, fondata nel 1874, per il settore postale. L'UPU regola gli scambi di invii postali transfrontalieri e garantisce l'interoperabilità delle reti postali nazionali dei rispettivi fornitori dei servizi universali.

Per gli invii che coinvolgono più di un paese, quindi transfrontalieri, bisogna remunerare l'attività di consegna svolta dall'operatore del paese di destinazione attraverso parte del prezzo pagato dal mittente nel primo paese.

Questo meccanismo è stato concepito per gli invii di corrispondenza e piccoli pacchi in tempi che storicamente erano caratterizzati da una bassa percentuale di invii transfrontalieri sul totale dei flussi postali. (Copenhagen Economics, "The economics of terminal dues", 2014)

Nel tempo, non solo è aumentata l'entità degli invii transfrontalieri, ma sono anche cambiate le direttrici di tali traffici, non più riguardanti invii fra paesi industrializzati europei ma, grazie al diffondersi dell'e-commerce, includendo soprattutto invii dai paesi dell'Est Asiatico e altri paesi emergenti.

In aggiunta, circa l'80% degli invii di pacchi provenienti da compravendite on-line è processabile come corrispondenza ordinaria (Allegato B alla delibera 350/19/CONS, AgCom).

Le terminal dues si applicano in automatico, a meno che i paesi non abbiano sottoscritto fra di essi degli accordi bilaterali.

Le tariffe hanno validità di quattro anni e le ultime sono state fissate nel 2016 per il periodo 2018-2021.

Purtroppo, oltre ad essere un meccanismo pensato in altre condizioni di mercato (il commercio elettronico transfrontaliero ha avuto una crescita media del 29% tra il 2014 e il 2019), esso non rispetta nemmeno la correlazione ai costi che hanno generato quelle attività.

Come si evince dall'Allegato della delibera 350/19/CONS il valore delle terminal dues 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».

In conclusione, si registrano rilevanti perdite a causa di questo meccanismo, per tutti gli operatori incumbent dell'Europa occidentale, ma alcuni operatori, come DHL o Royal Mail, hanno tratto vantaggio da questi cambiamenti, importando i beni dall'Est come importazioni bulk nei propri hub, sdoganando e smistando poi i pacchi in tutta Europa e corrispondendo ai paesi di destinazione la tariffa prevista dalle terminal dues. Questo meccanismo distorce i meccanismi di mercato poiché non permette la concorrenza di operatori efficienti con l'incumbent per la tratta nazionale.

Il seguente grafico (figura 12) rappresenta la composizione dei trasferimenti netti che l'Est Europa e l'Asia Centrale ricevono nel 2018 attraverso il meccanismo, quantificati in milioni di euro. È possibile notare che il maggior trasferimento deriva dai paesi dell'Europa occidentale, e in maniera più limitata dall'America del Nord.

Il secondo grafico (figura 13) rappresenta i trasferimenti netti (in milioni di euro) dell'Europa occidentale (negativi) che finanziano principalmente gli invii delle regioni asiatiche e dell'Europa occidentale.

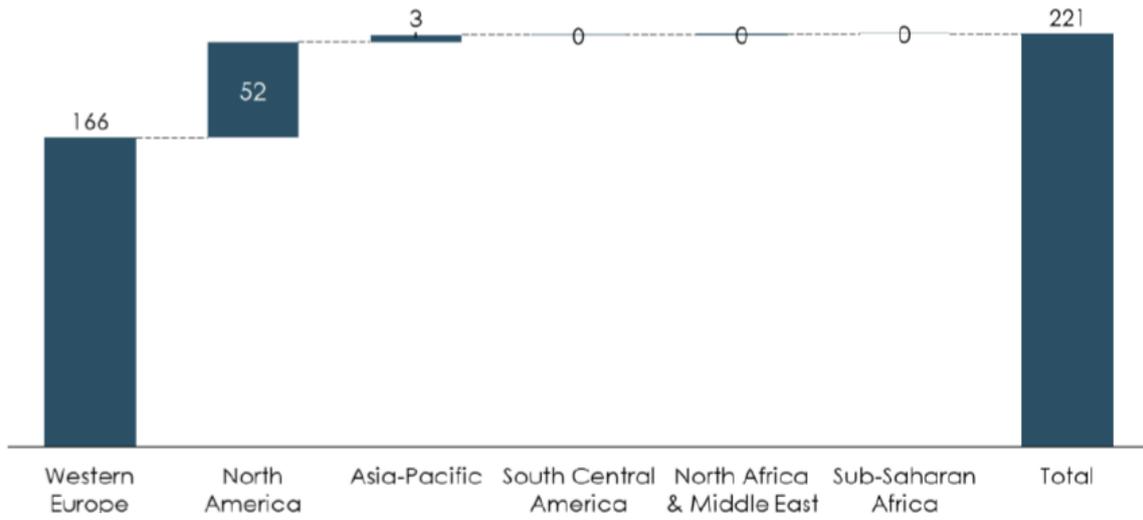


Figura 12: Trasferimenti netti ottenuti dall'Asia centrale e dall'Europa orientale per il 2018.

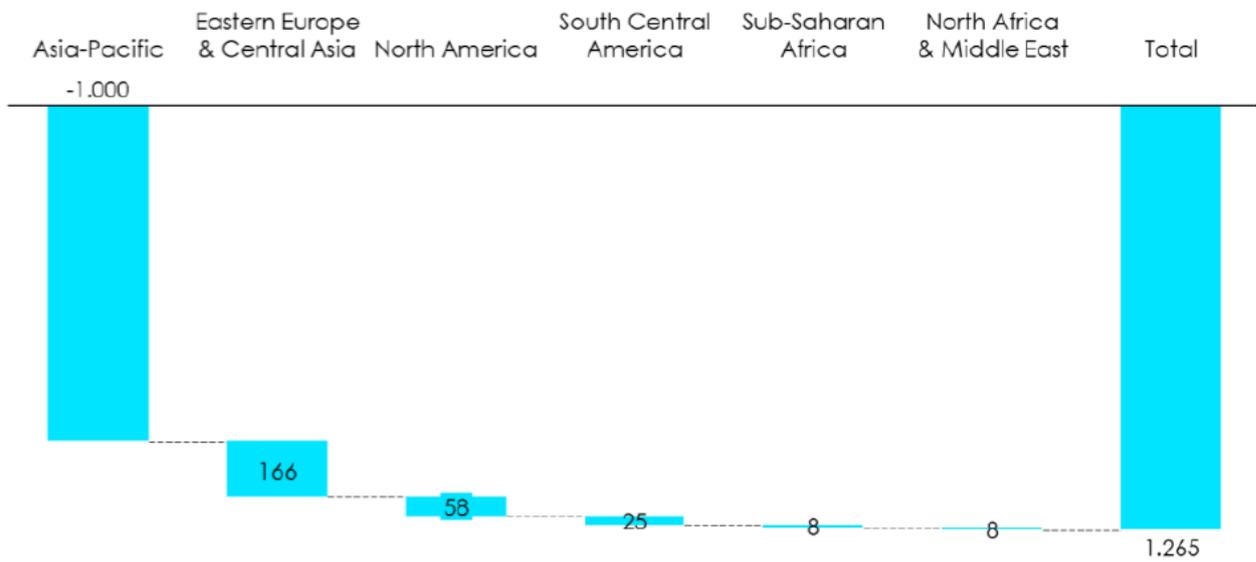


Figura 13: Trasferimenti netti dell'Europa occidentale per il 2018.

QUADRO COMPETITIVO DEL MERCATO EUROPEO

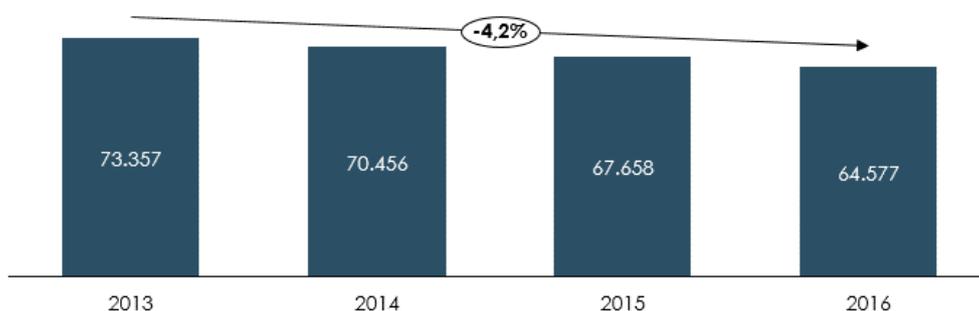


Figura 14: Volumi postali di corrispondenza europea in milioni di unità

Sulla base delle analisi effettuate riguardo il mercato postale europeo dal 2013 al 2016 dallo studio Copenhagen Economics sono emersi due importanti trend: il primo riguarda il continuo calo dei volumi di posta tradizionale del -4,2% (figura 14), ascrivibile principalmente al fenomeno di e-substitution che ha variato le preferenze di comunicazione dell'individuo medio, ha contribuito a diminuire il numero di fatture cartacee a favore di quelle elettroniche e ha sostituito molte comunicazioni business-to-business che prima avvenivano attraverso posta con le e-mail e così via. Tuttavia, la sostituzione della corrispondenza tradizionale con quella elettronica varia da paese a paese.

Il secondo trend riguarda la crescita continua dei volumi dei pacchi postali, questo dovuto al boom che sta avendo il mercato dell'e-commerce.

Le corrispondenze tra il settore pubblico e i cittadini stanno diventando unicamente quasi del tutto elettroniche per venire incontro alle esigenze burocratiche (compilazione dei moduli), organizzative (ricevere una quantità di dati in un arco di tempo relativamente breve) e questo si ritrova in tutti i paesi comunitari.

In Danimarca dal 2014 tutte le corrispondenze con il settore pubblico (anagrafe, ospedale, pensioni) sono esclusivamente di tipo digitale e questo fenomeno rispecchia i due terzi dei paesi, più limitate per il momento sono le comunicazioni giudiziarie in formato elettronico che riguardano solo il 50% dei paesi.

Il calo dei volumi riguardanti i servizi rientranti tra gli obblighi del servizio universale è avvenuto maggiormente a causa del calo degli invii delle lettere singole insieme alla posta indirizzata (direct mail), ma in realtà tutte le categorie di posta tradizionale hanno registrato una contrazione dei volumi. L'unica categoria dove si è registrato un aumento riguarda il servizio dei pacchi espresso che hanno avuto una crescita del 9%.

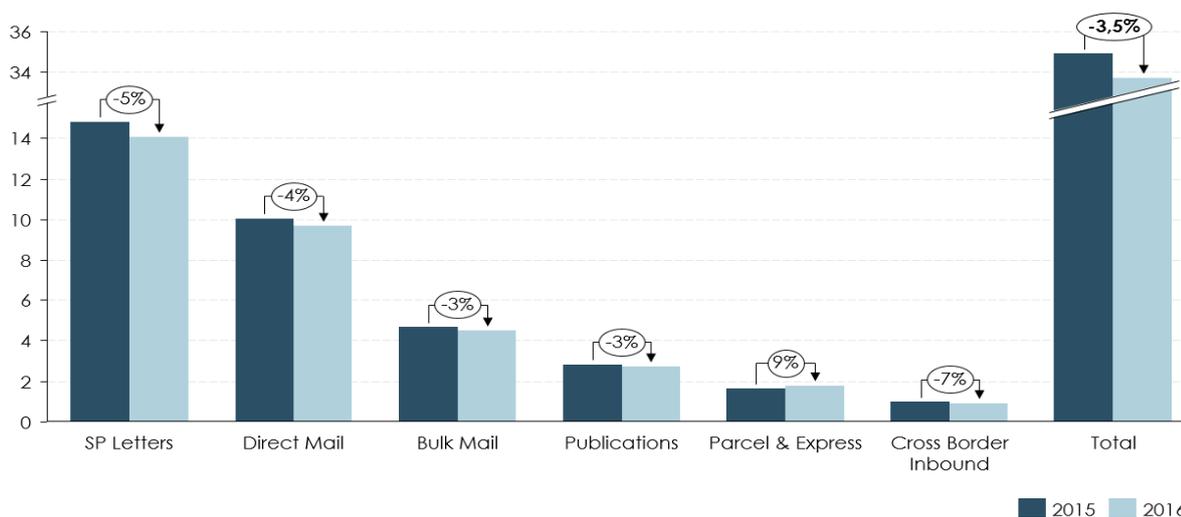


Figura 15: Andamento dei volumi di posta SU.

È interessante notare che lo studio effettuato ha rilevato affinità fra le zone europee, riuscendole a suddividere in base alla posizione geografica.

La dimensione del mercato postale, descritto sotto forma di invii di lettere postali pro-capite variano nello scenario europeo con una media di 191 pezzi (circa il 59% del volume totale delle lettere) nell'Europa occidentale contro i 165 pezzi del nord Europa, quasi il 15% in meno. Lo scenario è ancora diverso tra l'Europa meridionale che nel 2016 ha visto inviate in media 52 lettere pro capite contro le 34 lettere pro capite dell'Europa orientale (figura 16).

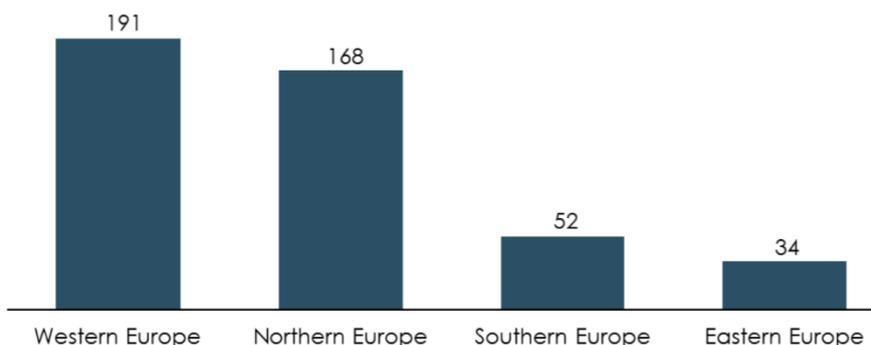


Figura 16: Volumi in termini di invii pro capite

Dal grafico sottostante (figura 17) emerge anche che i volumi medi di invii di corrispondenza pro-capite nel 2016 si attestano sul valore 112, ed è possibile osservare la posizione italiana, tra i paesi con volumi di corrispondenza minori ed un valore medio di invii annuali pari a 38.

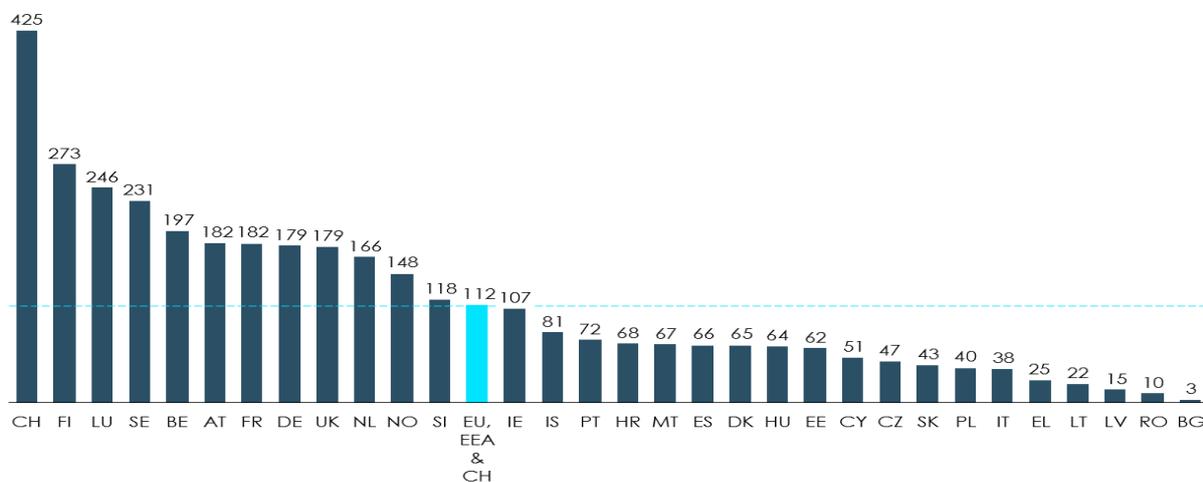


Figura17: Volumi pro capite di invii di corrispondenza nel 2016.

Nell'arco temporale preso in considerazione, dal 2013 al 2016, il settore dei pacchi postali ha avuto una crescita media annuale del 13%.

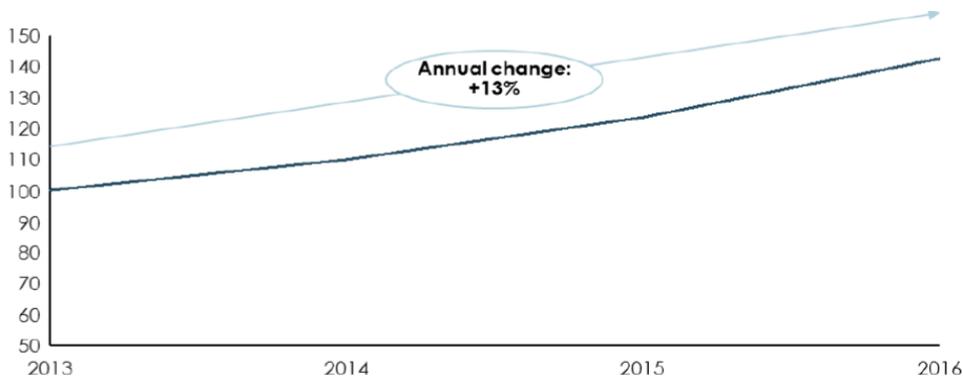


Figura 18: Andamento dei volumi pacchi europei.

La domanda di pacchi e servizi espressi varia da paese a paese e la media di servizi pacchi pro-capite venduti in Europa è stata di 8 pezzi l'anno con il Regno Unito che possiede il mercato più sviluppato, raggiungendo i 27 articoli pro-capite nel 2016. Dal grafico sottostante (fig. 19) è anche possibile osservare la posizione dell'Italia, caratterizzata da 5 invii pro-capite, poiché il settore è ancora in crescita e deve ancora raggiungere il proprio livello potenziale, attraverso l'aumento degli acquisti effettuati online.

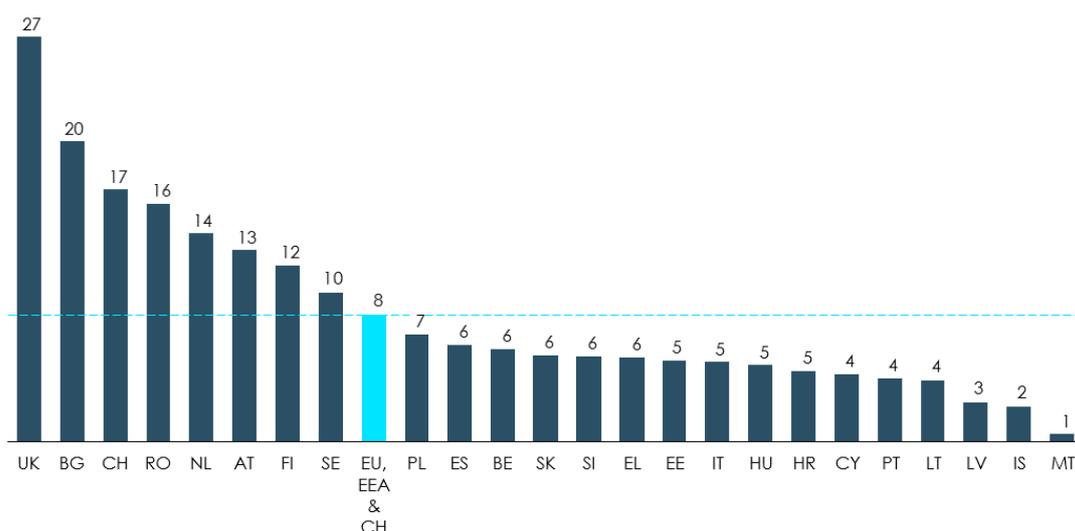


Figura19: Volumi pro capite nazionali degli invii di pacchi.

Per quanto riguarda la redditività dei fornitori dei servizi universali, anch'essa è in calo in tutta Europa. Di seguito si presenta un dettaglio sulla redditività Ebit dei fornitori del servizio universale in Europa.

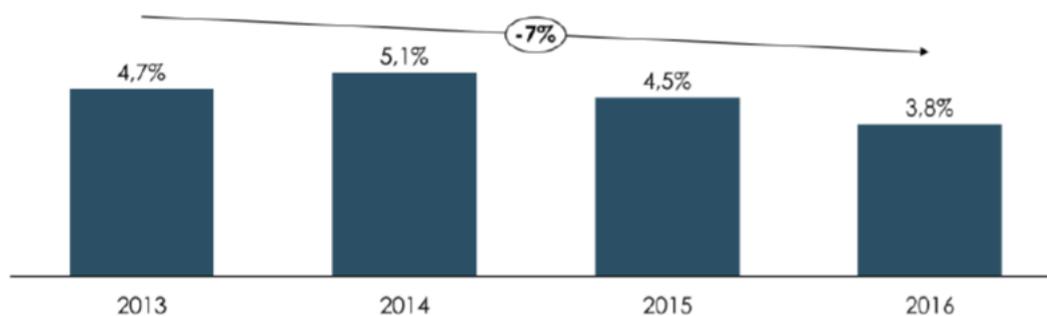


Figura 20: Ebit dei FSU europei.

In risposta ai cambiamenti in atto nel mercato postale, molti player hanno deciso di differenziare la propria attività, in figura 21 è presente il dettaglio dei ricavi del 2016 in termini percentuali di alcuni player.

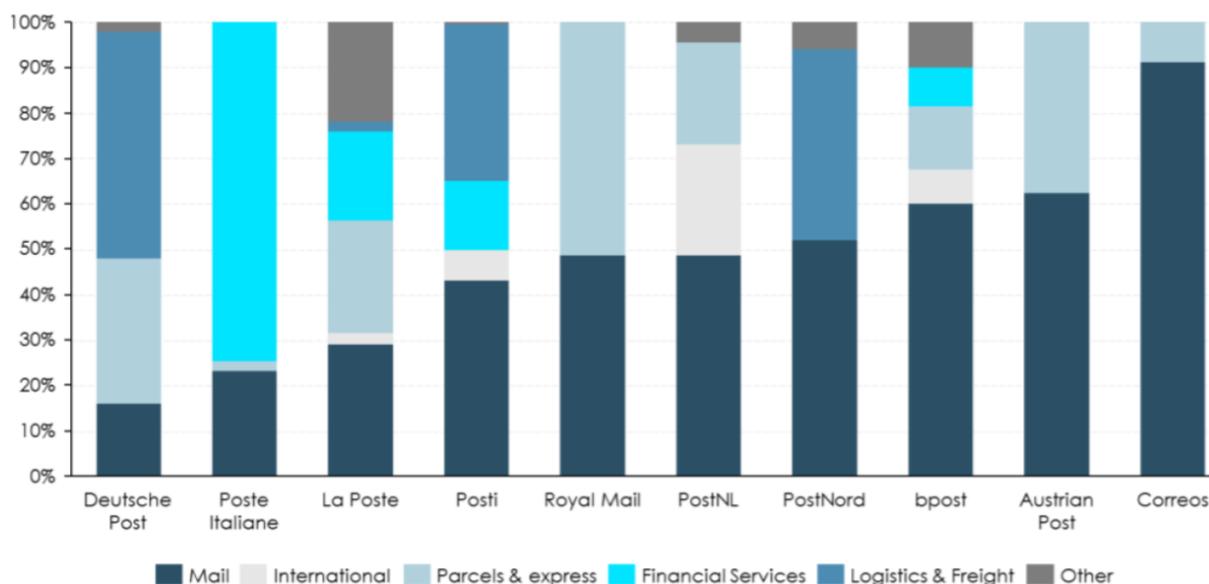


Figura 21: Dettaglio della composizione dei ricavi FSU del 2016.

MERCATO ITALIANO

Per quanto riguarda il mercato italiano i ricavi postali totali registrano nuove crescite e, nel 2018, il settore ha registrato un aumento del 5% raggiungendo un valore totale di mercato di circa 7 miliardi di euro l'anno e spedizioni di 3,7 miliardi di unità di prodotti, in leggera diminuzione rispetto al 2017 (-1.3%). Il mercato postale rappresenta circa lo 0,40% del PIL con una crescita pari allo +0,01% rispetto all'anno precedente.

Il mercato postale italiano è caratterizzato, rispetto all'Europa, dalla presenza di un alto numero di operatori, in crescita del 5,2% rispetto al 2018, difatti i titoli abilitativi rilasciati dal Ministero dello Sviluppo Economico sono 4.422 ad aprile 2019 distinte in due categorie: licenze e autorizzazioni generali.

I dati si basano sull'elaborazione dell' AgCom che per sottolineare i maggiori trend del settore si è basata sulla rilevazione dei dati raccolti dai principali 33 operatori, compreso il fornitore del servizio universale; oltre a questi, i restanti operatori svolgono il servizio a livello locale e spesso intraprendono collaborazioni al fine di aumentare la copertura territoriale e sono attivi solo in alcune fasi della catena produttiva (raccolta, consegna o trasporto).

Il quadro che emerge è che il settore, ancora oggi, è gestito da pochi grandi operatori che vendono il servizio end-to-end al cliente finale. La concorrenzialità nel settore dei servizi non universali continua a rimanere stabile e per quanto riguarda i servizi pacchi, offerti dai corrieri espresso, si nota una continua crescita dell'impresa Amazon, ma con gli attuali test, non si perviene ad un attore che sia dominante a livello nazionale.

I prodotti postali hanno subito un aumento dei prezzi se consideriamo l'arco temporale dal 2010 ad oggi e si discostano molto rispetto all'indice dei prezzi al consumo (IPC) e ciò è da imputare alle manovre tariffarie che hanno avuto come oggetto l'aumento del prezzo dei prodotti rientranti nel servizio universale (SU) per rendere meno gravoso l'OSU in risposta al continuo calo dei volumi postali (delibere 728/13/CONS e 396/15/CONS).

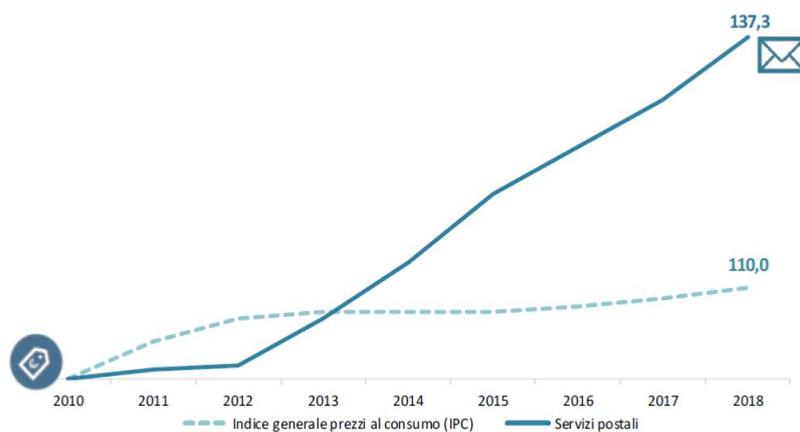


Figura 22: Andamento indice dei prezzi

Il settore continua a subire un forte calo nei volumi della posta tradizionale, situazione condivisa a livello internazionale, e una forte crescita delle spedizioni dei pacchi che si prevede continui poiché l'Italia a livello europeo ha la spesa pro-capite più bassa per quanto riguarda gli acquisti online, perciò si presume che i cambiamenti in atto continuino fino al pieno raggiungimento del potenziale di domanda della popolazione.

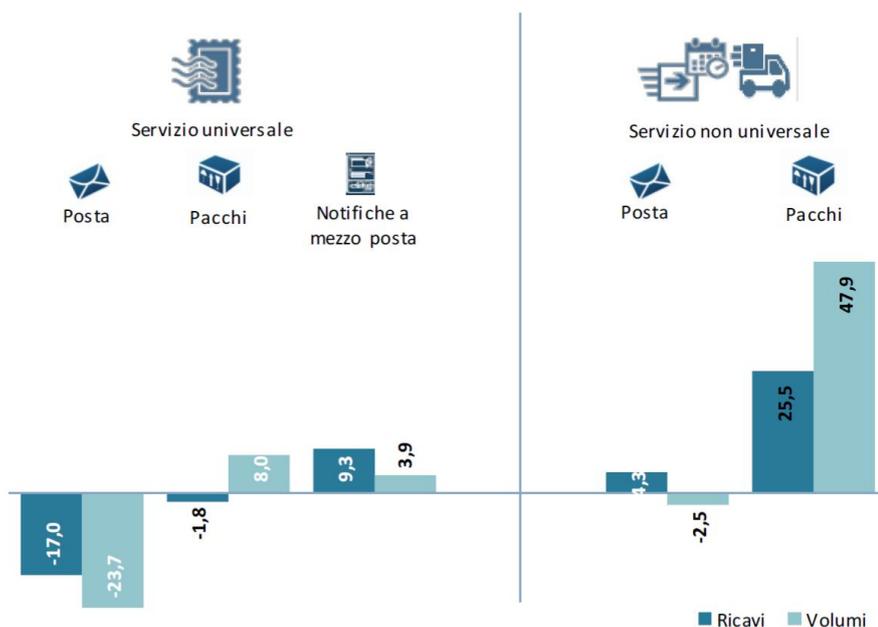


Figura 23: Fonte AgCom, Andamento ricavi e volumi dei servizi postali

Come si può notare nella figura 23, tra il 2016 e il 2018, il settore postale ha subito un'ulteriore contrazione dei volumi del 6,4% e i ricavi sono aumentati dell'11,5%. È immediato, inoltre, notare che la corrispondenza rientrante nel servizio universale ha registrato notevoli cali di volumi e ricavi. Altro trend importante è l'aumento dei volumi e dei ricavi dell'invio di pacchi non rientranti nel servizio universale. Per quest'ultimo segmento si può osservare che l'aumento dei volumi è stato maggiore rispetto all'aumento dei ricavi, sintomo del buon livello di concorrenza presente.

Per quanto riguarda l'invio di corrispondenza non rientrante nel servizio universale si registra un calo dei volumi ma un aumento dei profitti, meccanismo ascrivibile alla capacità degli operatori di offrire prodotti a valore aggiunto remunerativi.

	Ricavi (in milioni di Euro)			Volumi (in milioni di pezzi)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Posta SU	1.475,9	1.285,5	1.224,9	1.592,9	1.370,0	1.214,7
Pacchi SU	36,2	35,9	35,5	2,1	2,2	2,3
Notifiche a mezzo posta	359,1	412,9	392,6	51,9	56,4	53,9
Totale SU	1.871,2	1.734,3	1.653,0	1.646,9	1.428,6	1.270,8
Posta non SU	878,9	888,9	916,3	1.996,6	1.916,0	1.947,1
Pacchi non SU	3.546,7	4.059,4	4.449,6	356,9	451,4	527,9
Totale non SU	4.425,6	4.948,3	5.365,9	2.353,5	2.367,5	2.475,0
Totale	6.296,8	6.682,6	7.018,9	4.000,4	3.796,1	3.745,8

Tabella 3: Dettaglio dei volumi e ricavi postali, fonte AgCom

Per un livello di dettaglio maggiore, nella tabella 3 sono presenti i dati puntuali di ricavi e volumi ottenuti nel triennio 2016-2018. I ricavi dei servizi rientranti nel servizio universale si attestano intorno a 1,6 miliardi di euro, mentre i prodotti non rientranti nel servizio universale portano ricavi di circa 5,4 miliardi di euro.

Analizzando il dettaglio, si può notare che anche le notifiche a mezzo posta hanno registrato una riduzione dal 2017 al 2018 sia per quanto riguarda i ricavi che per quanto riguarda i volumi. Si rammenta che in quegli anni l'unico gestore del servizio è stato Poste Italiane, nonostante la delibera 77/18/CONS che ha liberalizzato il segmento poiché il titolo abilitativo ha avuto decorrenza a partire dal 1° gennaio 2019.

Nonostante il calo nel triennio, si può rimarcare che i volumi di posta non SU sono di poco aumentati dal 2017 al 2018, il che può rappresentare come i servizi a valore aggiunto offerti sul mercato incontrino le preferenze dei consumatori.

Un ulteriore punto di vista è utile per interpretare meglio il settore. Nelle figure 24 e 25 sottostanti sono riportati i vari servizi venduti come percentuale del totale dei ricavi e dei volumi rispettivamente.

Dagli istogrammi è possibile notare che i pacchi non SU, che generano solo il 14,1% degli invii, ottengono il 63,4% del fatturato complessivo, in crescita anche rispetto agli anni precedenti. Per quanto riguarda i servizi universali, che rappresentano l'85,9% dei volumi generano solamente il 36,6% dei ricavi del settore.

7,0
MILIARDI DI EURO
NEL 2018

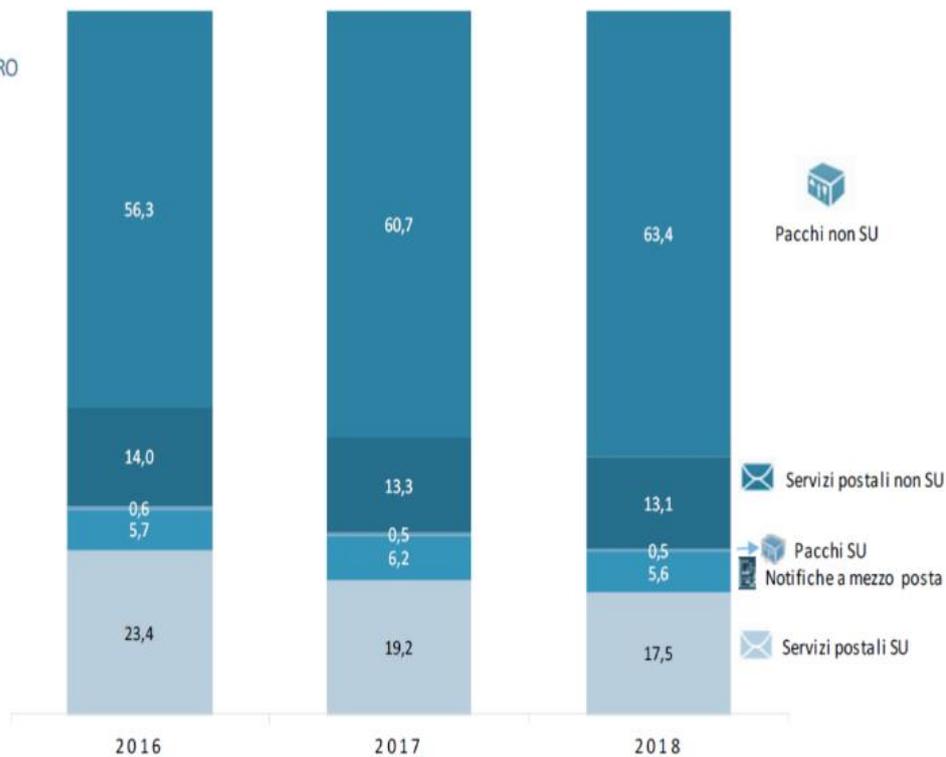


Figura 24: Incidenza dei vari servizi sui ricavi totali

3,7
MILIARDI DI INVII
NEL 2018



Figura 25: Incidenza percentuale dei vari servizi sul totale dei volumi.

Si ricorda che nonostante il numero di operatori presenti sul mercato, l'unico operatore che dichiara di servire il mercato in modalità universale sia Poste Italiane.

Ora si vuole affrontare la trattazione più dettagliata del segmento non offerto nel servizio universale, in cui è presente anche Poste Italiane.

Di seguito si presenta il dettaglio dei volumi e dei ricavi suddivisi in invii nazionali, transfrontalieri in entrata e transfrontalieri in uscita.

	Ricavi (in milioni di Euro)			Volumi (in milioni di pezzi)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Posta nazionale	833,6	845,7	857,1	1.928,5	1.861,8	1.891,2
<i>di cui invii singoli</i>	79,5	74,5	65,7	54,7	23,5	16,1
<i>di cui invii multipli</i>	754,1	771,3	791,4	1.873,8	1.838,4	1.875,1
Posta transfrontaliera	45,3	43,1	59,3	68,1	54,2	55,9
Totale	878,9	888,9	916,3	1.996,6	1.916,0	1.947,1

Tabella 4: Ricavi e volumi della posta non SU

	Ricavi (in milioni di Euro)			Volumi (in milioni di pezzi)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Pacchi nazionali	2.265,0	2.703,2	3.092,8	292,4	377,8	446,8
Pacchi transfrontalieri	1.281,8	1.356,2	1.356,8	64,5	73,6	81,1
<i>di cui in entrata</i>	246,7	275,7	298,0	30,2	35,6	39,6
<i>di cui in uscita</i>	1.035,0	1.080,5	1.058,8	34,3	38,0	41,4
Totale	3.546,7	4.059,4	4.449,6	356,9	451,4	527,9

Tabella 5: dettaglio dei ricavi e dei volumi dei pacchi non SU

Un fenomeno riscontrato dall'AgCom è che gran parte degli invii di pacchi transfrontalieri ha spessore inferiore ai 2 centimetri e perciò può essere processato nella catena di produzione postale tradizionale, oltre che essere consegnato direttamente nella cassetta postale. Questo ha contribuito a far sì che alcuni operatori di posta tradizionale abbiano iniziato a fornire servizi di pacchi e si prevede che questo fenomeno aumenti ancora in futuro grazie al commercio online.

Per quanto riguarda gli invii postali, la percentuale di posta nazionale rappresenta il 93,5% dei ricavi, di cui il 92% sono invii multipli.

In merito agli invii singoli si può evidenziare che essi abbiano una maggiore marginalità, poiché rappresentano lo 0,9% dei volumi nazionali ma generano lo 7,7% dei ricavi ad essi associati.

Per quanto concerne il segmento dei pacchi, l'85% dei volumi sono invii nazionali, il che comunque non corrisponde all'acquisto di prodotti nazionali, ma è possibile si tratti di acquisti di prodotti internazionali o dai paesi emergenti, che però possiedono un hub in Italia o un centro di

smistamento. Gli invii nazionali di pacchi originano il 69% dei ricavi facendo sembrare che in tale settore vi sia buona concorrenza.

In merito agli invii di pacchi transfrontalieri, che solitamente sono gestiti dai cosiddetti consolidatori, essi si suddividono in una componente in entrata e una in uscita. Il primo segmento registra ricavi dell'8,1% rispetto all'11,3% dei volumi, il secondo rappresenta solo il 7,8% dei volumi, ma con ricavi associati del 24%. È possibile apprezzare anche il fatto che l'intero settore dei pacchi è in continua crescita nel triennio considerato, sia in termini di volumi che di ricavi aggiudicato dagli invii nazionali.

L'assetto competitivo può essere studiato solo per i prodotti offerti al di fuori del SU poiché l'unica impresa che afferma di offrire i servizi seguendo le imposizioni del servizio universale è Poste Italiane.

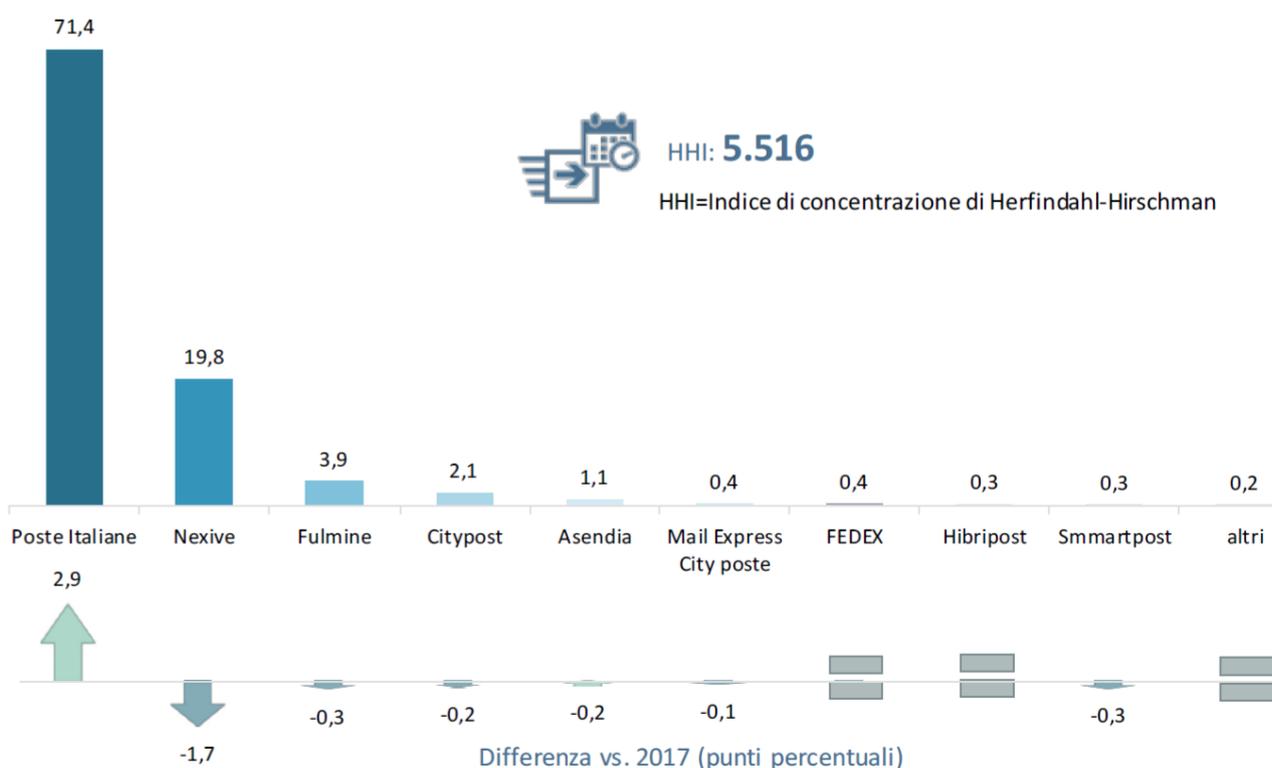


Figura 26: Quote di mercato degli operatori per il servizio postale, fonte AgCom

Al di fuori del SU l'incumbent detiene il 71,4% del mercato postale tradizionale, in crescita del 2,9% rispetto all'anno precedente e le quote di mercato di tutti gli altri operatori risultano in calo. Poste Italiane sta quindi mantenendo una posizione di predominanza. Questa situazione produce anche un indice di concentrazione HHI elevato, maggiore rispetto all'anno precedente.

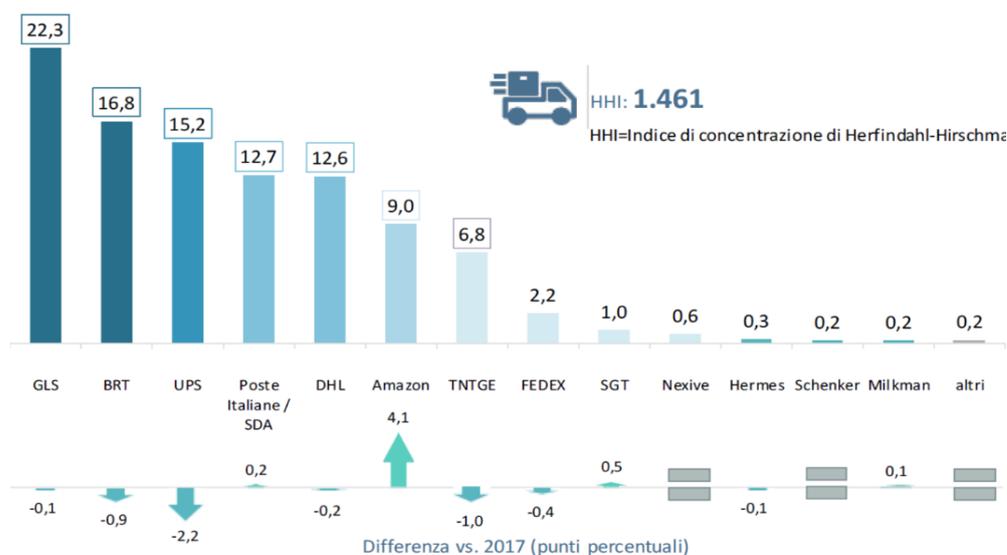


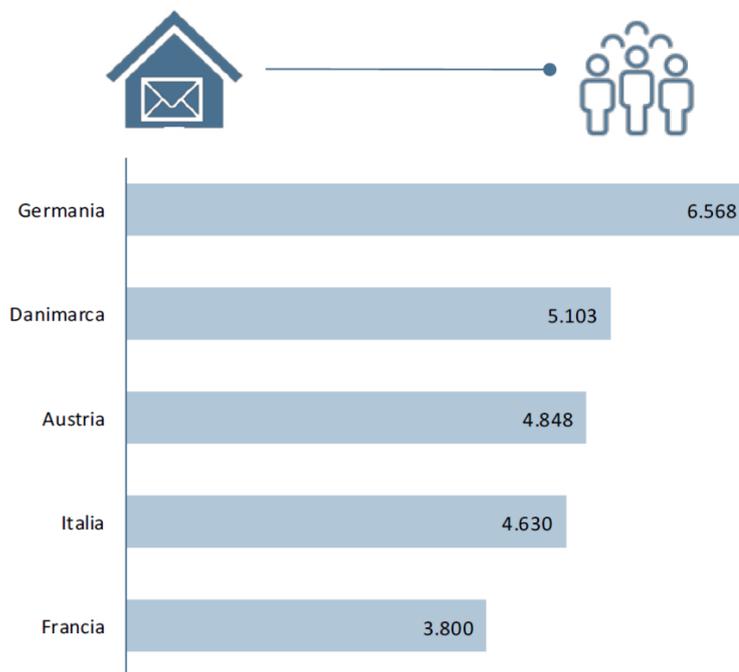
Figura 27: Quote di mercato degli operatori nel segmento pacchi

Rivolgendo l'attenzione al mercato dei pacchi, la situazione è ben diversa con un livello di concorrenza adeguato in quanto non vi è un divario enorme fra le quote dei vari operatori, come accade invece per il segmento della corrispondenza. Tutti gli operatori hanno quote di mercato inferiori al 23%, ed SDA, che è il corriere espresso controllato da Poste italiane, si trova al quarto posto in termini di ricavi. Questo produce un indicatore della concentrazione di mercato HHI più contenuto. Un fenomeno di rilievo che è possibile apprezzare è il cospicuo aumento della quota di Amazon a discapito dei restanti operatori.

Gli investimenti nel 2018 sono aumentati del 18,9% rispetto al 2017. Questo è spiegabile attraverso la trasformazione che sta investendo il mercato postale dei pacchi. Con l'aumento del consumo online da parte delle famiglie italiane, la rete di recapito si sta ampliando, sia attraverso la rete di prossimità, ma anche attraverso i cosiddetti lockers (armadietti automatici). Gli investimenti del 2018 sono stati di circa 522 milioni di euro, a cui hanno contribuito tutti gli operatori, compreso l'incumbent.

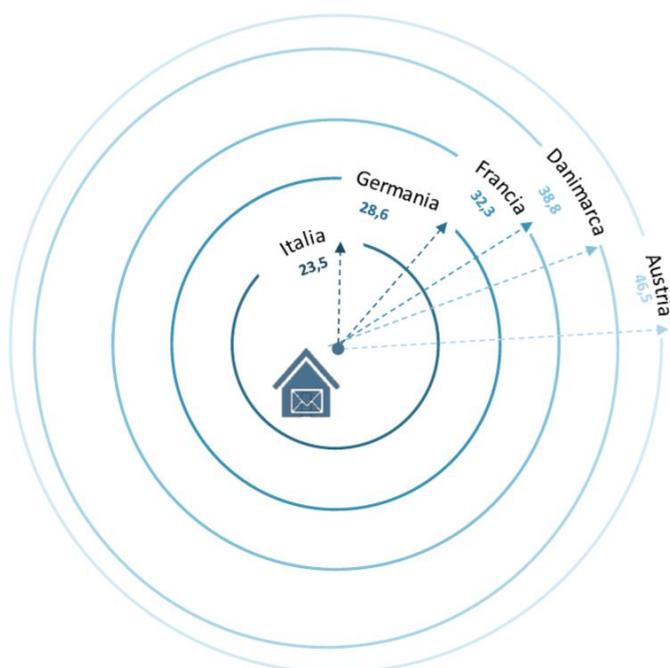
I dati occupazionali, inoltre, confermano il trend in atto da ormai qualche anno, cioè un calo degli addetti, il quale è misurato dall'AgCom in termini di *full time equivalent*, a dimostrazione del fatto che la liberalizzazione del settore induce alla razionalizzazione degli input, aumentando la produttività, e utilizzando tecnologie migliori, trend assicurato in gran parte anche nel segmento del servizio universale grazie al meccanismo di *price cap*. Il numero di lavoratori diminuisce del 1,7% rispetto al 2017.

La rete totale postale italiana si compone di 19493 punti di accesso, somma degli uffici postali e di punti di accettazione. Questi sono in aumento rispetto al 2017 del 4,6%. Il 66,3% della rete appartiene a Poste italiane, sia per ragioni storiche, che per l'obbligo di fornire i servizi universali.



Fonte: dati Universal Postal Union (2017)

Figura 28: Popolazione servita da ogni punto d'accesso nei differenti paesi a confronto



Fonte: dati Universal Postal Union (2017)

Figura 29: kmq coperti da ogni ufficio postale nei vari stati

La creazione di nuovi punti di accesso è registrata sia per il FSU che per gli altri operatori. Questo trend mostra la volontà delle imprese di soddisfare le preferenze della popolazione, che sembra necessitare di servizi sempre più a valore aggiunto, come la consegna ad ora certa, oppure il ritiro in negozi convenzionati dei prodotti acquistati.

È interessante anche confrontare il grado di capillarità della rete postale italiana con quella di altri paesi europei. È possibile notare che la rete italiana è la più presente e gli uffici permanenti servono un bacino di utenti inferiore a quello servito in altri paesi (vedasi figure 28 e 29).

CONFRONTO EUROPEO

Francia

In Francia la liberalizzazione si è conclusa nel 2011 e la concorrenza postale è di tipo end-to-end. Secondo gli ultimi dati disponibili (ERGP, 2014) la concorrenza è inferiore al 2% ed è prevalente nel settore pacchi. L'incumbent è La Poste e il suo principale competitor offre servizi di posta pubblicitaria non indirizzata. La Francia ha una quota di invii pro capite di 182 lettere (ben al di sopra della media europea 112 e degli invii pro capite italiani 38).

Il Codice dei servizi postali e delle comunicazioni elettroniche (CPCE) dà diritto agli operatori alternativi di accedere ad elementi della rete infrastrutturale del FSU a condizioni trasparenti e non discriminatorie quali: le cassette postali, il database dei codici postali con informazioni sugli indirizzi e informazioni sul cambiamento di indirizzo da parte del destinatario. La Poste è tenuta ad informare il regolatore ARCEP degli accordi di accesso sottoscritti e delle condizioni associate, quali le tariffe.

Il principio di orientamento al costo è previsto anche in Francia, ma anziché essere definito come in Italia "i ricavi dei singoli servizi devono essere uguali ai costi più un ragionevole profitto", è definito come "i ricavi degli OSU devono essere nel complesso uguali ai costi".

Sia in Italia che in Francia il principio di trasparenza richiede la pubblicazione dei gestori dei fornitori del servizio universale sul proprio sito web delle tariffe.

L'Italia applica regolazione tariffaria ex ante attraverso un tetto massimo per i prodotti di invii singoli e massivi, dei periodici, della posta ordinaria e dei pacchi resi nel servizio universale, in Francia invece per gli stessi prodotti si applica il price cap.

In Francia non è presente l'obbligo per l'incumbent di offrire tariffe wholesale né ai grandi clienti, né ai consolidatori né agli altri operatori. Le tariffe hanno l'unica restrizione di essere trasparenti e non discriminatorie. (Copenhagen Economics, 2018).

In Francia non avviene il finanziamento del costo netto attraverso trasferimenti statali, ma esiste il meccanismo di compensazione applicato agli operatori postali che possiedono un'autorizzazione e il meccanismo previsto di contribuzione è una tassa *per item* (non sono presenti dati quantificabili pubblicati dall'autorità francese).

Germania

Il mercato postale tedesco è stato liberalizzato interamente alla fine del 2007 e nel 2016 era caratterizzato da 179 invii pro capite. La quota di mercato detenuta dagli operatori alternativi è pari al 12% e i competitor sono sia di tipo end-to-end di dimensione locale che offrono servizi a grandi speditori di posta locale (per es. autorità municipali) sia consolidatori privi di infrastruttura che accedono alla rete dell'incumbent Deutsche Post). Gli operatori verticalmente integrati si appoggiano alla rete dell'operatore dominante per quanto riguarda le spedizioni in aree che essi non coprono. Nella prassi tedesca esistono però anche accordi orizzontali con altri operatori locali che forniscono le determinate aree. L'accesso alla rete avviene a livello del centro di smistamento in uscita (con minor richiesta di pre-lavorazione).

L'obbligo in Germania riguarda sia l'accesso alla rete, sia ad alcuni elementi infrastrutturali (come da poco previsto anche in Italia).

L'autorità tedesca ha potere di vigilanza sulle tariffe wholesale definite e orientate ai costi da parte di Deutsche Post. Le tariffe di accesso agli elementi infrastrutturali sono sottoposte ad approvazione da parte del regolatore BNETZA e sono fissate in base all'orientamento al costo efficiente. In particolare, per l'accesso alle cassette postali, sono previste tariffe a due parti: una fissa che rispecchia il costo della fase di accettazione e una variabile che rispecchia i costi dello smistamento. (appendice della delibera n. 651/16/CONS).

L'autorità non impone standard qualitativi e il requisito di trasparenza richiede la pubblicazione delle tariffe all'autorità regolatrice.

La regolazione tariffaria avviene ex post tranne per la posta ordinaria per la quale si applica il price cap.

La regolazione per le tariffe wholesale è imposta dalla legge e viene verificata dall'autorità in termini di non discriminazione, di disponibilità d'accesso negli stessi termini sia ai consolidatori, sia ai grandi clienti business sia agli operatori alternativi (Copenhagen Economics, 2018).

La Germania è l'esempio di Stato in cui non avviene il trasferimento di risorse statali a beneficio del mantenimento degli OSU, poichè non si è provveduto alla designazione di fornitori del servizio universale. La normativa tedesca prevede l'intervento dell'autorità di regolazione solo in presenza di fallimenti di mercato per procedere all'affidamento del servizio mediante appalto pubblico.

Perciò tutti gli operatori postali, Deutsche Poste, ex monopolista, e gli altri, sono preposti a fornire il servizio universale. Chi voglia fornire servizi nel mercato postale, è tenuto a munirsi di una licenza unicamente per la corrispondenza fino a 1 kg.

Regno Unito

Il mercato postale del Regno Unito è stato aperto alla concorrenza nel 2006.

Il fornitore di servizio universale, almeno fino al 2021, in Inghilterra è Royal Mail. Essa garantisce la disponibilità di adeguate prestazioni postali a standard di qualità minime e a prezzi accessibili.

Il servizio universale è gratuito per i non vedenti e dal 2011 è stato escluso dal perimetro del servizio universale la consegna della bulk mail (invii di grandi quantità da parte di mittenti business).

Già nel 2006 era presente un regime di regolamentazione dell'accesso che ha incoraggiato la concorrenza basata sull'accesso disaggregato. Dai dati a disposizione emerge che nel 2012 la quota di mercato detenuta dagli operatori alternativi era del 45% del segmento corrispondenza, ma solo del 2% in termini di ricavi. In conclusione, nel 2013 il 99,5% dei volumi totali postali era consegnato da Royal Mail (ERGP, 2014).

Nel 2012 l'autorità di regolazione nazionale, Ofcom, ha riformato il settore postale, in vista dei volumi in calo domandati per il servizio di corrispondenza, e ha concesso al fornitore universale una maggiore flessibilità tariffaria: dal precedente regime di *price cap* ad un *safeguard cap* sugli invii di secondo ordine (consegna non superiore a J+2). L'operatore è obbligato a fornire l'accesso alla propria rete, a livello del centro di smistamento in entrata, per il recapito dei servizi di seconda classe e le tariffe d'accesso sono sottoposte ad un test ex ante di "margin squeeze" (WIK Consult, 2017).

Gli invii pro capite di corrispondenza del 2016 sono di 179 unità e gli invii pro capite di pacchi sono i maggiori dell'Europa, con 27 pacchi pro capite contro gli 8 di media europea.

L'autorità impone degli standard qualitativi e dei requisiti minimi da monitorare e il principio di trasparenza si riversa nell'obbligo per l'operatore dominante di pubblicare sul proprio sito le tariffe dei servizi. Per il calcolo dell'onere OSU l'operatore applica il metodo NAC ma non ci sono dati in merito alla sua quantificazione o finanziamento (Copenhagen Economics, 2018).

In un recente documento, Ofcom ha reso pubblica la propria volontà di modificare l'accesso attraverso l'imposizione di prezzi che siano suddivisi per zone territoriali, che rispecchino i costi della zona in modo che non esistano svantaggi di costo in base all'area geografica.

Caso A493- Nexive contro Poste Italiane S.p.a.

Nexive è una società olandese controllata da PostNL N.V. presente in Italia dal 1998 si è affermata come uno dei maggiori competitor nazionali di Poste Italiane. Essa è un operatore verticalmente integrato e nel 2016 presentava un fatturato di 200 milioni di euro e una copertura dell'80% della popolazione italiana.

Poste Italiane è il fornitore del servizio postale universale che svolge su tutto il territorio nazionale tutte le fasi delle attività postali riguardanti i servizi di recapito.

In data 27 luglio 2015 sopraggiunge all' AgCm una denuncia da parte di Nexive S.p.A. con la quale la società segnalò diversi comportamenti da parte di Poste Italiane che potrebbero rivelarsi di natura abusiva, la denuncia fu in seguito integrata in data 24 novembre 2015, 15 dicembre 2015, 1° febbraio 2016, 17 marzo 2016 e 5 aprile 2016. Nella segnalazione si lamenta che Poste Italiane esclude dal servizio di Posta Time Nexive nelle aree geografiche in cui non è presente offrendogli solo il servizio di posta massiva nonostante Poste Italiane offra ugualmente questo servizio a tutti i suoi clienti su tutto il territorio nazionale. In più PI offre ai propri clienti dei prezzi scontati proprio per il servizio Posta Time standard con la condizione che gli venga affidato la totalità del proprio fabbisogno o una fetta consistente, escludendo dal mercato Nexive che non dispone di una rete adeguata per offrire servizi concorrenti.

Ad aggravare la posizione di Poste Italiane, in data 16 febbraio 2016 è pervenuta un'altra denuncia anonima in riferimento alla compressione dei margini. Il comportamento scorretto si verificò ai danni degli operatori alternativi, applicando sconti illeciti per i clienti finalizzati a penalizzare i concorrenti che non coprono determinate zone e sono costretti a richiedere i servizi di recapito a Poste Italiane con particolare riferimento a Posta Time e Posta Massiva. I due servizi citati sono dedicati ai clienti business (banche, assicurazioni e grandi aziende) ovvero coloro che detengono un numero considerevole di invii. Il 1° giugno 2016 fu deliberato un procedimento avente a oggetto la possibile violazione dell'art.102 TFUE attuata dal 2014. Successivamente l'8 giugno 2016 sono stati svolti accertamenti ispettivi presso le sedi di alcuni clienti business di Roma, Milano e Bologna. In data 14 e 26 ottobre 2016 si uniscono a Nexive in qualità di denunciati, l'operatore postale GPS e il Consorzio AREL.

GPS è un operatore autorizzato ai servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 kg. L'operatore dispone di una propria rete di accettazione della corrispondenza ma non di recapito, è costretto per quest'ultima attività ad affidarsi alle reti di altri partner, tra cui Poste Italiane è il più importante.

AREL è un consorzio di 40 imprese nato nel 2014 autorizzato dal Ministero dello Sviluppo Economico, i componenti sono tutti operatori postali attivi nei servizi di recapito a data e ora certa.

Il servizio di Posta Massiva rientra negli obblighi del servizio universale svolto da Poste Italiane ed è la principale tipologia di corrispondenza utilizzata da banche, Assicurazioni, utenze pubbliche; PI dà accesso a questo tipo di servizio alle grandi aziende oppure agli operatori postali concorrenti come Nexive che devono garantire gli standard (dettati da Poste Italiane) per quanto riguarda confezionamento e prelaborazione e numero minimo degli invii o di peso per destinazione.

Il servizio di posta certificata a differenza della Posta Massiva prevede la certificazione su luogo, data e ora dell'avvenuto recapito senza che sia necessaria alcuna firma da parte del destinatario, come avviene invece per le "raccomandate", per il resto le caratteristiche del servizio sono molto simili alla Posta Massiva con ancora una differenza: che non rientra nel servizio universale. Il settore della posta certificata ha subito un'impennata negli ultimi anni soprattutto dal 2007 dove l'allora operatore TNT (ora Nexive) aveva dato un contributo importante offrendo un servizio innovativo. Ad oggi il servizio di posta certificata è offerto solo da operatori che hanno ricevuto la relativa autorizzazione e i punti di riferimento sono Nexive con "Formula Certa" e Poste Italiane con "Posta Time". Poste Italiane fornì il servizio Posta Time a partire dal 1° marzo 2013 riuscendo a coprire in

modo parziale le aree EU di 5 regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana, Veneto), nel 2014 estende il suo servizio ad altre 4 regioni (Piemonte, Liguria, Umbria e Valle d'Aosta) riuscendo a fornire copertura completa a 9 regioni. Complessivamente la copertura viene fornita per circa il 68% della popolazione nazionale ed è rimasta immutata dall'aprile del 2014 ad oggi. Indifferentemente dall'estensione geografica del servizio Posta Time, l'operatore dominante offre questo servizio per alcuni dei suoi clienti finali a partire dal 2014 con una copertura totale del territorio, ovvero raggiunge il 100% dei CAP nazionali, escludendo di fatto i concorrenti che possiedono una propria rete (Nexive).

Uno scambio di e-mail interno fa un po' di chiarezza sulla situazione: "da un punto di vista tecnico siamo in grado anche di coprire il 100% ma per motivi regolatori l'azienda ha in passato scelto di avere una copertura limitata ed inferiore a quella della concorrenza per difendere il prodotto posta-time e la sua natura "non universale" che è servita a giustificare un prezzo inferiore alla massiva".

La seguente tabella illustra i prezzi di listino dei servizi di Posta Massiva e Posta Time offerti dal fornitore del servizio universale Poste Italiane.

€/pz	Aree Metropolitane (AM)			Capoluoghi di Provincia (CP)			Aree Extra-Urbane (AEU)		
	Posta Time	Posta Massiva	Differenza in %	Posta Time	Posta Massiva	Differenza in %	Posta Time	Posta Massiva	Differenza in %
Fino a 20gr.	0,22	0,28	+27%	0,32	0,43	+34%	0,39	0,53	+36%
20-50gr.	0,29	0,5	+72%	0,36	0,75	+108%	0,43	1	+133%
50-100gr.	0,93	1,15	+24%	0,98	1,2	+22%	1,05	1,25	+19%

Tabella 6: Tariffe offerte da PI.

Come possiamo notare, il servizio di Posta Time nonostante offra un ulteriore servizio al cliente, ha un prezzo inferiore rispetto alla Posta Massiva dove non solo costa di più ma i prezzi aumentano sensibilmente nelle aree AEU, le stesse aree in cui gli operatori concorrenti come Nexive devono avvalersi della rete di PI per consegnare i recapiti.

Dall'avvio dell'istruttoria emerge che PI è l'unico operatore nel settore in grado di coprire il 100% del territorio nazionale e che gli altri operatori in seguito a cospicui investimenti negli ultimi 10 anni non riescano a garantire una copertura superiore al 75-80% nemmeno in una prospettiva di medio-lungo termine in quanto la restante parte del 20-25% è collocata in aree disagiate e scarsamente abitate che non permettono lo sviluppo e il mantenimento di una rete aggiuntiva rispetto a quella di Poste Italiane. Per poter operare in queste zone gli operatori alternativi dovrebbero integrare la

loro rete con servizi di postalizzazione di altri operatori presenti sul territorio, pertanto Nexive afferma che oltre: “alla stessa Nexive e a Fulmine, esiste un elevato numero di operatori locali con cui Nexive dovrebbe negoziare accordi al fine di estendere la propria rete, e comunque neanche così riuscirebbe a completare la copertura a livello nazionale. Poste Italiane rimane infatti un partner imprescindibile per offrire il servizio in tutta Italia. Inoltre, non essendovi obblighi a carico degli altri operatori sia in termini di accesso alla propria rete sia in termini di condizioni economiche associate, la stipula di tali accordi potrebbe non essere realizzabile nella pratica o comunque non consentire a Nexive di competere efficacemente con PI stanti i prezzi da quest’ultima applicati nelle aree dove Nexive non è presente”.

La regolamentazione vigente oltre a prevedere gli obblighi che rientrano nel servizio universale (come la Posta Massiva), presenta anche l’obbligo di accesso alla rete di Poste Italiane sancito dall’articolo 6 della delibera AgCom 384/17/CONS che risulta privo di applicazione nel recapito degli invii multipli e che l’unico servizio messo a disposizione da Poste Italiane è la Posta Massiva.

Nexive ha stipulato un contratto con PI per la fornitura di Posta Massiva per un quantitativo annuo stimato di circa 30-35 milioni di invii all’anno su cui vengono applicati i prezzi di listino della Posta Massiva. A partire dal 2014 Nexive ha richiesto più volte di accedere al servizio di Posta Time con esito negativo e il 5 febbraio 2014 Nexive chiede direttamente al referente commerciale di Poste Italiane conferme sul rifiuto di fornire il servizio, ottenendo come risposta “attualmente l’autorizzazione PostaTime è prevista solo per i Clienti diretti (accordo tra Poste e Cliente) che spediscono oltre 500.000 pezzi/anno e che quindi forniranno al loro stampatore l’autorizzazione e le specifiche tecniche di allestimento della spedizione; lo stampatore porterà quindi la spedizione in posta per in nome e per conto del Cliente; non è attualmente prevista un’autorizzazione per i consolidatori che consenta loro di proporre questo servizio ai propri Clienti”.

A partire dal 1° gennaio 2015 Poste Italiane elabora il Piano di recupero Bulk, un piano strategico che mira a sottrarre volumi alla concorrenza (“presentato il saving ottenibile con il vincolo del recupero dei volumi attualmente in mano a Nexive”) attraverso l’offerta Posta Time, l’offerta è estesa su tutto il territorio nazionale offerta a clienti di tipo strategico con l’intento di recuperare quote del mercato. Poste Italiane ha offerto una copertura estesa all’intero territorio nazionale a prezzi scontati con la condizione che il cliente affidasse a PI l’intero fabbisogno o una parte considerevole di esso a prescindere dal quantitativo di invii. Dalla tabella sottostante possiamo

capire chi sono alcuni dei clienti strategici e lo sconto applicato per tutte le aree geografiche di consegna.

	AM 0-20	CP 0-20	EU 0-20	AM 21-50	CP 21-50	EU 21-50
BPER	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,40-0,50]
CARIPARM A	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
BNL	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
WIND	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
GENERALI	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
BANCA POPOLARE SONDRIO	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
CATTOLICA	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
CISRA	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
BPM	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
BANCO POPOLARE	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
UBI	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
MPS	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
BANCA MARCHE	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,40-0,50]
CREDEM	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,10-0,20]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
CR RAVENNA	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
PREZZO MEDIO	0,202	0,265	0,355	0,217	0,272	0,364
LISTINO POSTA TIME	0,22	0,32	0,39	0,29	0,36	0,43
SCONTO MEDIO SU LISTINO POSTA TIME	-8%	-17%	-9%	-25%	-24%	-15%

Tabella 7: Sconti applicati ai clienti business.

Il piano ebbe successo e Poste Italiane realizzò un recupero di considerevoli quote di mercato già nei primi mesi dall'applicazione, affermando una netta inversione di tendenza che era in costante discesa dal 2008, realizzando un +5% rispetto all'anno precedente e +7,7% rispetto al trend in assenza del piano Bulk. I primi risultati furono consolidati negli anni successivi.

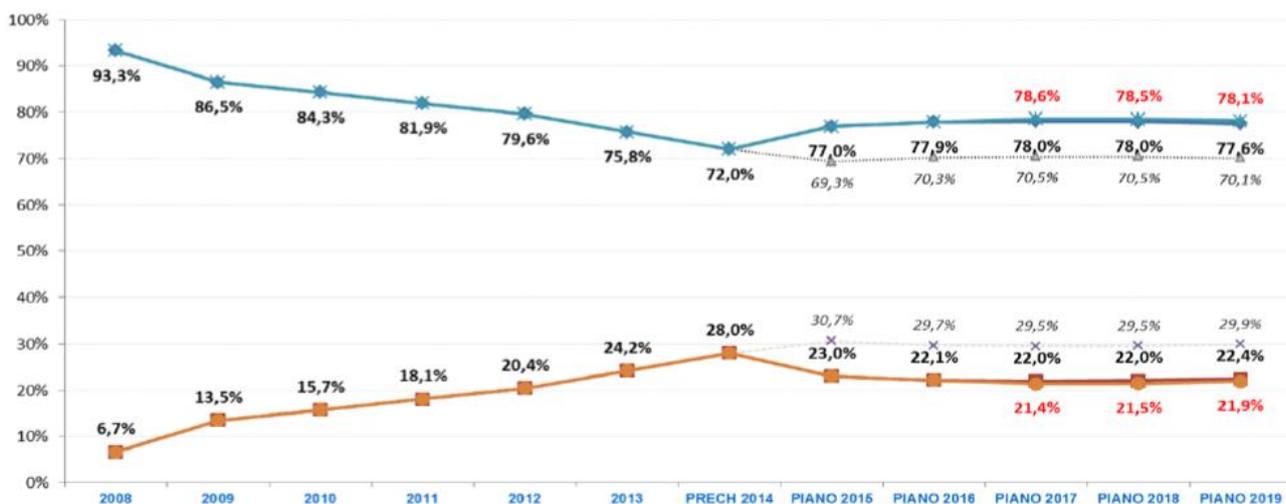


Figura 30: Recupero quote di mercato di PI.

Il denunciante (Nexive) ha preso parte al procedimento attraverso audizioni e presentando documenti e memorie, denunciando l'abusività della condotta di Poste Italiane che negando il servizio di Posta Time ai concorrenti, nega di fatto alla stessa Nexive di formulare ai clienti finali offerte competitive come quelle del FSU. Inoltre, Nexive ha dichiarato che con l'ultimo piano strategico di PI (Bulk) e l'estensione del servizio a tutto il territorio "hanno provocato una rilevante fuoriuscita di clienti dal portafoglio di Nexive e una consistente perdita di marginalità". A seguito del calo dei clienti negli anni 2015-2016 Nexive ha registrato una diminuzione del 10-20% del servizio Formula Certa rispetto al 2014 e del 20-30% sul fatturato rispetto al 2014. La richiesta di misure cautelari è stata ribadita in sede di memoria finale del 9 novembre 2017 e nel corso dell'audizione innanzi al Collegio del 14 novembre chiedendo all'Autorità di impedire immediatamente a Poste Italiane di formulare altre offerte e sconti ai clienti nelle aree non coperte dai competitori. Nexive sottolinea il fatto che gli obblighi del servizio universale non pongano Poste Italiane in una posizione sfavorevole ma al contrario la giusta competizione sarebbe utile nello sviluppo di una rete migliore e più efficiente. In data 18 ottobre 2017 ha presentato istanza di adozione di misure cautelari ai sensi dell'art. 14-bis della l. 287/1990.

AREL è stato ammesso a partecipare al procedimento giudiziario attraverso audizioni e, presentando documentazioni e sostenendo la tesi della compressione dei margini ai danni degli altri operatori, il 10 novembre 2017 ha formulato istanza di adozioni cautelari ai sensi 14-bis dell' l. 287/1990. Nel corso del procedimento AREL condivide le stesse criticità di Nexive e ha presentato l'esigenza dei suoi consorziati: "nelle aree dove non sono direttamente presenti, di essere competitivi con le

offerte che Poste Italiane effettua ai propri clienti finali. In linea generale, uno strumento utile doveva essere l'accesso alla rete postale/ai servizi postali ex art. 6 della delibera n. 728/13/CONS. Tuttavia, tale disposizione non regola le condizioni economiche, che sono rimesse alla libera negoziazione delle parti, dove Poste Italiane ha un potere di negoziazione evidentemente predominante. Allo stato attuale, l'unico strumento di accesso che PI mette a disposizione dei concorrenti è il servizio universale, e in particolare nel mercato qui considerato la Posta Massiva, a prezzi di listino. Poste Italiane non rende disponibile ai concorrenti né un accesso alla rete con un'offerta wholesale a prezzi inferiori a quelli praticati da Poste Italiane ai clienti finali né l'accesso al servizio Posta Time o similari, offerto da PI solo ai suoi clienti finali. La condizione attuale impedisce ai concorrenti di competere efficacemente nel mercato a valle, poiché gli operatori, nelle aree dove devono ricorrere alla Posta Massiva, incorrono in un margine negativo”.

In modo analogo anche GPS è intervenuto nel procedimento in quanto operatore postale e avvalendosi in parte dei servizi di PI per ampliare la propria offerta di servizi postali al pubblico “ha richiesto a Poste Italiane di poter fruire anche del servizio all'ingrosso di recapito di invii multipli di corrispondenza o, in ogni caso, quanto meno dei servizi di recapito di invii multipli retail di corrispondenza denominati “Posta Time Base””, ricevendo tuttavia un rifiuto.

In data 11 luglio 2017 Poste Italiane ha depositato una prima ampia difesa legale ed economica. Nella fattispecie Poste Italiane non ha mai contestato gli elementi precedentemente descritti ma utilizza gli stessi argomenti per un'interpretazione diversa della “realtà dei fatti”.

Poste Italiane afferma di sostenere un onere iniquo per via di dover offrire il servizio universale su tutto il territorio nazionale e che i fondi pubblici coprano i costi in maniera limitata, solo 262 milioni di euro annui in un settore dove i mercati postali sono in continua decrescita: “l'esigenza primaria su cui regge l'intero assetto regolatorio è più di quanto avviene in altri settori regolati la salvaguardia del servizio universale e l'entrata di nuovi operatori è efficiente solo se accompagnata da offerte innovative atte ad accelerarne i processi evolutivi. Altrimenti, l'entrata di nuovi operatori si tradurrebbe in inutile distruzione di economie di scala ed avrebbe come conseguenza solo lo scadimento di qualità del servizio universale” giustificando anche il motivo per cui non offre la posta certificata ai suoi concorrenti. Per quanto riguarda la compressione dei margini Poste Italiane ha sostenuto che la replicabilità economica delle offerte debba essere valutata guardando l'offerta complessiva rivolta al cliente finale e non alla sola direttrice EU.

PI afferma che le reti postali sono basate su “intensità di lavoro” per cui gli operatori alternativi sono liberi di investire ed estendere la propria rete su tutto il territorio nazionale in modo tale da duplicare la rete e offrire i propri servizi, così come accade nelle aree dove sono presenti più di un operatore postale, riprendendo la delibera n. 384/17/CONS che definisce le aree duplicabili.

PI considera totalmente lecito il piano Bulk e gli sconti e altre condizioni fidelizzanti perché sono uno strumento utile nel recupero dei volumi della concorrenza e nelle dinamiche competitive. Gli sconti non avrebbero effetto escludente per gli altri operatori perché avrebbero un peso diverso sui diversi clienti e la durata contrattuale non è superiore ai 3 anni. Per quanto riguarda l’accesso alla rete PI ha una posizione netta al riguardo ribadendo che l’6 della delibera AGCom 728/13/CONS e il più recente art. 1 della delibera n. 384/17/CONS secondo PI non hanno mai previsto e né prevedono l’accesso ai concorrenti dei servizi retail di PI in quanto esso è obbligato a fornire ai concorrenti solo i servizi postali rientranti nel servizio universale. In caso contrario se fosse obbligata a offrire tale servizio a tutti i concorrenti diversi da quelli previsti determinerebbe uno squilibrio nell’erogazione del servizio universale diventando per PI insostenibile.

L’intervento di Poste Italiane si conclude rivolgendo all’Autorità la richiesta di tenere conto nelle proprie valutazioni del fatto che alla fine del 2015 la società si è munita di un programma di compliance che avrebbe assicurato la rimozione dai contratti con i clienti finali tutte le clausole fidelizzanti. Inoltre, a partire dal 18 ottobre 2017 PI ha cercato di superare le criticità finora pervenute inviando a tutti gli intervenienti del presente procedimento, ovvero altri operatori postali, una proposta per il servizio di recapito con tracciatura al prezzo di 0,39€ (0-20gr) e 0,41€ se l’operatore richiede anche la tracciatura dell’ora. In data 11 dicembre 2017 PI ha trasmesso all’Autorità il riscontro fornito da Nexive sulla nuova proposta: “pur ribadendo le criticità di tale iniziativa, al fine di limitare (almeno in parte) gli effetti escludenti delle suddette pratiche di compressioni dei margini, ha manifestato interesse per la predetta offerta, che dovrà essere concretizzata nella successiva trattativa”.

Poste Italiane ha violato l’art.102 TFUE offrendo ai clienti finali solo il servizio di Posta Massiva a prezzi superiori rispetto al servizio di Posta Time, tale strategia abusiva ha reso l’offerta di Poste Italiane non replicabile dai concorrenti sul mercato finale del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinari. La condotta abusiva da parte di PI è intenta a cannibalizzare il mercato nelle aree AEU. Le tesi difensive di PI possono passare per irrilevanti perché il 2 luglio 2015 ci fu il

precedente caso del Bundeskartellamt, dove Deutsche Post è stata sanzionata per violazione dell'art. 102 TFUE per una pratica di "margin squeeze" analoga al caso di PI.

La strategia escludente messa in atto fin dal 2014 concedendo solo l'accesso alla Posta Massiva e sostenendo che la rete può essere duplicabile fino al 99.8% non risulta fattibile per gli altri operatori soprattutto nelle aree AEU a causa delle caratteristiche geografiche, scarsità di domanda dei servizi postali in tali zone e bassa densità abitativa rendono tale copertura economicamente insostenibile per gli altri operatori. Gli operatori più innovativi ed efficienti come Nexive e Fulmine hanno effettuato notevoli investimenti per dotarsi di reti end-to-end arrivando a coprire 75-80% della popolazione e non possono svilupparsi ulteriormente, essendo operatori alternativi dovrebbero fare ricorso alla rete del fornitore universale e non alle reti in franchising che la stessa AGCom riconosce come non sostituibili a quelle di PI.

Dal punto di vista della giurisprudenza comunitaria una compressione dei margini: "è un illecito di prezzo che può essere commesso solo da un'impresa verticalmente integrata, ossia da un soggetto attivo in più stadi della filiera produttiva, che vende all'ingrosso l'input necessario per la produzione di un determinato bene/servizio finale, competendo poi nel relativo mercato al dettaglio. Si tratta di quei casi in cui il soggetto dominante è, allo stesso tempo, fornitore e concorrente delle altre imprese. L'abuso si verifica quando il differenziale di prezzo tra l'input intermedio e il bene/servizio finale è negativo o così ridotto da non mettere in condizione i concorrenti di poter competere" e rientra nel divieto di cui tratta l'articolo 102 TFUE. Nel caso di Poste Italiane il rapporto verticale si realizza in quelle aree dove i concorrenti hanno limiti di reti postali e devono ricorrere al servizio offerto da PI, che quindi offre un servizio indispensabile sul mercato a monte per completare la propria offerta sul mercato a valle. L'attività istruttoria ha evidenziato che la differenza tra i prezzi praticati per gli invii multipli di corrispondenza ordinaria da PI ai clienti finali (Posta Time) ed i prezzi all'ingrosso della stessa praticati ai concorrenti per la Posta Massiva nelle aree EU dagli stessi non coperte è risultata sempre negativa.

	Tariffa Posta Massiva = prezzo input	Prezzo di listino Posta Time = prezzo output	Margine per i concorrenti
0-20 gr.	0,53	0,39	-0,14
21-50 gr.	1,00	0,43	-0,57
51-100 gr.	1,25	1,05	-0,20
101- 250 gr.	2,30	1,93	-0,37
251-350 gr.	2,45	2,02	-0,43
351-1000 gr.	3,45	2,87	-0,58
1001-2000 gr.	4,45	3,73	-0,72

Tabella 8: Differenza fra le tariffe offerte.

Poste italiane praticando un prezzo superiore ai concorrenti rispetto a quello applicato ai suoi clienti finali sul mercato ha compresso i margini dei concorrenti al punto da renderli negativi, questo comportamento è idoneo ad ostacolare la competitività che possono esercitare i concorrenti nell'offerta a valle.

Il piano strategico adottato da PI denominata Piano Bulk consiste nell'applicazione di sconti e di una copertura totale sul territorio del servizio di Posta Time ma solo ai clienti strategici che affidano a PI l'intero fabbisogno o la maggior parte di esso escludendo di fatto gli operatori alternativi e recuperando circa il 20% degli invii multipli gestiti dai concorrenti. La prossima tabella prende in considerazione 11 tra i più importanti clienti per comprendere meglio il quadro della situazione:

Cliente	Data stipula	Durata	Servizio	Copertura estesa	Prezzi Scontati	Vincoli volumi nel contratto	% Fabbis ogni
MPS	11/3/2015	2/1/2015- in corso	Posta Massiva Non Universale	si	si	esclusiva	100%
BNL	14/5/2015	15/5/2015 - 31/12/ 2016*	Posta Time	si	si*	vincolo volumi per 2015 (12mln) e il 2016 (28mln)*	100%
Cisra	1/12/2015	1/12/2015 - in corso	Posta Time	si	si	volumi stimati 30- 35mln**	100%
Cariparma	30/12/2014	30/12/2014 - in corso	Posta Time	si	si	esclusiva***	100%
BPM	30/4/2016	30/4/2016 - in corso	Posta Contest	si	si	vincolo volumi 7mln	80%
Wind	8/10/2015	7/10/2015 - 6/10/2018 (in corso)	Posta Time	si	si	vincolo volumi in %	85%
Generali	3/11/2015	14/8/2015 - in corso	Posta Time	si	si	volumi stimati 12mln**	55%
Banca Pop. Sondrio	26/2/2015	1/5/2015 - in corso	Posta Time	si	si	vincolo volumi 3,6mln****	70%
Cattolica	29/4/2015- 5 novembre 2015	29/4/2015 -in corso	Posta Time	si	si	vincolo/stima volumi 4,5mln	100%
Banca Marche	9/3/2015	9/3/2015 - in corso	Posta Time	si	si	vincolo volumi 3mln	100%
BPER	12/6/2015	n.a.	Posta Time	si	si	vincolo volumi 18mln	90%

Tabella 9: Durata contratti e fabbisogno richiesto.

Su questo tema la legge è chiara, «per un'impresa che si trova in posizione dominante su un mercato, il fatto di vincolare, sia pure a loro richiesta gli acquirenti con l'obbligo o la promessa di rifornirsi per tutto o gran parte del loro fabbisogno esclusivamente presso l'impresa in questione, costituisce sfruttamento abusivo di posizione dominante ai sensi dell'art. 86 [oggi art. 102, ndr] del trattato». L'abusività della condotta di Poste Italiane è innegabile e documentabile escludendo ogni tipo di giustificazione, l'unico obiettivo perseguito con l'applicazione del piano Bulk è di tagliare fuori la concorrenza e assicurarsi volumi maggiori, rendendo così difficile integrare o sostituire l'offerta di PI. Il piano di vincoli di esclusiva sui volumi è idoneo ad alterare il mercato perché non si fonda sulla concorrenza dei meriti, ma crea un monopolio di fatto di cui PI gode per merito dei fondi statali che hanno permesso la creazione di una copertura territoriale maggiore rispetto agli altri operatori che non dispongono degli stessi fondi. Come diretta conseguenza delle politiche adottate da PI nei confronti dell'operatore Nexive, quest'ultimo ha completamente perso i clienti MPS, BNL, Wind, Ciscra, Cariparma, Cattolica, Generali, Banca Popolare di Sondrio e BPM riconducibili ad un fatturato del 20-30% sul totale (130-140 milioni nel 2015).

Alla luce di quanto emerso è indubbio che Poste Italiane dal 2014 abbia posto in essere un abuso di posizione dominante con la finalità di escludere dal mercato finale gli operatori alternativi in violazione dell'art 102 TFUE.

L'articolo 15, comma1, della legge n 287/90 prevede che l'Autorità nei casi di gravi infrazioni, deve tenere conto della durata e della gravità dell'infrazione e disporre una sanzione amministrativa fino al 10% del fatturato realizzato in ciascuna impresa. Nella fattispecie si è tenuto conto delle criticità sopraelencate e si prende come riferimento il fatturato realizzato da PI nell'anno 2016, pari a 350-400 milioni di euro. Per determinare la sanzione amministrativa, l'autorità dovrà applicare una specifica percentuale individuata in funzione della gravità della violazione. In base alla documentazione in possesso la durata dell'infrazione è pari a 3 anni, 2 mesi e 19 giorni. «L'importo base della sanzione calcolato moltiplicando il valore delle vendite per la percentuale individuata in funzione della gravità dell'infrazione pari al [1-5%] e per la durata di 3 anni, 2 mesi e 19 giorni è pari a 20-30 milioni di euro». Poste Italiane afferma che la quantificazione della sanzione dovrebbe tenere conto delle seguenti attenuanti: la presentazione degli impegni presi in data 9 settembre 2016 riguardante il programma di compliance e l'esistenza di una normativa che avrebbe facilitato l'infrazione "in particolare, la determina ANAC contenente le Linee guida per l'affidamento dei servizi postali e la più volte richiamata delibera AGCom n. 384/17/CONS e la precedente n.

651/16/CONS». Tuttavia, l'offerta di PI di un servizio simile a Posta Time e il fatto che la stessa Nexive riconosca che tale offerta mitighi gli effetti del "margin squeeze", comporta una riduzione dell'importo base della sanzione pari al 5-10% ovvero 1-5 milioni di euro. L'importo della sanzione irrogata è fissato a 23.126.057 milioni di euro con limite del 10% del fatturato dell'ultimo anno, dall'art. 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Con provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2017 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dispone che Poste Italiane S.p.a. ponga immediatamente fine ai comportamenti distorsivi della concorrenza e delibera l'irrogazione a PI della sanzione.

In data 8 agosto 2018 l'Autorità ha ritenuto che le iniziative messe in atto da Poste Italiane e comunicate nella relazione di ottemperanza del 16 marzo 2018, con successive integrazioni del 4 aprile, 2 maggio e 3 agosto 2018 non siano stati sufficienti per rimuovere l'infrazione accertata. Come diretta conseguenza per la condotta di PI fu avviato un procedimento per contestare a Poste Italiane la violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della Legge n. 287/90 per inottemperanza al provvedimento dell'Autorità del 13 dicembre 2017.

Il servizio simile a Posta Time offerto ai concorrenti prima della sentenza del 13 dicembre 2017 e considerato inidoneo, non ha subito nessuna mutazione dall'allora provvedimento. Per quanto riguarda i contratti proposti da PI ai suoi clienti finali e contestati nel provvedimento dell'Autorità del 13 dicembre 2017, essi apparivano almeno in parte non modificati, con riferimento ai corrispettivi economici e/o clausole escludenti-fidelizzanti. Per di più in alcuni casi tali contratti sono stati rinnovati o prorogati successivamente al provvedimento del 2017, nonostante fosse stato notificato a Poste Italiane il 15 gennaio 2018 di interrompere tali condotte scorrette e di astenersi nel replicarle in futuro.

Successivamente all'avvio del procedimento di inottemperanza, PI fu convocata a sostenere diverse audizioni: in data 16 e 29 marzo, 13 aprile, 23 e 30 luglio, 15 ottobre 2018 producendo in più occasioni documentazione relativa alle iniziative intraprese per porre rimedio al provvedimento dell'Autorità.

In data 5 dicembre 2018 l'Autorità ha trasmesso un documento recante: "Sintesi degli elementi istruttori acquisiti nel corso del procedimento" (di seguito Sintesi). In tale documento era espressa la valutazione degli Uffici in merito alle risultanze dell'attività procedimentale, rilevando che "le

iniziative da ultimo poste in essere da Poste Italiane, purché non pregiudicate in futuro da comportamenti volti a limitarne la portata, nonché gli impegni assunti sull'ampliamento della copertura dell'offerta del servizio equivalente a Posta Time, siano complessivamente idonei a dare piena attuazione alla diffida dell'Autorità di cui al più volte citato provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2017". In seguito al procedimento, PI in data 12 settembre 2018 ha riferito di aver proposto agli operatori alternativi coinvolti nel procedimento 2 diverse offerte: la prima consiste nell'accesso alla rete di recapito di Poste Italiane con un numero minimo di invii di 35 milioni con prezzo massimo nelle aree EU di 0,33€ e prezzo decrescente sulla base di scaglioni di volumi, estendendo il servizio anche nelle aree AM e CP con un servizio che ha caratteristiche analoghe a Posta Time in termini di tracciatura e tempi di recapito; la seconda offerta riguarda il miglioramento dell'offerta fatta agli altri operatori a novembre 2017 del servizio analogo a Posta Time riducendo il prezzo del servizio di recapito praticato ai concorrenti in una logica retail minus, per cui il prezzo di Posta Time Base è passato da 0,39 € a 0,35 € e quello di Posta Time Ora da 0,41 € a 0,37.

Poste Italiane pubblica la notizia di tali offerte sia sul proprio sito istituzionale che in modo diretto agli operatori coinvolti attraverso quanto segue: «Si comunica che, in ottemperanza a quanto previsto dal provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017 – senza che ciò costituisca acquiescenza o ammissione di responsabilità rispetto alle condotte controverse e conformemente a quanto già comunicato agli operatori intervenuti del suddetto procedimento, Poste Italiane consente agli operatori postali dotati di apposito titolo abilitativo di utilizzare servizi di recapito equivalenti a Posta Time/utilizzo della rete. Per informazioni di dettaglio relative alla copertura territoriale, alle condizioni economiche, contrattuali e tecniche di tali servizi nonché delle caratteristiche e dei requisiti di accesso delle due offerte previste è possibile rivolgersi al commerciale di riferimento. In tale ambito Poste ha, altresì, eliminato le clausole con finalità fidelizzanti e/o di esclusiva eventualmente presenti nei contratti con i clienti che devono intendersi come inefficaci e comunque rinunciate. Pertanto, anche ove materialmente presenti nei contratti, esse non fanno parte del testo contrattuale e non producono alcun effetto tra le parti».

Nexive nella comunicazione dell'8 gennaio 2019 evidenzia il fatto che PI deve essere considerata inottemperante al provvedimento notificato il 15 gennaio 2018, perlomeno fino a settembre 2018. Il consorzio AREL nella memoria del 9 gennaio 2019 sottolinea che il ritardo di PI nell'ottemperare al provvedimento dell'Autorità sia stato idoneo a "compromettere lo sviluppo delle reti postali alternative a quelle di Poste Italiane". Entrambe le parti (Nexive e AREL) sottolineano il fatto che il

servizio analogo a Poste Time pur essendoci stati dei notevoli miglioramenti nell'offerta rispetto al passato, PI non applica ancora tali offerte su tutto il territorio nazionale, contrariamente ai principi espressi dall'Autorità nel provvedimento del 2017.

L'Autorità con la delibera dell'8 agosto 2018 in base ai nuovi elementi acquisiti attesta l'avvenuta ottemperanza al provvedimento del 13 dicembre 2017 riguardo alle condotte concorrenziali. Con la documentazione pervenuta il 25 ottobre 2018, Poste Italiane ha dimostrato di aver modificato le tariffe applicate nelle aree EU, eliminando così la compressione dei margini nelle aree non coperte dagli operatori alternativi.

L'AgCm in data 20 febbraio 2019 delibera che non ci sono i presupposti per irrorare una sanzione, e che Poste Italiane S.p.a. debba proseguire nell'offerta del servizio analogo a Poste Time nelle aree EU non coperte da altri operatori, fino a raggiungere il 20-25% della popolazione.

FUTURO DELL'OSU?

Di fronte ai trend che si presentano in tutta Europa, ci si domanda se non sia il caso di rivedere il contenuto degli obblighi di servizio universale.

Il progresso tecnologico determina diversi effetti: da un lato la e-substitution riduce i volumi di domanda principalmente dei prodotti a minor valore aggiunto, forniti principalmente nel SU, e l'e-commerce incrementa la domanda di pacchi in particolar modo di ridotte dimensioni.

Quindi il mercato sta sviluppando prodotti sempre più a valore aggiunto come la tracciabilità dei pacchi e l'affidabilità della consegna. Le nuove preferenze dei clienti portano a sviluppare una rete di prossimità con delivery point più flessibili composti da armadietti dislocati presso uffici postali, pubblici e supermercati.

I FSU devono affrontare la sfida di offrire nuovi prodotti in risposta al declino dei volumi, mantenendo la sostenibilità dell'onere OSU, così da colmare anche la capacità della rete con l'aggiunta dei nuovi prodotti.

Per quanto riguarda il servizio universale, sebbene tutti gli Stati europei debbano affrontare le sfide legate alla diminuzione della domanda di servizi postali, vi è una notevole variazione della velocità

con cui si verificano tali cambiamenti. La riduzione della domanda di servizi postali comporta difficoltà per la sostenibilità degli OSU, poiché lo stesso livello di questi obblighi può essere raggiunto solo aumentando le tariffe e/o adottando misure per migliorare l'efficienza.

Pertanto, dovrebbe essere ricercato un livello di servizio minimo degli OSU in grado di supportare il commercio intra-statale e la coesione territoriale e sociale ai requisiti di qualità associati al fine di soddisfare lo sviluppo del mercato, nel rispetto delle circostanze specifiche nazionali.

Il calo del traffico di corrispondenza deve essere attentamente preso in considerazione quando vengono stabiliti i requisiti della regolamentazione tariffaria, poiché la stessa ha un ruolo cruciale nel consentire all'USP di recuperare i costi della fornitura dei servizi universali. Soprattutto per quanto riguarda il meccanismo del price cap bisogna essere in grado di formulare una previsione del traffico e l'evoluzione dei costi unitari.

Gli aspetti da considerare nella regolamentazione tariffaria devono essere, fra gli altri, il prezzo iniziale del servizio, l'entità del declino dei volumi postali, l'aumento di efficienza di cui si necessita, tenendo presente che ciò che può essere ottimale per uno Stato, non lo è per un altro. (ERGP 44, 2017).

Dallo studio appare che anche se gli OSU variano tra i paesi dell'UE, il peso maggiore della fornitura dei servizi universali sia l'obbligo relativo alla consegna dei prodotti postali.

È estremamente importante che la portata e le caratteristiche degli OSU siano riviste al fine di riflettere le mutevoli esigenze degli utenti e le dinamiche dei mercati emergenti, insieme al principio di sostenibilità.

Esistono principalmente due approcci per intraprendere una potenziale revisione dell'ampiezza e delle caratteristiche dei servizi universali:

- Il primo (approccio top-down) è quello di effettuare un'analisi delle esigenze degli utenti secondo l'attuale livello OSU, e quindi rivedere le norme esistenti al fine di accogliere nuove disposizioni;
- il secondo approccio (bottom-up), invece, si concentra sulla creazione di un nuovo framework partendo da "zero", cioè identificando quali sarebbero le esigenze postali in linea con le attuali condizioni di mercato e la tecnologia disponibile, supponendo che non vi sia l'imposizione di OSU.

Esistono varie Nazioni, come d'altronde l'Italia, che hanno rivisto il contenuto dei propri obblighi di universalità, ma prendendo atto dei cambiamenti che investono il settore, un approccio *green field* sarebbe preferibile, in modo da assecondare le mutate esigenze dei clienti (ERGP 44, 2017).

TREND ITALIANO

Il mercato italiano si caratterizza, rispetto al resto dell'Europa, da un basso numero di invii pro capite, da una contrazione più rimarcata degli invii di corrispondenza, da un elevato numero di operatori alternativi ed un elevato grado di competizione.

La crisi del settore corrispondenza è da ricondurre in massima parte all'e-substitution cioè alla sostituzione che avviene delle comunicazioni postali con quelle elettroniche.

Rapportando i volumi del 2017 con quelli del 2004 il servizio di editoria ha perso l'80% dei volumi e dei ricavi, la posta indescritta il 50% dei volumi e dei ricavi, il direct mail il 33% dei volumi e il 42% dei ricavi, mentre solamente la posta descritta contiene la riduzione intorno al 29% dei volumi e all'11% dei ricavi. (Studio Fub,2019).

In particolare, si può notare che la Posta Elettronica Certificata (PEC) ha sostituito in parte le raccomandate e l'invio massivo di posta B2C, come bollette, estratti conto ecc, e la posta B2B (comunicazioni di vario genere) è sostituita da comunicazioni via Internet come e-mail o servizi di instant messaging (WhatsApp). Lo stesso avviene per le comunicazioni di natura personale che vengono soddisfatte sempre di più attraverso le nuove applicazioni di messaggistica. Anche le aziende abbandonano sempre di più lo strumento postale per utilizzare piattaforme web o sistemi informativi collegati per le proprie comunicazioni con altre aziende.

Tutti questi cambiamenti trasformano il mercato, delineando nuovi confini in cui il servizio postale non è più la sola posta, ma un mercato di comunicazione che include nel proprio perimetro alcuni servizi digitali e il segmento "Corrieri espresso e pacchi", entrambi in crescita grazie alla diffusione del commercio online.

In questo senso il recente report di Fub "E-substitution nel mercato postale della corrispondenza" si pone principalmente due quesiti: il primo circa quanto durerà il fenomeno transitorio di svuotamento del mercato postale ad opera della e-substitution e il secondo quali conseguenze avrà

sulla rete postale e se l'operatore storico possa sfruttare la propria rete postale per erogare altri servizi.

Il contesto di mercato europeo presenta il settore corrispondenza in calo e il segmento "Corrieri espresso" in crescita, per un andamento complessivo in crescita di circa 2,4% all'anno (Copenhagen Economics, 2018).

L'Italia, per fattori culturali e di scolarizzazione della popolazione, è da sempre uno dei più bassi paesi consumatori di posta a livello europeo: difatti a fronte di una media europea di 112 invii pro capite, l'Italia ne possiede 38. Oltre a ciò, negli ultimi anni ha presentato la flessione più marcata nei volumi di corrispondenza domestica: l'Europa ha registrato un -4% e l'Italia -8% nel triennio 2013-2016, ciò ad indicare che il mercato postale italiano è ancora più colpito dalle dinamiche di contrazione dei volumi (per esempio in UK il calo è del -3% e in Germania del -2%).

Per quanto riguarda il mercato pacchi, come affrontato, l'Italia non è ancora giunta al proprio potenziale perciò presenta una media di 5 pacchi pro capite a fronte degli 8 europei.

Altra caratteristica tutta italiana è il numero di player presenti nel mercato postale: 2776 contro 654 in media in Europa a fine 2016.

Fatto rimarchevole è il livello di concorrenza raggiunto, in questo caso più elevato della media europea, ma che è solamente di tipo end-to-end. Difatti, gli operatori svolgono tutte le operazioni e si sono creati una propria rete di consegna e, anche presi singolarmente, esistono operatori che hanno raggiunto una copertura della popolazione pari all'80% nel servizio di posta indescritta e il 100% per quanto riguarda i servizi di posta descritta/pacchi grazie anche all'ausilio di una rete dedicata laddove manca la rete "mail" (Agcom, Delibere 452/18/CONS e 384/17/CONS).

In termini di ricavi, l'incumbent Poste Italiane mostra una riduzione percentuale a favore di imprese terze, per la maggior parte corrieri espresso.

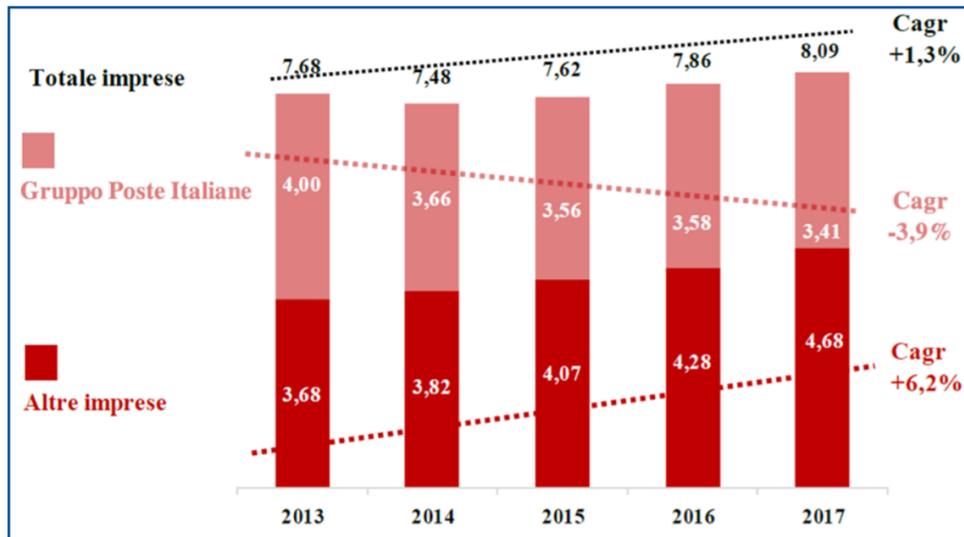


Figura 31: Ripartizione dei ricavi fra PI e Operatori Alternativi.

L'Agcom rileva che l'e-substitution compromette la sostenibilità del servizio universale più della concorrenza (Fub, "Prospettive di integrazione tra servizio postale e comunicazioni elettroniche", 2014 e Delibera 384/17/CONS).

È necessario addentrarsi più nel dettaglio del mercato per comprendere quanto sia a rischio: circa l'85% dei volumi di posta sono invii multipli (Osservatorio AgCom, 2019). Si tratta di volumi che fanno riferimento a grandi mittenti, quali banche, utilities, pubblica amministrazione ecc. Essi sono bollette, estratti conto, fatture, pubblicità e così via. Tutti questi invii multipli sono a rischio e-substitution.

Anche per quanto riguarda i servizi della pubblica amministrazione essi possono essere svolti online: in figura 32 si presentano le quote dei servizi online della pubblica amministrazione, individuate per tipologia.

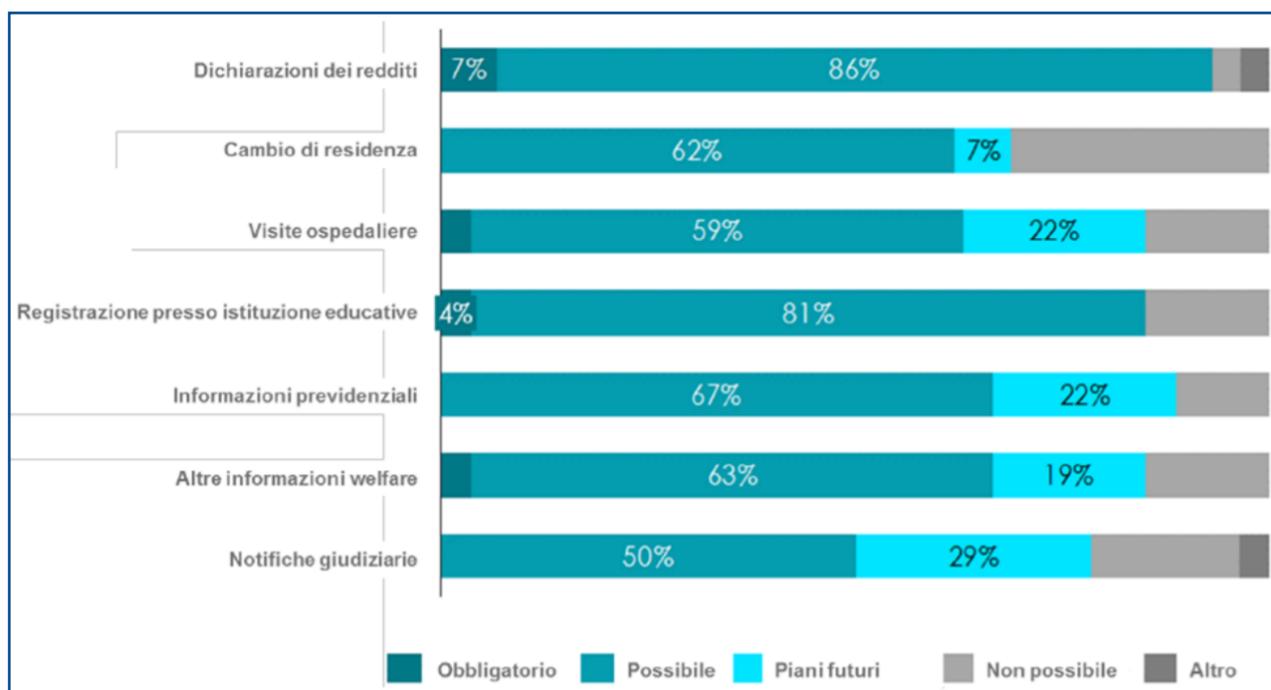


Figura 32: Attività svolte online dalla PA

Nel cambiamento del mercato e per descrivere il nuovo assetto le comunicazioni elettroniche ibridano in parte i servizi di posta tradizionale come le raccomandate, gli invii massivi di comunicazioni B2X o gli invii pubblicitari.

Per esempio, le app di instant messaging vengono sempre più usate per fini commerciali e per le comunicazioni con i clienti che si vogliono raggiungere. Whatsapp non solo sostituisce la corrispondenza tradizionale, ma anche gli SMS e le e-mail. I vantaggi di questi mezzi sono la celerità, incomparabile con la posta tradizionale, l'ubiquità e il costo, di molto inferiore rispetto ad un sistema cartaceo.

Altro nuovo strumento che sostituisce il bisogno di comunicazioni cartacee sono i siti web, di cui si dotano quasi la totalità delle imprese, e le applicazioni web, anch'esse create da quasi tutte le imprese di servizi che debbano comunicare in maniera più organizzata coi propri clienti, permettendo a questi ultimi di svolgere le loro pratiche accedendo alle informazioni di cui necessitano.

Anche per quanto riguarda la pubblicità per corrispondenza, vi sono nuovi strumenti che li sostituisce quali i social network e le piattaforme di ricerca che permettono di raggiungere i clienti in maniera più precisa attraverso i nuovi algoritmi che permettono la pubblicità personalizzata.

Analizzando invece il segmento di CEP (corrieri espresso e pacchi) e posta descritta, come sottolineato anche dall'AgCom (delibera 452/18/CONS), sono servizi ampiamente assimilabili perché entrambi prevedono la consegna a mano, hanno livello di prezzi comparabili, con marginalità maggiore rispetto alla posta indescritta, tempi di recapito simili ed entrambi possono essere inclusi nell'iter quotidiano del postino. A tal proposito Poste Italiane sta innovando i mezzi a disposizione dei postini passando dalle biciclette/ motorini ai tricicli con portapacchi retrostante che permette di portare ai cittadini sia le lettere che i pacchi meno voluminosi.

Tutto ciò permette di aumentare la produttività degli operatori, ricordando anche che l'80% dei pacchi provenienti dall'e-commerce ha un peso inferiore ai 2 kg (AgCom, allegato B alla delibera 350/19/CONS). Pertanto, per i maggiori player come PI, Fulmine group e Nexive si presenta l'opportunità di aumentare la propria profittabilità sfruttando la rete di cui già dispongono.

I dati più recenti segnano una penetrazione di circa l'80% della popolazione italiana degli strumenti internet, del 74% degli smartphone e del 73% dei social media (dati Censis 2018). Riconoscendo tale pervasione dei servizi innovativi, da un lato la digitalizzazione erode volumi e ricavi dalla corrispondenza tradizionale e dall'altro permette un aumento dei volumi e dei ricavi del segmento pacchi, assicurato dall'aumento delle transazioni generate dall'e-commerce.

Se si suddivide la popolazione in fasce d'età, e si analizzano gli utenti che hanno utilizzato internet negli ultimi dodici mesi, si può notare come la copertura sia oltre il 90% per i più giovani, scendendo man mano in funzione dell'età (Fonte Dati Istat 2017). Tale fenomeno prende il nome di *digital divide* e vede da un lato la generazione analogica e dall'altro i "nativi digitali". Oltre al digital divide in base all'età esistono anche i digital divide, in ordine di impatto, rispetto al titolo di studio e alla condizione professionale. Questi ultimi sono i tre principali fattori che incidono sulla probabilità di utilizzo di internet dell'utente finale.

NUOVO RUOLO PER GLI UFFICI POSTALI

Al di là dei dettagli della loro distribuzione, esistono gli esclusi dalla rete, che perciò formano un ostacolo alla piena evoluzione delle potenzialità di comunicazione e impediscono il totale passaggio alle sole comunicazioni online (di cui però esiste un'esperienza per quanto riguarda l'Islanda la quale

obbliga i propri cittadini a compilare ogni pratica verso la pubblica amministrazione unicamente online).

Vi sono perciò proposte di sfruttare l'attuale rete postale come punto di contatto tra la pubblica amministrazione, le aziende e i cittadini (CERRE, 2014) sfruttandola come strumento di inclusione sociale, in modo tale da superare l'isolamento da questi servizi digitali. In tale visione, perciò, è necessario ridefinire il mercato postale e gli obblighi di servizio universale, affinché essi includano non solo la posta tradizionale, ma anche le comunicazioni digitali e i pacchetti (AgCom, 2014; CERRE, 2014).

In questo nuovo contesto si può ridefinire l'obiettivo dell'ufficio postale affinché esso diventi servizio di prossimità per lo switch off al digitale (FUB, 2019).

In esso i cittadini potrebbero accedere più facilmente alla serie di servizi di cui necessitano, i quali possono riguardare le relazioni con la pubblica amministrazione circa i dati anagrafici o l'imposizione fiscale o ancora le dichiarazioni di reddito, possono riguardare le relazioni con la sanità pubblica per prenotazioni sanitarie, possono riguardare i contatti con l'istruzione pubblica, quindi iscrizioni, pagamenti ecc e, più in generale, possono riguardare tutti quegli ambiti che in futuro si renderanno necessari o utili alla comunità. Lo stesso intervento gioverebbe anche le imprese, creando un punto di contatto con le pubbliche amministrazioni, anche per esse, poiché nel rischio di esclusione sono comprese anch'esse, dato che l'Italia è caratterizzata al 90% da microimprese generalmente a conduzione singola o familiare.

In aggiunta, dato che le banche stanno riducendo sempre più la propria presenza sul territorio, l'ufficio postale rimane l'ultima sede per offrire servizi finanziari in alcuni comuni. Per di più gli uffici postali, già luogo dove consegnare o raccogliere i propri pacchi, si stanno anche arricchendo di armadietti automatici, quali per esempio i lockers, aumentando la comodità dei cittadini.

Il recente Schema del Contratto di Programma per gli anni 2020-2024, accogliendo i recenti studi, riporta: «Si dispone espressamente che il Ministero e Poste italiane SpA adottino iniziative a sostegno della trasformazione digitale dei servizi e che la Società agevoli l'inclusione degli utenti in divario digitale, attraverso offerte volte a garantire l'accesso universale ai servizi delle Pubbliche Amministrazioni. L'obiettivo è l'innovazione, la coesione sociale e territoriale e la valorizzazione dell'infrastruttura postale universale, utilizzando gli uffici postali quali rete di prossimità anche in ambiti territoriali con scarsa densità abitativa (comma 1). In particolare, con il Contratto 2020-2024

Poste viene incaricata (comma 2) di rendere disponibili alle Pubbliche Amministrazioni, soluzioni integrate di: gestione fisico/digitale delle istanze amministrative presentate dai cittadini, assicurandone l'accettazione in formato cartaceo presso gli uffici postali ovvero a domicilio tramite la rete dei portalettere, ai fini della successiva trasmissione in modalità digitale (full digital); consegna ai cittadini di documenti rilasciati dalle Pubbliche Amministrazioni, e relativa rendicontazione, per finalità amministrative e/o di pubblica sicurezza, quali carte di identità, patenti, passaporti e certificati elettorali».

CONCLUSIONI

La tesi mostra la complessità del mercato postale e il livello di disomogeneità fra i mercati nazionali europei. Le autorità di regolazione si trovano a dover gestire un quadro molto difficile e delicato: la liberalizzazione del settore a favore della concorrenza, il calo dei volumi di corrispondenza che pone barriere alla concorrenza, l'aumento del traffico e-commerce e la nascita di piattaforme logistiche integrate da dover monitorare, oltre la tutela dei consumatori. Al contempo l'incumbent detiene ancora una posizione dominante, quindi si auspicano ulteriori interventi a favore del benessere sociale.

La rivoluzione Internet ha investito tutti i paesi industrializzati e, in base alle capacità di ogni mercato, è questione di tempo finché il mercato corrispondenza sarà completamente svuotato a favore del segmento pacchi.

Le preferenze degli utenti devono essere centrali rispetto agli obblighi di universalità, e fintanto che saranno presenti utenti esclusi dalla rete internet, è importante che permangano le garanzie di inclusione sociale esistenti, arricchite dei nuovi servizi che vedremo prossimamente offerti negli uffici postali di Poste Italiane.

BIBLIOGRAFIA

AGCOM (2018), "Relazione annuale 2018".

AGCOM (2019), "Il contesto economico e concorrenziale: assetti e prospettive dei mercati regolati".

AGCOM (2019), "Osservatorio n. 3 del 2019".

AGCOM, Allegato B alla delibera 350/19/CONS, "Consultazione pubblica concernente l'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi".

AGCOM, Appendice alla delibera 651/16/CONS, "Consultazione pubblica concernente il riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane".

AGCOM, Delibera n. 18/14/CONS, "Penale per la mancata realizzazione nell'anno 2012 degli obiettivi di qualità a livello regionale del servizio di posta non massiva nella regione Campania".

AGCOM, Delibera n. 214/19/CONS, "Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016".

AGCOM, Delibera n. 266/18/CONS, "Nuove tariffe base dei servizi postali universali per l'editoria".

AGCOM, Delibera n. 298/17/CONS, "Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2013 e 2014".

AGCOM, Delibera n. 342/14/CONS, "Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane".

AGCOM, Delibera n. 348/17/CONS, "Consultazione pubblica sulla regolamentazione del rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (art. 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285)".

AGCOM, Delibera n. 384/17/CONS, "Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane".

AGCOM, Delibera n. 395/15/CONS, "Autorizzazione all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale".

AGCOM, Delibera n. 396/15/CONS, "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".

AGCOM, Delibera n. 412/14/CONS, "Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012".

AGCOM, Delibera n. 413/14/CONS, "Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi".

AGCOM, Delibera n. 452/18/CONS, "Definizione del test di replicabilità delle offerte di servizi di recapito di invii multipli di Poste Italiane e dei criteri per la sua conduzione".

AGCOM, Delibera n. 485/14/CONS, “Consultazione pubblica concernente il regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale”.

AGCOM, Delibera n. 728/13/CONS, “Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale”.

AGCOM, Delibera n. 77/18/CONS, “Approvazione del regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)”.

AGCOM, Delibera n. 92/13/CONS, “Approvazione - con modifiche - delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane”

Arrigo U., Beccarello M. (200), “L’ampliamento del monopolio postale in Italia: tutela del servizio universale o dell’inefficienza del gestore?”.

Atkinson A., Stiglitz J. (1980), “Lectures in public economic”.

Bishop W., Cafarra C., Kuhn K., Wish R. (1998), “Liberalising Postal Services: on the limits of competition policy intervention”.

AGCM (2019), “Bollettino Settimanale Anno XXIX - n. 10”

Censis (2018), “Quindicesimo Rapporto sulla comunicazione. I media digitali e la fine dello star system”.

CERRE (2014), “Network industries: efficient regulation, affordable & adequate services”.

Chen J. (1997), “The legal process and political economy of telecommunication reform”.

Cohen R., Chu E. (1997), “A measure of scale economics for postal system”.

Cohen R., Ferguson W. (2001), “Does the USPS needs a monopoly to carry out its universal service obligations?”.

Cohen R., Pace C., Robinson M. et al, “A comparison of the burden of universal service in Italy and the United States”.

Cohen R., Robinson M. et al. (2004), “The role of scale economies in the cost behavior of posts”.

Comandini V. (2006), “Economia e regolazione delle reti postali”.

Comandini V. (2010), “Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale”, in “I nodi delle reti”, a cura di A. Manacorda.

Copenhagen Economics (2010), “Main developments in the postal sector (2008-2010)”.

Copenhagen Economics (2013), “Vat in the public sector and exemptions in the public interest, Final report”.

Copenhagen Economics (2014), “The economics of terminal dues”.

Copenhagen Economics (2018), "Main Developments in the Postal Sector (2013-2016) Study for the European Commission"

Demsetz H. (1968), "Why regulate utilities?"

ERGP (14) 22, "ERGP Report on tariff regulation in the context of volume decline".

ERGP (16) 36, "ERGP Report on Universal Services in light of changing postal end users' needs".

ERGP (16) 41, "ERGP Report end-to-end competition and access regulation".

ERGP (17) 38, "Report on recommendations and best practices in regulation for access to the postal network of the incumbent operator (in terms of competition, prices and quality of service)".

ERGP (2013), "ERGP (13) 28 – report on specific cost allocation issues".

ERGP (2015), "Report on net Cost of USO – VAT exemption as a benefit or a burden".

ERGP (2019), "Developments in the postal sector and implications for regulation".

Estrin S., De Meza D. (1995), "Unnatural Monopoly".

Frontier Economics (2013), "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO".

Frova S. (1999), "Il servizio universale nelle TLC: meglio abbandonarlo?"

Fub (2014), "Prospettive di integrazione tra servizio postale e comunicazioni elettroniche".

Geradin (2005), "Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms?"

IRPA (2015), "La riforma del settore postale nell'era digitale".

Istat (2017), "Cittadini, imprese e ICT 2017, Statistiche Report"

Muller V. (1993), "Universal service in telephone history: a reconstruction in telecommunication policy".

Napolitano G. (2000), "Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti".

NERA Economic Consulting (2004), "Economics of Postal Services: A Report to European Commission DG-Market".

Panzar J. (2001), "Funding universal service obligations and the cost of liberalization".

Slemrod J. (2005), "Progressive taxes".

Train K., (1991), "Optimal regulation".

WIK CONSULT (2013), "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)".

WIK Consult (2017), "Lessons in Price Regulation from International Posts".

SITOGRAFIA

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30d6f29508933f94444494e5c8c8738bff35.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMb3r0?doclang=IT&text=&pageIndex=0&docid=158662&cid=41830

<http://noisefromamerika.org/articolo/poste-privatizzare-poco-non-liberalizzare-nulla-parte-condizioni-partenza>

<http://noisefromamerika.org/articolo/poste-privatizzare-poco-non-liberalizzare-nulla-parte-ii-privatizzazione-manuale-al-contrar>

<http://www.brunoleoni.it/indice-delle-liberalizzazioni-2017>

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0254_IT.html

<http://www.fub.it/sites/default/files/2019-02/E-substitution%20nel%20mercato%20postale%20della%20corrispondenza.pdf>

http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2015/01/ANAC_RelAIR_Determina3_091214.pdf

http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/materiali/FASCICOLO_1_2017/08_avanzi.pdf

[http://www.treccani.it/enciclopedia/servizi-postali_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/servizi-postali_(Diritto-on-line)/)

<https://blog.qapla.it/dati-sul-mercato-spedizioni-italiane/>

<https://core.ac.uk/download/pdf/79621283.pdf>

<https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2019/07/Relazione-Annuale-AGCOM-2019.pdf>

https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en

<https://eprints.luiss.it/1417/1/20150528-capotorto-tesi.pdf>

<https://nexa.polito.it/nexacenterfiles/the%20future%20of%20postal%20services%20-%20Nexa28022018.pdf>

https://www.agcm.it/dotcmsDOC/allegati-news/A484_ch.%20istr.sanz._omi%20x%20pubbl.ne2.pdf

<https://www.agcom.it/servizio-universale-postale>

<https://www.agendadigitale.eu/documenti/mercato-postale-alla-svolta-digitale-per-gli-sportelli-un-futuro-da-one-stop-shop/>

https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/pdf/Linee_guida_postale.pdf

<https://www.assopostale.it/sites/assopostale.it/public/attachments/public-affair/A493%20-%20POSTE%20ITALIANE%3APREZZI%20RECAPITO.pdf>

<https://www.borsaitaliana.it/notizie/finanza-sostenibile/news/message/poste-italiane.htm>

https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104188.pdf?_1571928214915 si

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=1&art.versione=1&art.codiceRedazionale=001A4302&art.dataPubblicazioneGazzetta=2001-04-24&art.idGruppo=0&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=1

<https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/371980/Corte+giust+comm+ue+sez+V+sentenza+31+maggio+2018+nn+C-259-16+e+C-260-16.pdf/2dd908c0-b15e-f935-9a94-f59a5b0a2ca8>

<https://www.key4biz.it/servizi-postali-il-ruolo-della-rete-asset-decisivo-per-trasformare-il-vincolo-della-e-substitution/242653/>

https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Contratto_di_Programma_MISE-Poste_Italiane_2015-2019.pdf

<https://www.poste.it/Condizioni-general-espletamento-servizio-postale-universale.pdf>

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441056.2016.1152836>